

NOU

Norges offentlige utredninger **2019:21**

Framtidens fiskerikontroll

Norges offentlige utredninger 2019

Seriens redaksjon:
Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon
Teknisk redaksjon

1. Overtakelsestilbud (frivillig og pliktig tilbud)
Finansdepartementet
2. Fremtidige kompetansebehov II
Kunnskapsdepartementet
3. Nye sjanser – bedre læring
Kunnskapsdepartementet
4. Organisering av norsk naturskadeforsikring
Justis- og beredskapsdepartementet
5. Ny forvaltningslov
Justis- og beredskapsdepartementet
6. Grunnlaget for inntektsoppgjørene 2019
Arbeids- og sosialdepartementet
7. Arbeid og inntektssikring
Arbeids- og sosialdepartementet
8. Særavgiftene på sjokolade- og sukkerverer og alkoholfrie drikkevarer
Finansdepartementet
9. Fra kalveskinn til datasjø
Kulturdepartementet
10. Åpenhet i grenseland
Helse- og omsorgsdepartementet
11. Enklere merverdiavgift med én sats
Finansdepartementet
12. Lærekraftig utvikling
Kunnskapsdepartementet
13. Når krisen inntreffer
Justis- og beredskapsdepartementet
14. Tvangsbegrensningsloven
Helse- og omsorgsdepartementet
15. Skatterådgiveres opplysningsplikt og taushetsplikt
Finansdepartementet
16. Skattlegging av vannkraftverk
Finansdepartementet
17. Domstolstruktur
Justis- og beredskapsdepartementet
18. Skattlegging av havbruksvirksomhet
Finansdepartementet
19. Jenterom, gutterom og mulighetsrom
Kulturdepartementet
20. En styrket familietjeneste
Barne- og familiedepartementet
21. Framtidens fiskerikontroll
Nærings- og fiskeridepartementet

NOU

Norges offentlige utredninger **2019: 21**

Framtidens fiskerikontroll

Utredning fra utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon 15. juni 2018.
Avgitt til Nærings- og fiskeridepartementet 29. november 2019.

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon
Teknisk redaksjon

Oslo 2019

ISSN 0333-2306
ISBN 978-82-583-1423-0

07 Media AS

Til Nærings- og fiskeridepartementet

Utvalget for framtidens fiskerikontroll ble oppnevnt ved kongelig resolusjon 15. juni 2018. Utvalget legger med dette fram sin utredning.

Oslo 29. november 2019

Magnar Pedersen
(leder)

Tor Alvik

Henny Irene Bech

Florian Diekert

Hanne Digre

Kine Mari Karlsen

Vårinn Marie Lassesen

Per William Lie

Ørjan Nergaard

Hans Petter Tetmo

Kjersti Wølneberg
(sekretariatsleder)

Stina Melkstavik

Thord Monsen

Hilde Ognedal

Anita Kjeilen Steinseide

Kjersti Pauline Vartdal

Innhold

Del I	Innledning	11	5.1.1	Høsting av villevende marine ressurser	47
1	Innledning og sammendrag	13	5.1.2	Landing og førstehåndsomsetning av villevende marine ressurser ...	55
1.1	Innledning	13	5.1.3	Eksport av villfanget fisk	59
1.2	Sammendrag	15	5.1.4	Særtrekk og trender	60
1.2.1	Hovedpunkter i utvalgets råd	15	5.2	Dokumentasjonskrav fra importmyndigheter og private aktører ...	61
1.2.2	Utfordringene i dagens ressurskontroll	15	5.2.1	Myndighetskrav ved import	62
1.2.3	Utvalgets forslag	18	5.2.2	Dokumentasjonskrav til forvaltning og lovlig fangst	62
2	Utvalgets arbeid	24	5.2.3	Dokumentasjon av mattrygghet ...	64
2.1	Utvalgets sammensetning og mandat	24	5.2.4	Private sertifiseringsordninger for miljømerking av fisk	65
2.2	Avgrensinger	25	5.2.5	Nasjonale sertifiseringsordninger	66
2.3	Utvalgets arbeid	25	5.2.6	Harmonisering	66
2.4	Rapportens oppbygning	25	5.2.7	Skepsis til private sertifiseringsordninger	66
3	Ressurskontroll	27	5.3	Utviklingstrekk og trender	67
3.1	Hva er ressurskontroll	27	5.3.1	Satellittsporing av fiskefartøy	67
3.1.1	Ressurskontrollbegrepet	27	5.3.2	Transparens og sporbarhet av fisk	67
3.1.2	Ressurskontrollens rolle i fiskeriforvaltningen	27	5.3.3	Mattrygghet og helse	67
3.2	Viktige føringer for ressurskontrollen	28	5.3.4	Miljøavtrykk	68
3.2.1	FNs bærekraftsmål	28	5.3.5	Sosial bærekraft, arbeidslivskriminalitet og menneskehandel ...	68
3.2.2	En effektiv og legitim ressurskontroll	28	5.3.6	Dyrevelferd	68
3.2.3	Et etterrettelig ressursregnskap ...	29	5.3.7	Konsekvenser av utviklingen	69
3.2.4	En ansvarlig næring	30	Del II	Utfordringer ved dagens ressurskontrollregime	71
3.3	De rettslige rammene for ressurskontrollen	30	6	Dagens kontrollutfordringer	73
3.3.1	Folkeretten	30	6.1	Innledning	73
3.3.2	Nasjonal lovgivning	32	6.2	Deltakelse i fiskeriene	73
4	Ressurskontroll og etterlevelse i teori og praksis	37	6.2.1	Ervervstillatelse – fiktivt eierskap	73
4.1	Årsaker til regelbrudd og etterlevelse	37	6.2.2	Bostedskrav	74
4.2	Teoretiske tilnærminger til etterlevelse	40	6.2.3	Hvem fisker? Kvoteutnyttelse og forbud mot å overføre fangst	74
4.2.1	Reaksjonspyramiden	40	6.3	Høsting – Utøvelse av fisket	74
4.2.2	Smart-regulering og meta-regulering	42	6.3.1	Rapportering av høstingsaktivitet – estimering av fangst	74
4.2.3	Compliance-by-design	42	6.3.2	Ilandføringsplikt	76
4.3	Praktisk tilnærming til ressurskontroll	44	6.3.3	Hvor og når fiskes det?	76
4.3.1	Risikostyring	44	6.3.4	Produksjon om bord	77
4.3.2	Kriminalitetsforebygging	45	6.3.5	Omlastingsaktivitet	77
5	Relevante forhold ved næringen og markedene	47	6.3.6	Utenlandske fartøy	78
5.1	Fakta om fiskerinæringen	47	6.3.7	Levendelagring	78
			6.3.8	Kvalitetskrav	78
			6.4	Landing av fisk	79
			6.4.1	Seddelsystemet – usikkerhetsfaktorer	79
			6.4.2	Produksjon	81

6.4.3	Alternative landingssteder	82	8.5	Harmonisering av regelverket mellom Skagerrak og Nordsjøen ..	119
6.4.4	Feilregistrering og -merking	84	8.6	Regulering av fritids- og turistfisket	120
6.4.5	Fritids- og turistfiske	84	8.7	Utvalgets betraktninger	120
6.5	Frakt og eksport	84			
6.5.1	Nasjonalt forbruk og transport av sjømat	84	Del III	Teknologi	123
6.5.2	Dokumentasjonskrav ved eksport	85	9	Digitaliserings- og teknologi-	
6.6	Utvalgets betraktninger	86		trender	125
7	Dagens ressurskontroll – status og utfordringer	88	9.1	Innledning	125
7.1	Innledning	88	9.2	Teknologi for datainnsamling	127
7.2	Fiskeridirektoratet	88	9.2.1	Innsamling av data fra sensorer ...	127
7.2.1	Organisering og ressurser	88	9.2.2	Sensordata og mønstergjenkjenning	128
7.2.2	Inspeksjoner og reaksjoner	90	9.3	Teknologi for analyse og tilgjengeliggjøring av data	129
7.3	Kystvakten	93	9.3.1	Skylagringstjenester	129
7.3.1	Organisering og ressurser	93	9.3.2	Stordata	130
7.3.2	Inspeksjoner og reaksjoner	93	9.3.3	Sensordata, mønstergjenkjenning og predikativ analyse	131
7.4	Salgslagene	97	9.3.4	Blokkjedeteknologi	131
7.4.1	Organisering og ressurser	97	9.4	Teknologi for kommunikasjon av data	133
7.4.2	Inspeksjoner og reaksjoner	98	9.4.1	Mobile nettverk	133
7.5	Samarbeidende etater	102	9.4.2	Radiofrekvensidentifikasjon	134
7.5.1	Innledning	102	9.5	Andre relevante teknologier	135
7.5.2	Tilsyns- og kontrolletater	102	9.6	Trendenes betydning for ressurskontrollen	135
7.5.3	Politi- og påtalemyndighet	105	10	Automatisert dokumentasjons-	
7.6	Tverretatlige samarbeidsfora	107		system	136
7.6.1	Partssamarbeid med sjømatnæringen	107	10.1	Innledning	136
7.6.2	Fiskeriforvaltningens analysenettverk	107	10.2	Et automatisert dokumentasjonssystem	136
7.6.3	Toll-skatt-fisk-samarbeidet	107	10.3	Deltakelse i fiskeriene	137
7.6.4	BarentsWatch	107	10.3.1	Data om deltakelse i fiskeriene ...	137
7.6.5	Analyseenheten i Vardø	108	10.3.2	Teknologi for automatisk registrering av deltakerdata	138
7.7	Særlige utfordringer i dagens ressurskontroll	108	10.4	Utøvelsen av fisket	138
7.7.1	Kapasitet	108	10.4.1	Data om utøvelsen av fisket	138
7.7.2	Kompetanse	109	10.4.2	Teknologi for automatisert registrering av ressursuttaket når fangsten tas om bord	139
7.7.3	Informasjonsforvaltning	109	10.4.3	Teknologi for automatisert registrering av ressursuttaket ved høsting	143
7.7.4	Organisering og samarbeid	111	10.5	Landing og førstehåndsomsetning av fangst	145
7.8	Utvalgets betraktninger	112	10.5.1	Data om landet fangst	145
8	Regelverkets legitimitet	114	10.6	Produksjon, lager og transport ...	146
8.1	Innledning	114	10.6.1	Data om produksjon, lager og transport	146
8.2	Komplekst regelverk	114	10.7	Eksport og import	147
8.3	Regelverket for landing av bunnfisk og ulovlig bruk av omregningsfaktorer	114	10.7.1	Eksportdata	147
8.3.1	Innledning	114			
8.3.2	Endret landingsmønster	115			
8.3.3	Biologien og omregningsfaktoren	115			
8.3.4	Regelverket	116			
8.3.5	Ulovlig bruk av dynamisk faktor ..	116			
8.3.6	Hovden-dispensasjonene	117			
8.3.7	Konsekvenser	119			
8.4	Ilandføringsplikten	119			

10.8	Marked og forbruker	147	14.2.7	Omlastingsaktivitet i norske farvann	171
10.9	Utvalgets vurdering	148	14.3	Tiltak for bedre kontroll ved landing	171
10.9.1	Store muligheter ved automatisert dokumentasjon	148	14.3.1	Opprette mottakerregister	171
10.9.2	Kvoteregning på havet?	149	14.3.2	Innmeldingsplikt for mottak	171
10.9.3	Forutsetninger for en vellykket gjennomføring	150	14.3.3	Begrenset åpningstid	171
10.10	Utvalgets tilråding	150	14.3.4	Mobile kjøpestasjoner	172
			14.3.5	Tiltak for korrekt registrering av ressursuttaket ved landing	172
11	Sporbarhet	152	14.3.6	Krav til internkontroll for mottakere av fisk	175
11.1	Innledning	152	14.4	Tiltak for bedre kontroll etter landing	175
11.2	Prinsipper for sporbarhet	152	14.4.1	Krav til rapportering av journal ...	175
11.2.1	Komponenter i en sporbarhetskjede	153	14.4.2	Krav til merking	176
11.2.2	Intern sporbarhet	154	14.4.3	Nye krav i bokføringsforskriften ..	176
11.3	Hvordan oppnå reell sporbarhet? ..	155	14.4.4	Særattestasjonsordning eller krav til revisor	177
11.4	Utvalgets vurdering	156	14.4.5	Transport og eksport	177
11.5	Utvalgets tilråding	157	14.5	Presisering av samarbeidsplikten	177
12	Sertifisering	158	14.6	Utvalgets vurdering	178
12.1	Innledning	158	14.6.1	Tiltak for bedre kontroll med deltakelse og høsting	178
12.2	Norsk sertifiseringsordning?	158	14.6.2	Tiltak for bedre kontroll ved landing	179
12.3	Utvalgets vurdering	158	14.6.3	Tiltak for bedre kontroll etter landing	180
12.4	Utvalgets tilråding	159	14.6.4	Sammenheng mellom tiltakene ...	181
13	Åpenhet om høstingsaktivitet og ressursuttak	160	14.7	Utvalgets tilråding	181
13.1	Innledning – hvorfor åpenhet?	160	15	Regelverket for ressursregistrering av bunnfisk	183
13.2	Hvilke data er åpne i dag?	160	15.1	Innledning	183
13.3	Vurdering av rettslig grunnlag	161	15.2	Alternative modeller for kvoteregning	183
13.3.1	Personopplysningsloven	161	15.2.1	Modell 1: Ressursregistrere all torsk i rund tilstand	183
13.3.2	Grunnloven § 112	161	15.2.2	Modell 2: Ressursregistrere all torsk sløyd	184
13.3.3	Miljøinformasjonsloven	161	15.2.3	Modell 3: Fjerne adgangen til å sløye som en del av landingen og innføre «vinterfaktor»	185
13.3.4	Offentlighetsloven	162	15.2.4	Hovdendispensasjonene – dynamisk faktor	185
13.3.5	Forvaltningsloven	163	15.3	Utvalgets vurdering	186
13.4	Utvalgets vurdering	164	15.4	Utvalgets tilråding	188
13.5	Utvalgets tilråding	164	16	Andre regelverk	190
Del IV	Regelverk	165	16.1	Kompliserte regelverk og dispensasjoner	190
14	Tiltak for bedre dokumentasjon og kontroll	167	16.2	Ilandføringsplikten	190
14.1	Innledning	167	16.3	Harmonisering av regelverket mellom Skagerrak og Nordsjøen ..	190
14.2	Tiltak for bedre kontroll med deltakelse og høsting	167			
14.2.1	Identifisering av skipper og mannskap	167			
14.2.2	Fangst- og aktivitetsrapportering for alle fiskefartøy	168			
14.2.3	Måleutstyr om bord på fiskefartøy	168			
14.2.4	Andre dokumentasjonskrav som verifiserer rapporteringen	169			
14.2.5	Krav til internkontroll for fartøy ...	170			
14.2.6	Videoovervåking på fartøy	170			

16.4	Bedre regulering av fritids- og turistfisket	191	20.5	Utvalgets vurdering av ansvar og roller i ressurskontrollen	213
16.5	Utvalgets tilråding	191	20.5.1	Fiskeridirektoratets rolle og ansvar	213
Del V	Innretning av framtidens ressurskontroll	193	20.5.2	Kystvaktens rolle og ansvar	214
17	Kompetanse	195	20.5.3	Salgslagenes rolle og ansvar	215
17.1	Innledning	195	20.6	Tverretatlig samarbeid og politiets arbeid med fiskerisaker	216
17.2	Behovet for spesialkompetanse	195	20.6.1	Innledning	216
17.3	Dagens kontrollfaglige utdanning og opplæring	196	20.6.2	En tydeligere ansvarsfordeling og felles støttefunksjoner	216
17.4	Utvalget vurdering	197	20.6.3	Politi- og påtalemyndighet	217
17.5	Utvalgets tilråding	198	20.7	Utvalgets vurdering	219
18	Kapasitet	199	20.8	Utvalgets tilråding	219
18.1	Innledning	199	20.8.1	Organisering av de primære kontrollmyndighetene	219
18.2	Endrede kapasitetsbehov hos myndighetene	199	20.8.2	Tverretatlig samarbeid og politiets rolle	220
18.2.1	Tilstedeværelse på sjøen	199	21	Reaksjoner	221
18.2.2	Tilstedeværelse på land	200	21.1	Innledning	221
18.2.3	Tilstedeværelse ved sensorer/ automatisert datafangst	200	21.2	Reaksjoner på lovbrudd	222
18.3	Utvalgets vurdering	201	21.3	Forvaltningstiltak	223
18.4	Utvalgets tilråding	202	21.3.1	Pålegg om stans m.m.	223
19	Informasjonsforvaltning	203	21.3.2	Tvangsmulkt	224
19.1	Innledning	203	21.3.3	Suspensjon og tilbakekall av registrering i kjøperregisteret	224
19.2	Forbedret informasjonsforvaltning hos kontrollmyndighetene	203	21.3.4	Avkorting av kvote	225
19.3	Felles infrastruktur for datautveksling	204	21.3.5	Administrativ inndragning	225
19.4	Utvalgets vurdering	206	21.3.6	Advarsel	226
19.5	Utvalgets tilråding	206	21.4	Administrative sanksjoner	227
20	Organisering av ressurskontrollen	207	21.4.1	Overtredelsesgebyr	227
20.1	Innledning	207	21.4.2	Rettighetstap – Tilbakekall av ervervstillatelse	227
20.2	Noen prinsipper for organisering av statsforvaltningen	207	21.4.3	Tilbakekall av fisketillatelse for utenlandske fartøy	229
20.3	Organisering av tilsynsvirksomheten i staten	208	21.5	Inndragning – Strafferettslig reaksjon	229
20.3.1	Intern organisering	209	21.6	Straff	229
20.3.2	Organisering av klagefunksjonen ..	210	21.6.1	Straff etter fiskerilovgivningen	229
20.4	Modeller for organisering av ressurskontrollen	211	21.6.2	Foretaksstraff	230
20.4.1	Salgslagenes kontrollansvar – historikk og kritikk	211	21.6.3	Rettighetstap	230
20.4.2	Skille ressurskontrollen ut fra Fiskeridirektoratet	212	21.7	Gjentatt straffeforfølgning	230
20.4.3	Beholde kontrollansvaret i Fiskeridirektoratet, men endre den interne organiseringen av fagområdet	212	21.8	Utvalgets vurdering	231
			21.8.1	Bør forvaltningssporet brukes mer og straffesporet mindre?	231
			21.8.2	Forholdet mellom straff etter fiskerilovgivningen og straffeloven	235
			21.8.3	Er dagens reaksjonsnivå tilstrekkelig preventivt?	237
			21.8.4	Likebehandling ved illeggelse av reaksjoner	238
			21.9	Utvalgets tilråding	239
			21.9.1	Bruken av forvaltningssporet vs straffesporet	239

21.9.2	Straff etter fiskerilovgivningen eller straffeloven	240
21.9.3	Reaksjonsnivå	240
22	Finansiering av ressurs-	
	kontrollen	241
22.1	Innledning	241
22.2	Avgift	241
22.3	Salgslagenes bruk av inndradde midler	241
22.4	Støtte til teknologiutvikling	243
22.5	Utvalgets vurdering	243
22.6	Utvalgets tilrådning	243

23	Konsekvenser av utvalgets forslag	244
23.1	Innledning	244
23.2	Samfunnsøkonomiske konsekvenser	244
23.3	Administrative konsekvenser	245
	Referanser	246

Vedlegg

1	Liste over aktører som utvalget har hatt møte med	249
---	---	-----

Digitalt vedlegg:

Straffes straffbare forhold i fiskerinæringen?

Del I
Innledning

Kapittel 1

Innledning og sammendrag

1.1 Innledning

De norske havområdene er rike på viltlevende marine ressurser og har vært kilde til mat og eksportinntekter i århundrer. Norge deler det meste av disse ressursene med andre land. Disse delte ressursene forvaltes gjennom årlige fiskeriavtaler. I 2018 inngikk Norge fiskeriavtaler med en samlet førstehåndsverdi på anslagsvis 50 mrd. kroner, der den norske delen er anslått til om lag 16,5 mrd. kroner.

Viltlevende marine ressurser er fornybare, men ikke utømmelige, og må forvaltes bærekraftig. De kommersielle fiskeriene er derfor regulert, enten med kvoter, begrenset deltakeradgang eller gjennom tekniske reguleringer. En bærekraftig fiskeriforvaltning forutsetter at reguleringene og de internasjonale avtalene respekteres, og at landene har tillit til hverandres kvoteregnskap.

Fisker kan øke sitt inntektspotensiale ved å få tilgang til en større andel av de begrensede ressursene. Det kan skje lovlig, for eksempel ved strukturering, der flere kvoter samles på et fartøy, men det kan også skje ulovlig, ved å bryte regelverket. Fiske utover tildelt kvote og påfølgende skjult omsetning er den mest opplagte strategien. Men også brudd på deltakerreguleringene, regler om hvor og når det er tillatt å fiske, regler om ilandføringsplikt og regler om tillatt redskap kan gi urettmessige økonomiske fordeler.

I tillegg til overbeskatning, skaper lovbrudd ulike konkurransevilkår i næringen og tap av skatte- og tollinntekter i Norge og andre land. Noen typer lovbrudd kan også utgjøre en risiko for mattryggheten.

Brudd på reguleringene undergraver den bærekraftige forvaltningen og skader miljø, næring og samfunn. Effektive tiltak som sikrer etterlevelse av reguleringene er derfor helt nødvendig i en ansvarlig fiskeriforvaltning. Samtidig er det flere signaler på at det er behov for å styrke den nasjonale ressurskontrollen. I den senere tid har flere studier sett på hvilke holdninger aktører i den norske fiskerinæringen har til etterlevelse.

Under torskefisket i 2013 verserte det en ryk-tefflom om at ulovligheter var vanlig i norsk fiskerinæring. Nofima gjennomførte dette året en spørreundersøkelse rettet mot fiskebåtreidere, fiskere og fiskekjøpere, for å få informasjon om omfang og mekanismer for feilrapportering i fiskerinæringen (Svorken og Hermansen, 2014). Om lag 40 pst. av fiskerne i undersøkelsen svarte at «juks»¹ er akseptert, og 60 pst. hevdet at fiskere de har nær kjennskap til underrapporterer.

Tilsvarende funn ble gjort i en spørreundersøkelse gjennomført av forskere fra Universitetet i Oslo og Senter for næringslivsforskning AS (SNF) i 2014 (Ekerhovd et al., 2015). I undersøkelsen svarte over 40 pst. av respondentene at utkast og under- og feilrapportering kan rettferdiggjøres «av og til».

I en spørreundersøkelse blant 668 fiskebåtreidere, skippere og mannskap, som ble gjennomført i september 2019, svarte 30 pst. av respondentene at de ikke tror at en typisk fisker feilrapporter fiskens art eller størrelse til myndighetene, 63 pst. av respondentene oppga at det er en 10 eller 30 pst. sannsynlighet for dette, mens 7 pst. tror at sannsynligheten for feilrapportering er 50 pst. eller høyere. De som hadde et godt økonomisk utbytte av fiskeriet oppga at de trodde det var mindre etterlevelse i næringen (Diekert, 2019).

Til tross for at disse undersøkelsene indikerer at underrapportering skjer, avdekker kontrollmyndighetene få alvorlige lovbrudd. Fiskeridirektoratet har selv erkjent at dagens ressurskontroll ikke gir tilstrekkelig trygghet for at fiskerilovgivningen etterleves. Riksrevisjonens kritikk av ressurskontrollen i sin undersøkelse av fiskeriforvalt-

¹ I den refererte undersøkelsen er begrepet «juks» benyttet. Juks er et mykt begrep som tradisjonelt har blitt benyttet om brudd på fiskerilovgivningen, med den risiko at alvorlighetsgraden av de ulovlige handlingene forminskes. Brudd på fiskerilovgivningen er i de aller fleste tilfeller kriminalisert gjennom straffebestemmelsene i havressursloven. Derfor må det legges til grunn at det med «juks» i denne undersøkelsen faktisk menes straffbare handlinger.

ningen i Nordsjøen og Skagerrak i 2017 kom derfor ikke overraskende (Dokument 3:9 (2016–2017)). I rapporten stiller Riksrevisjonen blant annet spørsmål ved organiseringen av ressurskontrollen og den samlede bruken av kontrollressursene.

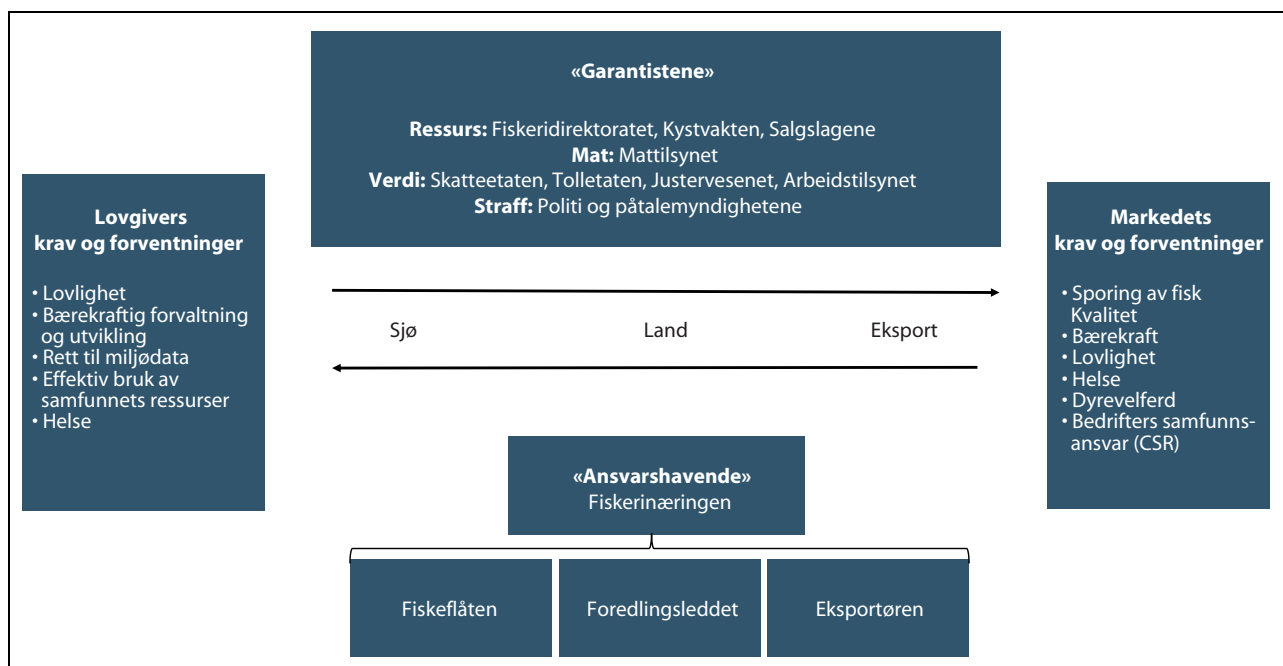
Samtidig gir Økokrims siste trusselvurdering uttrykk for at organisert kriminalitet er en særlig stor trussel i fiskerinæringen, og at trusselen sannsynligvis vil øke i framtiden. Økokrim mener næringens egenart gir mulighet til å utføre forskjellige typer kriminalitet med store økonomiske gevinster. Risikoen forsterkes av at oppdagelsesrisikoen tradisjonelt har vært lav. Denne trusselen utfordrer kontrollmyndighetene og krever et målrettet samarbeid på tvers av sektorgrenser og forvaltningsnivå, både nasjonalt og internasjonalt.

I 2018 eksporterte Norge villfanget fisk for 28 mrd. kroner. Ulike EU-land er de viktigste markedene for torsk, sammen med Kina og Brasil. EU-land er også de største markedene for sild, sammen med Ukraina og Hviterussland. Mesteparten av makrellen går til Asia, i hovedsak til Japan, Kina og Sør-Korea.

Markedsaktører og andre lands myndigheter stiller i økende grad krav om dokumentasjon på at fisken er lovlig fanget og at ulike bærekrafts-, kvalitets- og dyrevelferdshensyn er ivarettatt ved høsting og produksjon. For eksempel kreves det fangstsertifikat som dokumentasjon på at fisken

er lovlig fanget ved import til EU og Kina, mens USA har innført krav om sporbarhet for import av utvalgte arter. I tillegg kommer ulike private sertifiseringsordninger som Marine Stewardship Council (MSC), KRAV og Friend of the Sea. I økende grad går kravene som stilles lengre enn kravene som følger av norsk lovgivning. Dette utfordrer den norske forvaltningens evne til å garantere for oppfyllelse av disse kravene. Næringen møter også endrede krav fra veterinær- og matmyndigheter i land utenfor EU. Med den økende globale bekymringen for havets tilstand, er det sannsynlig at denne trenden vil forsterkes ytterligere og at norske fiskere, kjøpere og eksportører må forvente nye og strengere krav til sporbarhet.

Figur 1.1 illustrerer de involverte aktørene i næring og forvaltning og kravene næringen møter både fra lovgivere og markeder. De ulike sektormyndighetene har på vegne av lovgiver ansvar for kontroll og håndheving av det nasjonale regelverket på ulike områder. Videre forventer andre lands myndigheter og ulike markedsaktører i en del tilfeller at sektormyndighetene påtar seg en garantistrolle for at importkrav og markedskrav er oppfylt. Skal norske myndigheter kunne påta seg en slik rolle, må næringen bidra med verifiserbar dokumentasjon.



Figur 1.1 Forvaltningens garantistrolle for næringens dokumentasjon

1.2 Sammendrag

1.2.1 Hovedpunkter i utvalgets råd

Utredningen fremmer forslag om grunnleggende endringer i innretningen av den nasjonale kontrollen med fiskerinæringen, også omtalt som ressurskontroll. Det fremmes forslag om bruk av teknologi, endret regelverk og endret organisering av kontrollansvaret.

Utvalgets hovedforslag er basert på en compliance-by-design-tilnærming (se punkt 4.2.3). Utvalget foreslår at det utvikles et automatisert dokumentasjonssystem for norsk fiskerinæring, basert på en felles infrastruktur for utveksling av relevante data mellom forvaltningen og næringen. Målet er at systemet skal gi fiskerinæringen et effektivt verktøy for å dokumentere ressursuttak, miljøavtrykk og fiskens videre gang gjennom verdikjeden til forbruker. Systemet vil på samme tid oppfylle samfunnets og forvaltningens behov for troverdige data, og ivareta næringens behov for dokumentasjon overfor importland og markedsaktører.

Utvalget foreslår samtidig en rekke konkrete tiltak og regelverksendringer, som vil redusere handlingsrommet for regelbrudd og effektivisere myndighetenes tilsyns- og kontrollarbeid. En del av tiltakene, som krav til gjennomgående automatiske veiesystemer, vil være viktige skritt mot målet om et automatisert dokumentasjonssystem. For å forbedre kontrollen med hvitfisk- og krabbenæringen spesielt, foreslår utvalget at det innføres et gjennomgående krav til å rapportere antall gjennom verdikjeden i de fiskerier der dette er praktisk gjennomførbart.

For å få bedre kvalitet og ressursutnyttelse i kontrollarbeidet, foreslår utvalget å samle ansvaret for ressurskontroll på land hos Fiskeridirektoratet. Det innebærer at salgslagene ikke lenger vil ha offentlig kontrollmyndighet. Samtidig foreslår utvalget å omorganisere direktoratet, styrke informasjonsforvaltningen vesentlig og innføre kompetansekrav for forvaltningens kontrollvirksomhet. Det fremmes videre forslag om å styrke Kystvakstens kapasitet til ressurskontroll, forbedre det tverretatlige samarbeidet om kontroll med fiskerinæringen og styrke politiets evne til å forebygge og etterforske fiskerikriminalitet.

1.2.2 Utfordringene i dagens ressurskontroll

Utredningen har identifisert flere utfordringer for dagens ressurskontroll. De mest sentrale problemområdene er mangel på verifiserbar doku-

mentasjon, svakheter i myndighetenes informasjonsforvaltning og organisering av kontrollarbeidet, samt svakheter ved deler av fiskerilovgivningen.

Til sammen gir utfordringene stor risiko for at de nasjonale og internasjonale reguleringene ikke etterlevs og at fellesskapets ressurser ikke utnyttes optimalt.

1.2.2.1 Mangel på etterprøvbare data

Den største utfordringen for dagens ressurskontroll er at det mangler verifiserbare data om høsting, omsetning, bearbeiding og fiskens videre vei til markedet. Det gir et handlingsrom for lovbrudd og vanskeliggjør et effektivt kontrollarbeid. Mangel på verifiserte data vil også gjøre det vanskelig for næringen å oppfylle forventninger fra importland og markedsaktører om sporing gjennom verdikjeden, og for forvaltningen å kunne gå god for dokumentasjon som er framlagt av næringen.

En gjennomgående utfordring er at data som fiskerinæringen i dag er pålagt å registrere og rapportere til norske myndigheter er basert på selvangivelse og manuelle registreringer. Selv om rapporteringsløsningene i all hovedsak er elektroniske, registreres opplysningene som oftest manuelt i systemene uten at det stilles krav om dokumentasjon. I tillegg mangler myndighetene tilgang til en del sentrale data i verdikjeden, blant annet fra den minste flåten og fra bearbeidingsledet. Det gjør det svært vanskelig for kontrollmyndighetene å verifisere om rapporterte data er riktige.

Til sammen gir mangelen på etterprøvbare data et handlingsrom for å oppnå uberettiget økonomisk vinning ved bevisst feilrapportering. Manuelle registreringer gir i tillegg en risiko for redusert datakvalitet ved ubevisst feilrapportering. Risikoen for manglende etterlevelse forsterkes ved at oppdagelsesrisikoen er lav og at sentrale deler av fiskerilovgivningen har svak legitimitet.

I de tilfeller regelbrudd avdekkes, gjør usikkerheten i datagrunnlaget også at det er vanskelig å etablere fakta om regelbruddets omfang og alvorlighetsgrad. Det gjelder særlig når det avdekkes feilrapportering av fangst i forbindelse med landingskontroll. Usikkerhet om fakta er på samme tid et rettssikkerhetsproblem for næringen og et håndhevelsesproblem for kontrollmyndighetene, og medfører at næringen ofte klager på ilagte overtredelsesgebyr. Manglende krav til verifiserbar dokumentasjon fra næringen, gjør det

også vanskelig å oppfylle de strafferettslige beviskravene, noe som fører til at saker ofte blir henlagt.

Mangel på dokumentasjon fra høstingsaktiviteten gir ikke bare handlingsrom for feil- eller underrapportering av fangst ved landing, men også for brudd på ilandføringsplikten. Fisk som blir neddrept ved fiske, men ikke ført i land, blir i dag ikke registrert i ressursregnskapet. Igjen forsterkes handlingsrommet av lav oppdagelsesrisiko.

Summen av disse forholdene gir stor sannsynlighet for at enkelte aktører oppnår uberettigede konkurransefordeler i markedet, basert på ulovlig uttak og omsetning av fellesskapets ressurser.

1.2.2.2 Svakheter i organiseringen av kontrollen

En troverdig og effektiv ressurskontroll er en forutsetning for all forvaltning av viltlevende marine ressurser. Utredningen viser at mangelen på etterprøvbare data gjør fysisk tilstedeværelse til det eneste reelle verktøyet for å avdekke lovbrudd. Tilstedeværende kontroll gir en begrenset preventiv effekt, da den kun hindrer regelbrudd når kontrollmyndighetene er tilstede. Men kontrollmyndighetene har ikke tilstrekkelig kapasitet til at tilstedeværelse gir en troverdig ressurskontroll. Tilstedeværelse er en kostnadskrevende kontrollform og svarer heller ikke opp dokumentasjonsbehovene som utredningen har identifisert.

Utredningen viser at ressurskontrollen avdekker få alvorlige regelbrudd, og at reaksjonene er lite avskrekkende. Evnen til å avdekke lovbrudd må ses i sammenheng med mangelen på etterprøvbare data, men påvirkes også av andre faktorer. Et av de største hindrene for en effektiv oppgaveløsning er trolig mangelen på velfungerende digitale verktøy. Det er problemer med kvaliteten i flere av fiskeriforvaltningens registre, og det mangler løsninger for å dele sentrale data med andre kontrollmyndigheter og gjøre innsamlede data tilgjengelig for oppslag og analyse.

Først og fremst mangler et nasjonalt kvoteregister som til enhver tid gir korrekt oversikt over det enkelte fartøys kvote. Det gjør kvotekontrollen krevende og lite effektiv, og medfører at salgslagene har måttet lage egne løsninger. De mest kompliserte reguleringene krever manuell registrering av tilgjengelig kvote og kvoteavregning. Fiskeflåtens fangst- og aktivitetsdata (ERS-data) er først nylig blitt tilgjengelig for Kystvakten, og er fortsatt ikke fullt ut tilgjengelig for salgslagene. Fangstsertifikatdata og data fra kystfiskeappen er eksempler på data som ikke er tilrettelagt slik at

de kan brukes på en hensiktsmessig måte i kontrollen.

Utredningen viser videre at organiseringen av kontrollmyndighetene ikke gir en effektiv oppgaveløsning og utnyttelse av ressursene. Det pekes på uklare og overlappende ansvarsforhold mellom Fiskeridirektoratet og salgslagene, samt at ansvaret er fordelt på mange små enheter, som har et helhetlig ansvar for kontrollen innenfor geografiske områder. Mange små enheter med ansvar for alt fra risikovurdering til håndhevelse, gjør det vanskelig å bygge tilstrekkelig spisskompetanse innenfor de ulike oppgavene i kontrollarbeidet. Det gir også risiko for forskjellsbehandling avhengig av geografi og store kostnader med å samordne aktiviteten på tvers av enhetene.

Mangel på spesialisert fagkompetanse er identifisert som en utfordring for ressurskontrollen. Næringens organisasjoner har uttrykt bekymring for rettssikkerheten til næringsaktørene, fordi de mener kontrollmyndighetene har for lav kompetanse og at bruk av inndragning og administrative sanksjoner er for vilkårlig. Politiet har på sin side pekt på behovet for økt kompetanse knyttet til den strafferettslige bevisbyrden hos kontrollmyndighetene. Utredningen har vist at kravene til kompetanse og opplæringstilbudet for ulike stillingstyper i ressurskontrollen er begrensede.

Kystvakten får bedre skussmål enn øvrige kontrollmyndigheter når det gjelder fagkompetanse, men har de siste årene fått kapasiteten til havgående kontroll sterkt redusert. Utvalget stiller spørsmål ved om styringsstrukturen til Kystvakten legger til rette for at fiskerikontroll blir tilstrekkelig ivaretatt.

Utredningen har videre avdekket at det tverretatlige samarbeidet ikke fungerer optimalt. I konkrete saker fungerer det tverretatlige samarbeidet etter sin hensikt, men en effektiv utveksling av data som grunnlag for automatiserte analyser, datasammenstillinger og risikovurdering har vist seg vanskeligere å få til. Det henger dels sammen med juridiske begrensninger og manglende digitale løsninger, men har også en organisatorisk side.

Det er et utstrakt samarbeid mellom Fiskeridirektoratet og andre kontrolltater blant annet om strategiske og operative risikovurderinger. Organiseringen av analysearbeidet som ligger til grunn for disse vurderingene, synes imidlertid fragmentert, og analysene er i stor grad basert på enkeltbestillinger fra operativt nivå. Dagens ressurskontroll mangler et sterkt, samlet analysemiljø, som løpende følger med på aktiviteten til havs og på land og analyserer avvik fra normalen, og som er tett koblet til det operative kontrollarbeidet.

En utfordring med tverretatlige analysegrupper er ressurser til å følge opp analysene. En annen utfordring er at politiet i liten grad er involvert i det tverretatlige samarbeidet.

Utredningen har vist at det ofte tar lang tid fra ulovlig aktivitet skjer til forholdet anmeldes og til endelig reaksjon er fastsatt. Det er også lite spor av forebyggende arbeid mot fiskerikriminalitet i politiet. Politiet står til enhver tid i en krevende prioriteringssituasjon, der ressurser til oppfølging av økonomisk kriminalitet og miljøkriminalitet kan bli nedprioritert i konkurranse med narkotika-, vold- og sedelighetsaker. Organisering av politiet vanskeliggjør også oppbygging av spesialkompetansen som fiskerisaker ofte krever.

Politidistriktene har organisert arbeidet med fiskerisaker ulikt og det synes å mangle en overordnet faglig styring på området. Statsadvokatene i Rogaland og i Troms og Finnmark har påtaleansvar for saker som avdekkes på havet, men saker som avdekkes under landing eller i ettertid, følges opp av de enkelte politidistrikt. Økokrim har faglig ansvar for miljø saker, men har begrenset kapasitet til å følge opp fiskerisaker, og har heller ikke et linjeansvar.

Oppsummert mener utvalget å ha funnet at dagens organisering av ressurskontrollen samlet sett gir en lite effektiv bruk av ressurser. Dagens ressurskontrollregime klarer i liten grad å gi trygghet for at internasjonale og nasjonale fiskerireguleringer etterlevs. Den er heller ikke egnet til å verifisere overfor andre lands myndigheter at norsk eksport entydig kan spores tilbake til lovlig fangst. Samtidig gir manglende dokumentasjonskrav, mangelfulle digitale løsninger, små enheter med overlappende kontrollansvar og til dels mangelfull kompetanse en lite kostnadseffektiv kontroll, basert på fysisk tilstedeværelse.

Svakhetene i dagens kontrollregime svekker også legitimiteten til fiskerilovgivning. Utfordringer med faglighet og likebehandling undergraver tilliten til myndighetene og respekten for regelverket.

1.2.2.3 Regelverkets legitimitet

Utvalget fikk i arbeidet med utredningen mange innspill om regelverk der etterlevelsen er særlig svak, enten fordi regelverket ikke oppleves legitimt av næringsaktørene, eller fordi det er vanskelig å håndheve det.

En del av fiskerireguleringene er veldig kompliserte med en rekke spesialordninger etablert for å ivareta ulike hensyn. Konsekvensen er at bare det å få oversikt over hvor stor kvote et far-

tøy har tilgjengelig, kan være utfordrende både for forvaltningen og næringen. Dette gjør seg særlig gjeldende for torskereguleringen.

Dispensasjoner kan også svekke legitimiteten til regelverket. Dispensasjoner kan medføre forskjellsbehandling og ulike konkurransevilkår, og vil oppleves urettferdig for aktører som ikke er gitt dispensasjon. Det vil igjen bidra til at aktørene rettferdiggjør egne regelbrudd.

Landingsforskriften, som regulerer kravene ved landing av fisk, omtales i enkelte sammenhenger som «dispensasjonsforskriften». Omtalen gir inntrykk av at det nærmest er normalen å få unntak fra et eller flere krav i forskriften, noe som svekker regelverkets troverdighet.

Både næringens organisasjoner og kontrollmyndighetene har i sine innspill til utvalget tatt opp utfordringene med seddelføring ved landing av fersk torsk i vintersesongen. Det er sterke indisier på at oppgitte vektdata på sluttседlene i dette fiskeriet ikke er basert på korrekt innveid vekt, men i stedet – og i strid med regelverket – en vekt som i mange tilfeller er regnet om med det som kalles «dynamisk omregningsfaktor». Praksisen rettferdiggjøres med at aktører som sløyer fangsten før omsetning og fører sløyd vekt på seddel får en kvotefordel sammenlignet med de som omsetter fisken rund i sentrale deler av sesongen. De som omsetter rund fisk vil derfor ønske å rapportere slik at kvoteavregningen blir den samme som for de som omsetter sløyd. Enkelte tilbyr også en høyere «dynamisk faktor» enn det som er det reelle forholdet mellom rund og sløyd fisk, noe som i praksis betyr at fangsten underrapporteres.

De såkalte Hovden-dispensasjonene kan gi næringsaktørene en ytterligere grunn til å rettferdiggjøre ulovlig bruk av dynamisk faktor. Dispensasjonene tillater noen mottak å benytte dynamisk faktor ved seddelføring av rund torsk, men mot strenge krav til å dokumentere forholdet mellom torskens runde og sløyde vekt.

Fiskeridirektoratets kontroll med og håndheving av regelverket for landing av torsk er også gjenstand for mye konflikt. Manglende etterlevelse og konfliktnivået rundt håndhevingen av dette regelverket tyder på at dagens forvaltnings- og kontrollregime på dette punktet mangler legitimitet i næringen.

Utredningen har også registrert utfordringer med operasjonalisering av ilandføringsplikten, utfordringer med håndheving av regelverket i Skagerrak og utfordringer med manglende regulering av fritids- og turistfisket.

1.2.3 Utvalgets forslag

1.2.3.1 Digitalisering og åpenhet som konkurransefortrinn

Utvalgets hovedforslag er å etablere et offentlig-privat samarbeid med mål om å realisere et automatisert dokumentasjonssystem for norsk fiskeri-næring, basert på en infrastruktur for utveksling av relevante data mellom forvaltningsmyndigheter og næringen. Utredningen har vist at det finnes store muligheter for å samle objektive data fra høsting, landing og fiskens videre vei til forbruker gjennom systemer for automatisert datafangst. Det finnes allerede mye relevant teknologi, og ny teknologi er under utvikling.

Gjennom infrastrukturen skal det kunne hentes ut verifisert dokumentasjon om hvem og hvilket fartøy som fisker, fartøyets fisketillatelse og gjenstående kvote, og hva som høstes hvor og når. Videre kan systemet registrere landings- og sluttseddeldata basert på løpende automatisert datafangst, samt andre data gjennom verdikjeden. Det kan for eksempel også registreres data om temperatur/kjølekjede, råstoffets kvalitet og andre data, som miljøavtrykket ved fangst og produksjon.

Utvalget mener det vil være fullt mulig å utvikle digitale løsninger som integrerer de ulike datakildene i et helhetlig og automatisert dokumentasjonssystem, der verifiserte data gjøres tilgjengelig for relevante aktører, enten gjennom åpne data, lovregulerte eller samtykkebaserte løsninger. En infrastruktur som legger til rette for å hente og dele informasjonen automatisk, både fra løpende oppdaterte registre og fra næringens registreringsløsninger, vil gi merverdi både for næringen selv og for myndighetene.

Systemet vil gi næringsaktørene i ulike ledd i verdikjeden et verktøy for å oppfylle dokumentasjonskravene fra nasjonal forvaltning, samtidig som det må kunne tilpasses endringer i dokumentasjonskrav fra ulike importland eller private markedsaktører. Det forutsettes at dokumentasjonen kan gjøres tilgjengelig for samfunnet og relevante aktører i henhold til gjeldende regelverk uten at næringsaktørene aktivt trenger å rapportere til ulike myndigheter.

Forslaget vil redusere handlingsrommet for aktører som søker urettmessig gevinst ved bevisst feilrapportering og øke kvaliteten på registrerte data. I de tilfeller lovbrudd avdekkes, vil et automatisert dokumentasjonssystem også skape objektive spor, som kan benyttes som bevis i en straffesak.

Utvalget mener et system basert på automatisert datafangst vil forbedre tilliten til at kvoteregnskapet reflekterer de faktiske forhold betydelig. Åpenhet om dataene vil videre bidra til å øke tilliten både næringsaktørene imellom, og mellom næringsaktørene, forvaltningen og samfunnet, fordi alle kan følge med på hva som skjer. Dette er et særlig viktig hensyn når fellesskapets begrensede viltlevende marine ressurser skal forvaltes og fordeles. Et flertall i utvalget foreslår at alle relevante data om fiskeriaktiviteten, ressursuttak og omsetning gjøres tilgjengelig for offentligheten.

Det er utvalgets vurdering at næringen selv må sitte i førersetet i utviklingsprosjektet. Samtidig må det investeres betydelig i den offentlige digitale infrastrukturen. Det krever en tverretattlig satsing, som sikrer effektive løsninger i tråd med «once-only»-prinsippet.

Et automatisert dokumentasjonssystem vil også gi flere effektiviseringsgevinster. For det første vil en korrekt og automatisk registrering av det som høstes i sanntid fjerne handlingsrommet for «high grading» i form av ulovlig slipping eller utkast. Det vil dermed være et sterkt insentiv for å utøve et mer målrettet fiske, samt å ta vare på og øke kvaliteten på fangsten. Videre vil det være en fordel for fellesskapet at våre ressurser utnyttes bedre enn i dag.

For det andre vil næringen få mindre administrative byrder knyttet til rapportering, ved at myndighetene henter data fra dokumentasjonssystemet i stedet for at næringen aktivt sender rapporter. Næringen selv skal også kunne hente relevante data fra systemet, og benytte dette som verifisert dokumentasjon overfor kunder, sertifiseringsorganer m.m.

For det tredje vil systemet gi potensial for å øke effektiviteten og verdiskapingen i næringen, gjennom automatisering og innovativ bruk av egne og andres data. Nye løsninger vil kunne åpne for radikale forbedringer, blant annet gjennom høyere effektivitet i høstingsaktiviteten, bedre seleksjon og kvalitet, og mer effektiv produksjon av fangsten.

Gevinster kan også hentes gjennom forbedret konkurransevne i høyt betalende markedssegmenter med særlig store krav til dokumentasjon av produktets etiske standarder og kvalitet.

Utvalgets flertall, medlemmene Alvik, Bech, Diekert, Digre, Karlsen, Nergaard, Pedersen og Tetmo anbefaler i tillegg at det etableres et langsiktig mål om at kvotene i fremtiden kan avregnes fartøyet mens det er på havet, basert på verifiserte data om høstingen. Det vil sikre at kvoteregnska-

pet blir basert på det som er høstet, og ikke det som blir omsatt ved landing. Dette flertallet anbefaler at Norge går foran og at næring og myndigheter samarbeider for å realisere målet, samtidig som norske myndigheter arbeider for at dette blir en internasjonal standard i framtiden.

Utvalgets medlemmer *Lassesen og Lie* mener man bør beholde dagens system med at kvotene avregnes fartøyet ved landing. Samtidig anbefaler disse medlemmer at norske myndigheter jobber opp mot russiske myndigheter med sikte på at kvotene og kvoteavregningen for bunnfisk i framtiden fastsettes i sløyd vekt.

Utvalget anbefaler videre at det etableres et samarbeid mellom myndigheter og næringen for å definere krav til sporbarhet, som oppfyller forventede krav til dokumentasjon fra andre lands myndigheter og markeder.

1.2.3.2 *Bedre dokumentasjon og kontroll*

Utover hovedforslaget omtalt over, så har utvalget vurdert en rekke konkrete tiltak for å fremme etterlevelse gjennom å redusere handlingsrommet for regelbrudd og effektivisere myndighetenes tilsyns- og kontrollarbeid. Tiltakene som foreslås retter seg hovedsakelig mot å skaffe etterprøvbare data, der slike ikke finnes i dag. Det vurderes også tiltak som på annen måte vil begrense handlingsrommet for å omgå regler og unngå kontroll, og tiltak som skal gi bedre transparens og plassere ansvaret for lovbrudd klarere enn i dag. En del av tiltakene kan implementeres raskt, mens andre må utredes nærmere. Mange av tiltakene vil være viktige skritt på veien mot målet om et automatisert dokumentasjonssystem,

Utvalget tilrår at noen tiltak iverksettes så snart som mulig. Det gjelder først og fremst krav om elektronisk rapportering av posisjons-, fangst- og aktivitetsdata for alle norske fiske og fangstfartøy ved at eksisterende rapporteringsløsninger benyttes. Et annet kritisk viktig tiltak er å innføre krav om gjennomgående automatiske veie- og målesystemer ved landing. Systemene må logge alle hendelser i veiesystemet og lagre alle måledata. I tillegg må veie- og målesystemene være direkte knyttet til seddelsystemet, og alle data må rapporteres fortløpende til kontrollmyndighetene. Utvalget tilrår også at det i løpet av to år stilles krav om fysisk utforming og videoovervåking av mottak.

Videre tilrår utvalget at det så snart som mulig innføres krav om å melde inn planlagt landings- tidspunkt. Det bør vurderes om dette skal være et krav pålagt fisker gjennom utvidelse av eksis-

terende rapporteringsløsninger eller som en innmelding fra mottaker. Det foreslås også et krav om at dagens journal rapporteres fortløpende til kontrollmyndighetene.

For å forbedre kontrollen med hvitfisk- og krabbenæringen spesielt, foreslår utvalget at det innføres krav til å registrere antall individer i de fiskerier der det er praktisk mulig. Krav om å opplyse om antall individer på seddel, etiketter og fraktbrev ved pakking og transport kan innføres raskt med lave kostnader.

Innenfor et tidshorisont på to år tilrår utvalget at ytterligere tiltak utredes nærmere og iverksettes. Det gjelder blant annet krav om registrering og rapportering av mannskapslister og sikker identifisering og etablering av et samlet register over alle som mottar og kjøper fisk. Videre foreslår utvalget at det innføres krav om bruk av måleutstyr om bord på fiskefartøy, som grunnlag for elektronisk fangstrapportering, med trinnvis implementering avhengig av fiskeri og flåtegruppe. I fiskerier der det er praktisk mulig må kravet inkludere rapportering av antall fisk. Når det gjelder pelagiske fartøy foreslås det krav til rapportering av temperaturlogg for tidfesting av fangstoperasjon. Det bør også innføres krav om å kunne legge frem nøyaktige tegninger over lasterom på fartøy for kontrollmyndighetene. Utvalget anbefaler også at det innføres krav til elektroniske fraktbrev med hjemmel i havressursloven.

Utvalget foreslår også en nærmere utredning av krav til internkontroll både for fartøy og landsiden, og en samordning av ulike internkontrollsystemkrav som pålegges fiskerinæringen.

Innenfor en tidshorisont på fire år tilrår utvalget at ytterligere tre tiltak utredes nærmere og vurderes iverksatt. Det gjelder tredjepartsveieing og registrering av fangst innen pelagisk sektor, økt bruk av nøytrale mottak for bunnfisk og nye krav i bokføringsforskriften til dokumentasjon av produksjonsdata og varelager.

1.2.3.3 *Bedre regelverk*

Utvalget anbefaler generelt at reguleringer med hjemmel i fiskerilovgivningen utformes slik at de i seg selv bidrar til økt etterlevelse. Reguleringer må fastsettes slik at de enkelt kan etterleves og kontrolleres. Utvalget mener dispensasjons- og særordninger svekker regelverkets legitimitet, og tilrår at adgangen til å få dispensasjon fra ulike typer regelverk strammes inn.

Utvalget har vurdert ulike modeller, som kan løse utfordringene med manglende etterlevelse av landingsforskriften ved omsetning av fersk torsk i

vintersesongen. Risikoen for at uregistrert fisk kommer inn i verdikjeden er vurdert som hovedutfordringen i dag. Løsningen på denne store utfordringen ligger i andre forslag til tiltak som foreslås i utredningen. De øvrige tiltakene løser imidlertid ikke utfordringene som henger sammen med kvoteavregningen for torsk.

Medlemmene i utvalget har ulike syn på hvilken modell som best vil løse utfordringene med ressursregistrering av torsk på kort sikt. *Et flertall, medlemmene Alvik, Digre, Karlsen, Lassesen, Lie, Nergaard og Pedersen* anbefaler at all fangst blir registrert etter at den er sløyd og at dagens offisielle omregningsfaktorer benyttes for å beregne kvoteavregningen. Hovedbegrunnelsen for dette er at nær 80 pst. av totalkvoten på nordøstarktisk torsk fiskes av russisk og norsk havgående flåte og kvoteavregnes på denne måten i dag. *Medlemmene Karlsen og Pedersen* anbefaler i tillegg at en justert variant av Hovden-modellen aksepteres, for å øke effektiviteten i mottak som tar imot fangst fra mange små fartøy. *Et mindretall, medlemmene Bech og Diekert* anbefaler at regelverket endres slik at all fangst må registreres og kvoteavregnes i rund vekt. Dette vil gi dokumentert og korrekt registrering av ressursuttaket både på fartøynivå og nasjonalt nivå, og usikkerhetsfaktorer som oppstår ved bruk av omregningsfaktor elimineres.

Utvalgets medlem Tetmo mener det er avgjørende å registrere fangstens runde vekt av regnskapsmessige hensyn, men at det ikke er avgjørende om kvoteavregningen skjer basert på rund eller sløyd vekt.

Videre foreslår utvalget at det foretas en gjennomgang av hvordan ilandføringsplikten er operasjonalisert, med tanke på å forbedre muligheten for en troverdig og effektiv kontroll og håndheving bestemmelsen. Samtidig mener utvalget det må lages systemer som sikrer at fiskerne får levert alt som kommer i land i henhold til ilandføringsplikten, og at disse ressursene utnyttes optimalt, må på plass. Her kan salgslagene bidra gjennom sine forretningsregler ved å pålegge kjøper å ta imot hele fangsten.

Utvalget tilrår også at Nærings- og fiskeridepartementet gjør nødvendige tiltak for å etablere et forvaltningsregime i Skagerrak som lar seg håndheve. Det tilrår også at det settes i gang et arbeid for å regulere fritids- og turistfisket, i samråd med næringen, med tanke på å sikre en effektiv og troverdig kontroll med aktiviteten.

1.2.3.4 Bedre organisering

Utvalget fremmer en rekke forslag for å få bedre kvalitet og ressursutnyttelse i kontrollarbeidet. Foruten å se på roller og arbeidsdeling mellom kontrollmyndighetene, har utvalget vurdert tiltak for å tilpasse kompetanse, kapasitet og informasjonsforvaltning til behovene framover. I tillegg har utvalget vurdert hvordan bruk av reaksjoner kan bli mer effektiv og forholdsmessig.

Etter utvalgets mening må kontrollmyndighetenes kompetanse innen informasjonsforvaltning, teknologi og digitalisering styrkes betydelig. Videre foreslås det blant annet at det etableres spesifikke kompetansekrav til ulike type stillinger innenfor ressurskontrollen. Det bør også etableres en tverrfaglig utdanning for næringsrettet tilsyns- og kontrollarbeid som kvalifiserer til en bachelor og gir mulighet til å spesialisere seg i bekjempelse av kriminalitet i fiskerinæringen.

Utvalgets vurdering er at økt tilstedeværelse først og fremst søkes løst gjennom teknologiske løsninger i framtiden, men at det opprettholdes en kapasitet som gjør det mulig å gjennomføre fysiske kontroller for å verifisere registrert informasjon. I tillegg mener utvalget at Kystvaktens kapasitet til fiskerikontroll på havet må styrkes, og anbefaler at Kystvakten med bistand fra relevante kompetansemiljø utreder hvordan luftgående droner (RPAS) og annen ny teknologi kan styrke Kystvaktens operative kapasitet til ressurskontroll. Utvalget mener også at det blir nødvendig å styrke Justervesenets kapasitet til kontroll med målesystemer i fiskerisektoren i årene som kommer, i tråd med utvikling av nye teknologiske løsninger for ressursregistrering.

Utvalget mener det er kritisk viktig at kontrollmyndighetenes kapasitet til informasjonsforvaltning og håndtering av økt datafangst og digitale løsninger økes. Hovedforslaget er å etablere en felles teknisk infrastruktur for utveksling av data mellom relevante aktører. Det anbefales videre at kontrollmyndighetene etablerer strategier for å håndtere og utnytte potensialet i allerede tilgjengelige data og ny datafangst. Utvalget mener de digitale løsningene er så viktige for framtidens fiskeriforvaltning og ressurskontroll at myndighetene må se på organiseringen av dette fagområdet.

Utvalget tilrår at ansvaret for ressurskontrollen i framtiden samles hos Fiskeridirektoratet, med Kystvakten som ansvarlig myndighet for havgående kontroll. Samtidig anbefales det at Fiskeridirektoratet omorganiseres, slik at kontroll- og tilsynsfunksjonen skilles organisatorisk fra de øvrige direktoratsfunksjonene. En funksjonsdelt

organisering av virksomheten vil legge bedre til rette for profesjonalisering av tilsyns- og kontrollarbeidet.

Når det gjelder Kystvakten, anbefaler utvalget at styringsstrukturen utredes nærmere. Det etterlyses en styringsmekanisme som hindrer at kontrollen med våre store fiskeressurser blir en salderingspost når andre sektors behov for kystvaktressurser øker.

Utvalget anbefaler at salgslagene rendyrkes som oppgjørssentral og markeds plass, og at de ikke lenger skal ha ansvaret for operativ ressurskontroll. Det foreslås likevel at salgslagene inntil videre skal ha ansvar for å kvalitetssikre landings- og sluttssedlene og påse at egne forretningsregler etterlevs. Dette innebærer en videreføring av dagens system- og kvotekontroll.

Det foreslås at salgslagene fortsatt skal gjennomføre rutinemessig administrativ inndragning ved fangst over kvote eller andre nærmere spesifiserte regelbrudd, som ikke krever skjønnsmessig vurdering av inndragningsbeløp. Salgslagene må pålegges å samordne sin praksis, slik at like tilfeller behandles likt. Videre foreslås det at salgslagene får en særlig plikt til å varsle Fiskeridirektoratet ved mistanke om lovbrudd i forbindelse med førstehåndsomsetningen.

Det forventes at salgslagene fortsatt vil være en viktig medspiller i arbeidet med ressurskontroll og i det forebyggende arbeidet mot kriminalitet i fiskerinæringen i kraft av sin kompetanse og nærhet til fiskeriene. Salgslagenes behov for hjemler for å kontrollere egne bestemmelser, kan fremgå av de forretningsregler som fastsettes.

Utvalget tilrår at organiseringen av klagebehandling i fiskeriforvaltningen utredes nærmere. Målet er å oppnå en organisering som ivaretar kravet til likebehandling og en effektiv og kompetent klagebehandling.

Utvalget ser store muligheter for bedre resultater i ressurskontrollen gjennom et mer strategisk og målrettet tverretatlig samarbeid, der man for hver fase i kontrollvirksomheten bygger kompetanse og samarbeider med tilsvarende funksjoner i øvrige etater. En funksjonsdelt organisering av Fiskeridirektoratet vil understøtte en slik endring. Dette vil gi tydeligere samarbeidsflater med Skatteetaten og Tolletaten, som allerede er organisert etter et slikt prinsipp.

Samtidig anbefaler utvalget at politiet og etatene i fremtiden bør jobbe mer kunnskapsstyrt og forebyggende mot kriminalitet i fiskerinæringen. Det er i dag et stort potensial for forbedringer når det gjelder å jobbe forebyggende både for hver

etat alene, men ikke minst i samarbeid og på tvers av andre etater.

Et hovedforslag er at etatene med kontrollansvar for fiskerinæringen går sammen og ser på hvordan de best kan få gevinster ved samarbeid. Særlig bør ansvarsforhold og samarbeidsløsninger mellom Kystvakten og Fiskeridirektoratet når det gjelder overvåkning, risikovurdering og reaksjonsfastsettelse utredes med tanke på å øke effektiviteten. Konkrete tiltak som kan vurderes er opprettelse av en felles operativ overvåkingsentral for fiskeriene (FMC/Kystvaktssentral) som følger løpende med på aktiviteten i verdikjeden. Utvalget tilrår også at det utformes en samarbeidsavtale med instruks som formaliserer og regulerer samarbeidet mellom Fiskeridirektoratet, Kystvakten og politi og påtalemyndighet i fiskerisaker. Avtalen bør omfatte både risikostyring, analysesamarbeid og operativt samarbeid. Det må være et mål å redusere tiden fra et lovbrudd avdekkes til saken har fått sin endelige avgjørelse.

Utvalget mener det er behov for et løft også i politiets arbeid med fiskerisaker. Det anbefales at påtaleansvaret til statsadvokatembetene i Troms og Finnmark og i Rogaland utvides, slik at de får ansvar for alle fiskerisaker. Det vil være i tråd med det saklige virkeområdet til havressursloven, som inkluderer hele verdikjeden. Utvalget anbefaler videre at det opprettes et etterretningssenter for fiskerisaker i Økokrim, som også skal bistå med kompetansebygging i distriktene. Videre foreslås det å opprette et fiskeripoliti i politidistrikt med høy fiskeriaktivitet, der minimum tre medarbeidere er dedikert til fiskerisaker. Det anbefales også at det lages et etterforskningsrundskriv som veileder politidistriktene om håndteringen av fiskerisaker.

Utvalget foreslår at det opprettes to tverretatlige fiskekriminalitetsentre under ledelse av politiet, med deltakelse fra Mattilsynet, Fiskeridirektoratet, politiet, Tolletaten, Justervesenet, Skatteetaten og Kystvakten. Sentrene opprettes med en «task force»-organisering, som sikrer at analyser og kontroller håndteres umiddelbart.

Sist, men ikke minst, foreslår utvalget at det gis et hjemmelsgrunnlag for utveksling av data, slik at taushetsplikt ikke står i veien for å utveksle data som den enkelte etat trenger for å løse oppgavene etter aktuell sektorlovgivning.

1.2.3.5 Effektive og forholdsmessige reaksjoner

Utvalget anbefaler at det gjennomføres en fullstendig gjennomgang av fiskerilovgivningen som tar hensyn til utvalgets anbefalinger og tilrådninger.

Særlig reaksjonshjemler og straffenivå bør utredes nærmere, for å sikre at manglende etterlevelse av fiskerilovgivningen møtes med forholdsmessige og effektive reaksjoner.

Samtidig mener utvalget at økte krav til kompetanse hos fiskeriforvaltningen må være en forutsetning for å gi forvaltningen utvidede reaksjonshjemler, slik at kravene til likebehandling og rettssikkerhet ivaretas på en betryggende måte. Forslagene til tiltak for å forbedre dokumentasjonen om det som høstes og landes og fangstens videre vei i verdikjeden vil også være avgjørende for å etablere fakta i saker. Dermed reduseres graden av skjønnsutøvelse. Utvalget viser også til forslaget om å utrede organiseringen av klageinstituttet for reaksjoner som vedtas i forvaltningssporret, som også har betydning for rettssikkerheten.

På denne bakgrunn anbefaler utvalget at det foretas en nærmere utredning av reaksjonshjemlene i fiskerilovgivningen, med vekt på forholdet mellom bruken av administrative sanksjoner og bruken av straffesanksjoner. Blant annet anbefaler utvalget en nærmere utredning av om midlertidig tilbakekall av ervervstillatelse kan benyttes mer aktivt som reaksjon mot alvorlige overtredelser. Det anbefales videre at man i større grad tar i bruk adgangen til utvidet inndragning etter straffeloven § 68 ved alvorlige brudd på havressursloven, deltakerloven eller andre bestemmelser i fiskerilovgivningen der vilkårene for dette er oppfylt.

Når det gjelder reaksjonsnivå, anbefaler utvalget at det vurderes innført et prikkbelastningssystem, hvor brudd på fiskerilovgivningen utløser en gradvis strengere reaksjon ved gjentakende overtredelser. Utvalget mener videre at man bør vurdere en mer aktiv bruk av administrativt rettighetstap ved gjentatte grove overtredelser, og at dette bør ses i sammenheng med prikkbelastningssystemet. Gitt betryggende krav til kompetanse, dokumentasjon og klageadgang anbefaler utvalget at det øvre nivået for overtredelsesgebyr økes, at bøtenivået økes og at flere andre tiltak som vil gi mer effektive reaksjoner vurderes innført.

1.2.3.6 *Konsekvenser og finansiering*

Utvalgets forslag skal legge til rette for bedre etterlevelse av fiskerilovgivningen og forbedre næringens evne til å møte dokumentasjonskrav fra andre lands myndigheter og markedsaktører. Siden økt fysisk tilstedeværelse er svært kostbart, vil det antageligvis være mer samfunnsøkonomisk lønnsomt å øke tilstedeværelsen gjennom teknologiske løsninger.

Å stoppe ulovlig virksomhet vil innebære at ressursene beskattes i tråd med internasjonale og nasjonale krav, basert på vitenskapelige råd for en bærekraftig forvaltning. Det vil dessuten gi riktige vilkår for seriøse bedrifter, som bidrar til finansieringen av velferdsstat og kommunale tjenester gjennom riktig moms og skatt, og riktig toll. En næring mindre utsatt for kriminalitet vil også gi bedre grunnlag for økonomisk vekst og like konkurransevilkår.

Digitaliseringsprosessen som er foreslått vil kreve investeringer i teknologi og infrastruktur. Utvalget mener at næringen må være sentral i teknologiutviklingen som må til for å få på plass den digitale infrastrukturen. Samtidig er det behov for en stor, tverretattlig satsing, som sikrer effektive løsninger og ivaretar målet om at næringen kun skal trenge å gi samme opplysning til myndighetene én gang. Det vil også innebære betydelige investeringer for næringen i ny teknologi. En rekke av de offentlige virkemidlene rettet mot innovasjon og teknologiutvikling vil kunne være med på å finansiere utviklingsprosjekter.

Utvalget mener samtidig forslaget vil gi betydelige gevinster i form av redusert tidsbruk, både for næringen og myndighetene. Dette vil gi innsparing ved at aktørene bruker mindre tid på rapportering og at informasjonen er oppdatert til enhver tid. Dermed spares tid og ressurser både for næringen og myndighetene.

Næringen vil kunne høste gevinster ved å være bedre i stand til å møte krav til dokumentasjon og sporbarhet. Tillit har høy verdi, og det er et stort potensial i godt betalende markeder for produkter som er dokumentert bærekraftige. Økt transparens vil gjøre systemet mer etterprøvbart for både de involverte aktørene, og for andre interessenter, og vil i seg selv kunne bidra til økt etterlevelse.

Utvalget mener det er stort potensial for bedre måloppnåelse og mer effektiv ressursbruk i ulike etater gjennom samarbeid mellom aktører med en klar ansvars- og rolledeling. De største gevinstene ligger i samordning av digitale løsninger, utvikling av fellestjenester og systemer for informasjonsdeling.

Et automatisert dokumentasjonssystem krever en betydelig offentlig satsing på digital infrastruktur, som også innebærer behov for økt digital kompetanse. Dette er nødvendig for at kontrollmyndighetene skal kunne holde tritt med den teknologiske utviklingen og gjøre seg nytte av nye teknologiske løsninger. Det vil kreve et betydelig løft i dagens systemer for å lykkes, både i oppbyg-

ging av registrene og løsninger for utveksling av informasjon mellom etater.

Utvalget tilrår at administrativt inndratte midler bør kunne gå til å delfinansiere nødvendige investeringer i ny teknologi. Disse midlene bør fortsatt gå til kontrollformål, men ikke via salgslagene. Det tilrås videre at næringen må bidra til å dekke inn økte kostnader for økt satsning på ressurskontrollen gjennom en kontrollavgift.

Forslagene til omorganisering av de ulike etatene, og opprettelsen av nye formaliserte tverretatlige samarbeid vil ha betydelige organisatoriske konsekvenser som vil måtte utredes nærmere. En forutsetning for analysesamarbeid og utveksling av data vil være at det er tilstrekkelig hjemmelsgrunnlag for utveksling av data.

Forslagene innebærer at flere av dagens lover og forskrifter må endres.

Kapittel 2

Utvalgets arbeid

2.1 Utvalgets sammensetning og mandat

Utvalget ble oppnevnt ved kongelig resolusjon 15. juni 2018 og har hatt ti medlemmer:

Leder:

- direktør Magnar Pedersen, Tromsø

Øvrige medlemmer:

- fagdirektør Tor Alvik, Leikanger
- politioverbetjent Henny Irene Bech, Nittedal
- juniorprofessor Florian Diekert, Heidelberg, Tyskland
- forskningssjef Hanne Digre, Trondheim
- seniorforsker Kine Mari Karlsen, Tromsø
- daglig leder Vårinn Marie Lassesen, Myre
- skipper og styreleder Per William Lie, Fjell
- råstoffsjef Ørjan Nergaard, Båtsfjord
- seniorrådgiver Hans Petter Tetmo, Tønsberg

Utvalget fikk følgende mandat:

«Utvalgets skal gi råd om en framtidig innretning av den norske ressurskontrollen, som på samme tid bidrar til to overordnede mål:

- a. etterlevelse av norsk fiskerilovgivning
- b. markedsadgang for norsk fisk

Viktige kriterier for framtidens ressurskontroll er at den er formåls- og kostnadseffektiv, har legitimitet i næringen og troverdighet i samfunnet, hos sertifiseringsorganisasjoner og andre lands myndigheter. Utvalget vil ha tre hovedoppgaver:

- Utforske hvordan ny teknologi kan bidra til å møte kravene til korrekt ressursregistrering og annen dokumentasjon som markeder og myndigheter krever. Hvilke krav til sporbar dokumentasjon vil kunne bli avkrevd norske eksportører av sjømat i framtiden, og hvordan kan ny teknologi bidra til å møte kravene? Hva bør være myndighetenes ansvar og hva bør være

næringens eget ansvar i møte med ulike markeders krav om sertifikater og dokumentasjon? I den grad myndighetene skal ta ansvar må behovet for data og dokumentasjon, og for et høyt sikkerhetsnivå for digitale løsninger vurderes. Vern om personopplysninger og forretningshemmeligheter skal ivaretas. Muligheten for forenkling gjennom «once only»-prinsippet i forvaltningen; at næringsaktørene ikke trenger å oppgi samme opplysning til myndighetene mer enn en gang, skal også vurderes.

- Vurdere roller, ansvar og kompetanse i framtidens ressurskontroll. Utvalget skal vurdere hvordan myndighetene kan innrette sin ressurskontroll i framtida, slik at samfunnet får best mulig effekt av de samlede kontrollressursene gjennom hele verdikjeden. Hvilken kapasitet må bygges for å lykkes med en revisjons- og risikobasert kontroll, som bidrar til høyere oppdagelsesrisiko og økt etterlevelse av regelverket? Kan endringer i datainnsamling, -deling og -analyse gjennom verdikjeden forbedre kontrollen? Kan det operative kontrollsamarbeidet forbedres?
- Påpeke behov for regelverksendringer. Dersom utvalget i sitt arbeid oppdager forhold i dagens reguleringer som henger dårlig sammen, er unødvendig komplisert eller gir utilsiktede incentiver til lovbrudd, skal utvalget løfte dette frem i utredningen og foreslå mulige regelverksendringer.

Arbeidet skal ta utgangspunkt i etablert kunnskap om årsakene til regelbrudd og effekter av ulike typer etterlevelsstrategier og -tiltak. Tiltak som gjør det enklere for næringsaktørene å handle rett, eller som premierer samarbeid, er viktige for økt etterlevelse blant seriøse aktører. Samtidig må kontrollsystemet og samarbeidet med politi og påtalemyndighet innrettes slik at systematiske regelbrudd oppdages og

straffes. Ressurskontrollen har også et internasjonalt perspektiv som bør belyses der det er relevant.

Utvalget skal utrede økonomiske, administrative og andre vesentlige konsekvenser av sine forslag i samsvar med utredningsinstruksens punkt 1–3.»

Utvalget skulle ifølge mandatet avgi innstilling 30. september 2019, men har fått utsatt frist for å levere senest 1. desember 2019.

2.2 Avgrensinger

Utvalget har i samsvar med mandatet konsentrert seg om de tre temaene dokumentasjonsteknologi, organisering og regelverk.

Utvalget har lagt stor vekt på å utrede hvordan korrekt registrering av ressursuttaket og annen dokumentasjon som markeder og myndigheter krever, kan oppnås ved bruk av teknologiske løsninger. De konkrete løsningene vil variere mellom flåtegrupper og ulike næringssegmenter. Utvalget vil i problembeskrivelser og foreslåtte tiltak ta høyde for dette, men vil legge hovedvekt på et felles regelverk for fiskerinæringen. Flere av løsningene utvalget mener vil gi best måloppnåelse krever videre utredning og utvikling. Det kan derfor ta tid å få et helhetlig system på plass. Innenfor deler av flåten kan det imidlertid etableres en del løsninger på kortere sikt. Utvalget foreslår derfor en trinnvis implementering av tiltakene.

Beskrivelsen av markeds- og myndighetskrav og trendene som observeres på dette området er avgrenset til det som gjelder forventninger til verifiserbar dokumentasjon fra næringen. Utvalget har sett på kravene til de viktigste sertifiseringsorganisasjonene og på eksisterende myndighetskrav ved eksport og import. Det pekes også på en del overordnede trender knyttet til markeds- og forbrukerkrav.

Når det gjelder roller, ansvar og kompetanse i framtidens ressurskontroll, har utvalget først vurdert hvordan ny teknologi endrer premissene for kontrollarbeidet. I lys av dette vurderes framtidens kompetanse- og kapasitetsbehov. Videre har utvalget vurdert hvordan myndighetene bør innrette seg for å bli i stand til å utnytte de digitale mulighetene. Med dette som bakteppe har utvalget vurdert organiseringen av kontrollansvaret på fiskeriområdet.

Fiskerireguleringene er omfattende og komplekse. Utvalget har ikke gått systematisk gjennom alt regelverk, men har konsentrert seg om

utfordringer som er identifisert gjennom den innledende kartleggingen. Selv om ulike særordninger kan ha spesifikke kontrollutfordringer, har ikke utvalget gått konkret inn i de enkelte regelverkene. I slike tilfeller har utvalget kun beskrevet utfordringene disse ordningene skaper.

Internasjonalt kontrollsamarbeid er også avgjørende for å lykkes med den nasjonale ressurskontrollen, men har ikke vært tema for denne utredningen. Utvalget peker likevel på enkelte tiltak for å sikre internasjonal harmonisering av relevante tiltak. Relevante tiltak må gjøres gjeldende for norske fartøy uavhengig av hvor de befinner seg og for utenlandske fartøys fiske i norske farvann.

2.3 Utvalgets arbeid

Utvalget har hatt 12 utvalgsmøter over til sammen 24 dager. Det er innhentet innspill fra og gjennomført møter med en rekke myndigheter og næringsorganisasjoner for å få et bredere og mer nyansert bilde av det som oppfattes som de viktigste utfordringene knyttet til manglende etterlevelse og myndighetenes kontroll med fiskerinæringen. Utvalget har også fått innspill fra forskningsinstitusjoner, næringsorganisasjoner og teknologileverandører for å kartlegge potensialet i nye teknologiløsninger. Oversikt over hvem utvalget har møtt i perioden er å finne i vedlegg 1.

2.4 Rapportens oppbygning

Del I Innledning presenterer bakgrunnen for utredningen, og ser på det rettslige rammeverket, og andre føringer for kontrollen. I del I presenteres også teoretiske og praktiske tilnærminger til etterlevelse og ressurskontroll. Delen avsluttes med relevant bakgrunnsinformasjon om fiskerinæringen og en redegjørelse for dokumentasjonskrav fra importmyndigheter og private aktører, samt trender og utviklingstrekk.

Del II ser på utfordringer med dagens ressurskontroll med vekt på utfordringene med å sikre etterlevelse med dagens kontrollregime, utfordringer ved organiseringen av ressurskontrollen og utfordringer ved noen regelverk.

I del III utforsker utvalget hvordan ulike teknologier kan bidra til å møte kravene til korrekt registrering av ressursuttaket og annen dokumentasjon som markeder og myndigheter krever. Del III vurderer også spørsmål knyttet til sporbarhet, sertifisering og åpne data.

Del IV vurderer og fremmer forslag til regelverksendringer, som vil fremme etterlevelse og forbedre muligheten for kontroll.

Del V gir råd om hvordan myndighetene kan innrette ressurskontrollen i framtiden, med vekt på kompetanse, kapasitet, informasjonsforvalt-

ning, organisering og reaksjoner. I del V vurderes også finansiering og konsekvenser av utvalgets forslag.

Kapittel 3

Ressurskontroll

3.1 Hva er ressurskontroll

3.1.1 Ressurskontrollbegrepet

Av forarbeidene til havressursloven følger det at ressurskontroll innebærer å føre kontroll med høstingsaktivitetene, registrere uttak av fangst, samt å forebygge og avdekke brudd på reglene som regulerer fiskeriaktivitetene. Et annet ord for ressurskontroll er fiskerikontroll. I denne utredningen benyttes begrepene ressurskontroll og fiskerikontroll synonymt.

Ressurskontroll defineres slik av kontrollmyndighetene i Nasjonal Strategisk Risikovurdering (Fiskeridirektoratet, 2019a):

«summen av de tiltak som bidrar til å nå målet om høsting av marine ressurser i samsvar med nasjonale og internasjonale reguleringer. Det vil si at ressurskontrollen skal sikre etterlevelse av regelverket og dermed bidra til like rammevilkår for næringsaktørene».

Definisjonen viser at fiskeriforvaltningen har en helhetlig tilnærming til kontrollarbeidet, der ulike tiltak benyttes for å nå målet om etterlevelse. Utvalget har valgt å benytte begrepet ressurskontroll på lik måte som kontrollmyndighetene.

De siste tiårene har begrepet *tilsyn* i økende grad blitt brukt om offentlig kontrollvirksomhet. Begrepet er blant annet beskrevet i St.meld. nr. 17 (2002–2003) *Om statlige tilsyn* som følger:

«Tilsynsbegrepet kan i vid forstand forstås som et fellesbegrep for all aktivitet eller virkemiddelbruk som iverksettes for å følge opp lovverkets intensjoner. Kjernen i tilsynsrollen er imidlertid den konkrete kontrollen av pliktsubjektene etterlevelse av en norm som allerede er fastsatt ved lov, forskrift eller enkeltvedtak, samt reaksjoner ved avvik».

Ressurskontrollbegrepet og tilsynsbegrepet, slik de er definert her, er i stor grad overlappende. Det

sentrale er at begge begrepene peker på etterlevelse som målet, og at det kan benyttes ulike tiltak og virkemidler for å oppnå etterlevelse.¹

3.1.2 Ressurskontrollens rolle i fiskeriforvaltningen

Forarbeidene til havressursloven framhever betydningen av en effektiv og troverdig ressurskontroll for å lykkes med en ansvarlig fiskeriforvaltning og tilrettelegge for like konkurransevilkår:

«Ein ansvarleg og god ressurskontroll er med og sikrar at uttaket av villlevande marine ressurser heile tida er i tråd med gjeldande reglar og i tråd med måla som er nemnde ovanfor. Det overordna målet med ressurskontrollarbeidet er såleis å få til ei ansvarleg ressursforvaltning og å leggje til rette for lik konkurranse i næringa både nasjonalt og internasjonalt. Ein truverdig og effektiv ressurskontroll er ein føresetnad for all forvaltning av villlevande marine ressurser.»

FNs organisasjon for mat og landbruk (FAO, 2002) peker i sin håndbok for fiskeriforvaltning også på etterlevelse som det sentrale målet for overvåking og kontroll:

«... monitoring, control and surveillance (MCS) is all about compliance to fishery management measures. This is of course a rather simplistic approach, but when the elements are analysed we see that they all lead towards this goal: monitoring gathers information on the fishery that is used to assist in developing and assessing appropriate management measures, while surveillance uses this information to ensure that these controls are complied with.»

Det er interessant at FAO ikke bare er opptatt av at overvåknings- og kontrollregimene skal bidra

¹ Se også en noe annen begrepsdefinisjonen i Stub, M. 2011. Tilsynsforvaltningens kontrollvirksomhet.

til å kontrollere og håndheve reguleringene, men også at de skal frambringe kunnskap som kan hjelpe forvaltningen i å evaluere hvordan reguleringene fungerer og også utvikle hensiktsmessige forvaltningstiltak.

Den norske fiskeriforvaltningen legger som FAO, et helhetlig forvaltningsperspektiv til grunn for sin tilnærming til overvåkning og kontroll av fiskeriene, der kunnskapsbygging for å utvikle best mulige forvaltningstiltak går hånd i hånd med kontrollen med at regelverket etterleves.

3.2 Viktige føringer for ressurskontrollen

3.2.1 FNs bærekraftsmål

En grunnleggende føring for ressurskontrollen er prinsippet om en bærekraftig utnyttelse av fiskeriressursene. Norge har tilsluttet seg de 17 målene for en bærekraftig utvikling vedtatt av FNs medlemsland høsten 2015. Målene fungerer som en felles arbeidsplan for hele verden for å utrydde fattigdom, bekjempe ulikhet og stoppe klimaendringene innen 2030. For fiskeriforvaltningen er særlig bærekraftsmål 14 viktig. Bærekraftsmål 14 handler om å bevare og bruke hav og marine ressurser på en måte som fremmer bærekraftig utvikling. Delmål 14.4. er særlig relevant for ressurskontrollen:

«Innen 2020 innføre effektive tiltak for å regulere høsting og få slutt på overfiske, ulovlig, urapportert og uregulert fiske samt ødeleggende fiskemetoder, og iverksette vitenskapelig baserte forvaltningsplaner for at fiskebestandene snarest mulig kan gjenopprettes minst til et nivå som kan gi best mulig bærekraftig avkastning ut fra bestandenes biologiske særtrekk.»

Det er en kjent sak at ressursene i havet er begrenset. Derfor er det i norsk fiskerilovgivning en målsetting om at innsats og uttak reguleres på en slik måte at alle dimensjonene av bærekraftsprinsippet ivaretas.

3.2.2 En effektiv og legitim ressurskontroll

Effektivitet og legitimitet er grunnleggende forvaltningsverdier, og har vært sentrale i begrunnelsen for reformene i forvaltningspolitikken de siste tiår.²

Utvalgets mandat påpeker også at viktige kriterier for framtidens ressurskontroll er at den er *«formåls- og kostnadseffektiv, har legitimitet i*

næringen og troverdighet i samfunnet, hos sertifiseringsorganisasjoner og andre lands myndigheter».

Effektivitet i fiskeriforvaltningen samlet sett betyr at det økonomiske potensialet som ligger i fellesskapets viltlevende marine ressurser utnyttes til det beste for samfunnet. Dårlig kontroll med ressursuttaket vil gjøre at sløsing, for eksempel i form av utkast av fangst, ikke fanges opp. En praksis som ikke sikrer god kvalitet på landet fangst er en annen form for sløsing.

Kontrollregimet vil først og fremst bedømmes ut fra evnen til å nå sitt formål, altså at viltlevende marine ressurser høstes i samsvar med nasjonale og internasjonale reguleringer. For å kunne vurdere om dette skjer trengs troverdig dokumentasjon av høstingsaktiviteten og uttaket. Tilliten til dokumentasjonen avhenger av påliteligheten i dokumentasjonssystemene og myndighetenes evne til å forebygge, avdekke og straffe regelverksbrudd.

En ressurskontroll som ikke er hensiktsmessig innrettet eller organisert, er også en form for sløsing med samfunnets ressurser. Ressurskontrollen må være kostnadseffektiv ved at den gjennom de samlede kontrollressursene skaper høy grad av etterlevelse. Den bør være kjennetegnet ved en hensiktsmessig organisering, effektiv bruk av teknologi, ryddige grenseflater og avklarte roller mellom myndighetsaktører. Dette fordrer også godt samspill mellom aktørene for å unngå unødvendig dobbeltarbeid eller at viktige oppgaver faller mellom to stoler. For å unngå effektivitetstap i næringen for øvrig bør ressurskontrollen heller ikke begrense aktørenes næringsutøvelse unødig.

En legitim ressurskontroll oppfattes som rimelig og rettferdig, både for de berørte næringsutøverne, og for markedsaktører, myndigheter og samfunnet forøvrig. Dette er ikke nødvendigvis det samme som at et system er den foretrukne løsningen for alle aktørene, men at regelverk og håndheving samlet sett er akseptabel for samfunnet og balanserer de ulike hensynene som skal tas.

NOU 1989: 5 *En bedre organisert stat* lister opp sentrale elementer i en legitim myndighetsutøvelse. Elementene er at regulering og håndheving er i tråd med prinsipper for klarhet, likebehandling og rettssikkerhet, proporsjonalitet, faglighet, samt at den er ikke-korrupt, upartisk og transparent.

² Se for eksempel NOU 1989: 5 *En bedre organisert stat* og St.meld. nr. 19 (2008–2009) *Ei forvaltning for demokrati og fellesskap*.

Med klarhet mener man at de aktørene som bestemte regler gjelder for, skal forstå regelverket, og dermed ha mulighet til å handle rett. Det skal altså ikke være tvil om hva som er gjeldende regelverk, og dette bør være lett å etterleve. Likebehandling og rettssikkerhet innebærer at like saker må behandles likt og rettssikkerheten til den enkelte næringsaktør må ivaretas. Det er også avgjørende at hensyn til datasikkerhet, personvern og forretningshemmeligheter ivaretas. Proporsjonalitet, eller forholdsmessighet, innebærer at kostnader og nytte ved et tiltak må stå i et rimelig forhold til hverandre. Næringsaktørene må ikke pålegges urimelige byrder ved kontrollen som gjennomføres. Proporsjonalitet innebærer også at sanksjoner og straff må stå i et riktig forhold til lovbruddene som begås i fiskerinæringen.

Kontrollmyndighetenes legitimitet er også avhengig av at kvaliteten sikres i alle ledd i ressurskontrollen. Det må stilles klare krav til faglighet og kompetanse, både når det gjelder næring, lovverk og det kontrollfaglige. Dersom næringsaktører opplever at reglene ikke etterleves av andre, eller håndheves ulikt, vil dette svekke følelsen av rettmessighet og rettferdighet, noe som igjen kan slå negativt ut på etterlevelsen.

For at ressurskontrollen skal ha legitimitet, må den være transparent, upartisk og fri for korrupsjon. Det må ikke være grunn til å stilles spørsmål ved om kontrollen utøves i samsvar med fastsatte regler og samfunnsnormer.

3.2.3 Et etterrettelig ressursregnskap

En korrekt registrering av ressursuttaket er et premiss for bærekraftig forvaltning og høsting av fellesskapets ressurser, samt like konkurransevilkår mellom nasjoner og mellom de enkelte næringsaktørene. For ressurskontrollen er utfordringen å sikre et regnskap over ressursuttaket som samsvarer med virkeligheten.

Utgangspunktet for registrering av ressursuttaket er rund vekt. Rund vekt er den vekten fisken har når den tas opp av havet. Alle avtaler Norge inngår fastsetter den totale høstingskvoten og fordelingen av denne i samme enhet som kvoterådet gis; tonn rund vekt. Det internasjonale havforskningsrådet (ICES) gir hvert år kvoteråd for de bestandene Norge forvalter i samarbeid med andre land, som gjelder opp mot 90 pst. av ressursene vi høster. Disse kvoterådene gis også i tonn rund vekt.

Det er to sentrale premisser for at fordelingen av høstingskvoten respekteres av den enkelte kyststat. For det første må alt som høstes

registreres korrekt og avskrives kyststatens tildelte kvote. Dette skjer i hovedsak når fisken tas til land. For det andre må ett kilo rund fisk være ett kilo rund fisk uavhengig av hvor høstingen eller landingen foregår. Dersom like fangster avregnes ulikt fra land til land etterleves ikke inngåtte avtaler om det totale uttaket av en bestand eller fordelingen av kvoten, videre gir det ulike konkurransevilkår mellom land og fartøy avhengig av hvor fangsten landes.

En korrekt registrering av ressursuttaket er med andre ord helt avgjørende for at kyststatene skal kunne dokumentere at de etterlever avtalene og respekterer den fastsatte totalkvoten og fordelingen av denne. Tiltakene for å standardisere måle- og veiemetoder blir dermed kritisk viktige for å sikre like konkurranseforhold mellom kyststatene.

Registrering av norske fiskefartøys ressursuttak skjer i forbindelse med landing av fisk. Mottaker og den som lander plikter fortløpende å sortere og veie all fisk ved landing. Det vil si at fisken som utgangspunkt skal veies slik den kommer til land.

I de tilfeller fisk landes og omsettes i en annen tilstand enn slik den tas opp av havet, vil det være behov for omregningsfaktorer for å regne om produktvekt til rund vekt, jf. forskrift om omregningsfaktorer fra produktvekt til rund vekt. Når aktuelt salgslag mottar seddelen med påført produktvekt omregnes dette til rund vekt ved å benytte offisielle omregningsfaktorer for aktuelt produkt. Deretter kvoteavregnes fartøyets kvote basert på beregnet rund vekt. En omregningsfaktor fastsettes på grunnlag av prøvetaking og statistisk metode, og tilsvarer vanligvis et gjennomsnitt over ett år. Per dags dato er det etablert mer enn 200 omregningsfaktorer fra produktvekt til rund vekt.

Med tanke på et korrekt regnskap over ressursuttaket vil det være en vesentlig utfordring med bruk av omregningsfaktorer at disse alltid baseres på gjennomsnittsberegninger. De vil derfor aldri være helt like det faktiske forholdet mellom den runde fisken og produktet som landes. Bruk av omregningsfaktor gir derfor dårligere datakvalitet i kvoteregnskapet enn registrering av fangstens vekt før den er bearbeidet. Det er flere årsaker til dette. Alle fiskeslag har naturlige variasjoner gjennom året, og vil til visse tider og steder ha mer mageinnhold og gytteprodukter.

Andre forhold som vil påvirke beregningen er variasjoner i selve produksjonen, som skjæresnitte og innholdet av vann, is og salt. Etter høstingen oppbevares gjerne fisken på tanker med vann.

Når fisken landes og veies kan noe av dette vannet følge med over vekten. Avhengig av hvor mye vann som følger med når fisken veies er det akseptert ulike vanntrekk. Tillatt vanntrekk er basert på gjennomsnittsmålinger og vil derfor ikke gi korrekt registrering i det enkelte tilfelle. Ved landing av pelagisk fanget råstoff (makrell, sild, hestmakrell, kolmule og lodde) til konsum er det for eksempel tillatt å avregne totalt kvantum avlest på vekten med 2 pst. før vekten føres på seddel. En slik praksis gir også insentiver for å redusere reell mengde vann som følger med fisken over vekten. Dette bidrar til å skape usikkerhet rundt det registrerte ressursuttaket.

I enkelte fiskerier produseres og pakkes fisken på sjøen. For å ivareta kvaliteten på fisken veies den i forbindelse med landingen sammen med emballasjen, også kalt tara (kartong, strips, plast og is/vann). Tilsvarende som ved bruk av omregningsfaktorer, er det et behov for å regne seg tilbake til fiskens runde vekt for å kunne kvo-teavregne landet kvantum, såkalt tarering. Tare-ring gir utfordringer fordi tara som benyttes ikke er likt i hvert enkelt tilfelle. Av praktiske årsaker er det nødvendig å basere tara på et utvalg som kontrollmåles og deretter antas det at gjennomsnittet vil gi et riktig totalbilde.

Til tross for svakhetene ved bruk av omregningsfaktor fra produktvekt til rund vekt, er det internasjonalt akseptert som det beste tilgjengelige verktøyet for å beregne ressursuttaket når vekten av den ubearbeidede (runde) fisken ikke lenger er tilgjengelig.

3.2.4 En ansvarlig næring

I havressursloven § 2 er det slått fast at «*dei villtlevande marine ressursane ligg til fellesskapet i Noreg*». Dette innebærer blant annet at det er myndighetene som prioriterer hvordan ressursene skal fordeles og hvem som skal kunne høste dem. Staten har også et ansvar for en bærekraftig forvaltning av ressursene. Det er en forventning om at enkeltpersoner eller enkeltselskaper som får tillatelse til å høste og dra økonomisk nytte av

fellesressursene bygger opp om myndighetenes fiskeriforvaltning. Fiskeriforvaltningen gir stor til-lit til næringsaktørene gjennom medbestemmel-sesrett og selvangivelse. Med denne tilliten følger også et ansvar. Hittil har dette ansvaret blant annet kommet til uttrykk gjennom høyesterett-spraksis som et skjerpet aktsomhetskrav.³

Lederen av etikkrådet og styreleder og eier i investeringsselskapet Ferd, Johan H. Andresen, har introdusert ideen om en ansvarlighetsskala, som grupperer næringsaktører i seks kategorier avhengig av holdninger til etterlevelse og ansvar-lighet, se figur 3.1. Ansvarlighetsskalaen er basert på en antagelse om at etterlevelse av myndig-hetskrav alene ikke nødvendigvis vil gi det opti-male resultatet, for verken næring eller forvalt-ning. Andresens argument er at aktører som ønsker å skape positive forandringer og utfordrer normer, kan skape større verdier både for seg selv og samfunnet.

Poenget med å trekke fram en slik ansvarlig-hetsskala er at nye krav og forventninger til ansvarlighet fra andre lands myndigheter eller markedsaktører kan gå lenger enn det som kre-ves av norsk lovgivning. Det kan også være gevin-ster ved å vise større ansvarlighet enn det som er påkrevd i dag. Et samarbeid med norske myndig-heter om å dokumentere bærekraft og lovlighet vil kunne gi næringen et konkurransefortrinn i markedet.

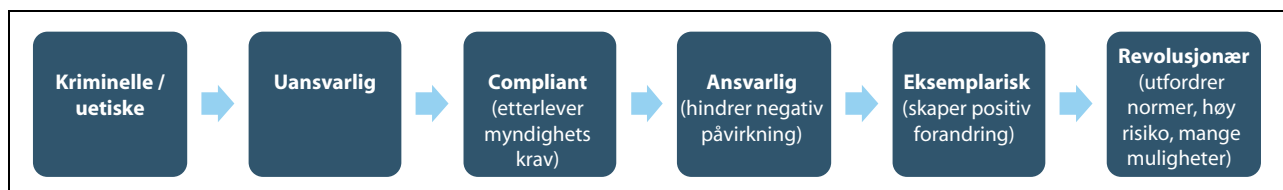
3.3 De rettslige rammene for ressurskontrollen

3.3.1 Folkeretten

Norge har påtatt seg en rekke internasjonale for-pliktelser gjennom havrettskonvensjonen⁴ og andre relevante internasjonale avtaler og hand-lingsplaner. Dette rammeverket legger viktige premisser for norsk fiskeriforvaltning, herunder ressurskontrollen.

³ Rt. 1983 s 41

⁴ United Nations Convention on the Law of the Seas of 10 December 1982



Figur 3.1 Johan H Andresens ansvarlighetsskala

Kilde: Johan H. Andresen (2018) Presentasjon på NORSIRK-frokosten 23. mai

3.3.1.1 Havrettskonvensjonen

Den viktigste avtalen for forvaltningen av de villlevende marine ressursene og kontroll med utnyttelse av slike ressurser er havrettskonvensjonen av 1982 som trådte i kraft 16. november 1994. Havrettskonvensjonen tillater en maksimal bredde på sjøterritoriet på 12 nautiske mil og åpner for å etablere en økonomisk sone på inntil 200 nautiske mil målt fra grunnlinjene. Innenfor den økonomiske sonen har kyststaten suverene rettigheter med hensyn til undersøkelse og utnyttelse av naturressursene og jurisdiksjon til å utøve disse og andre rettigheter.

Etter konvensjonens artikkel 61(2) har Norge påtatt seg en plikt til å sikre at fiskeriressursene i norsk økonomisk sone ikke overbeskattes. Dette gjøres gjennom passende bevarings- og forvaltningstiltak, og Norge er blant annet forpliktet til å fastsette tillatt fangst. Som kyststat har Norge samtidig en rett etter artikkel 73(1) til å treffe de tiltak som er nødvendige for å sikre at lover og forskrifter vedtatt i samsvar med havrettskonvensjonen blir overholdt.

3.3.1.2 FN-avtalen om fiske på det åpne hav

I følge havrettskonvensjonen er Norge også forpliktet til å samarbeide med andre stater om forvaltning av delte ressurser. I dette ligger samarbeid om tiltak som skal sikre etterlevelse med forvaltningstiltakene. Arter som finnes innenfor to eller flere kyststaters økonomiske soner eller både i en økonomisk sone og i et tilstøtende område utenfor sonen, regnes som delte ressurser. Samarbeidet skjer bilateralt, multilateralt eller gjennom flere regionale fiskeriforvaltningsorganisasjoner (RFMOer).⁵ De fleste fiskeriressursene i norske farvann er delte ressurser.

FN-avtalen om fiske på det åpne hav operasjonaliserer bestemmelser i havrettskonvensjonen om bevaring og forvaltning av vandrende og langtmigrerende fiskebestander. Norsk vårgytende sild og tunfisk er eksempler på slike bestander. Avtalen slår fast at forvaltningen av de villlevende marine ressursene på det åpne hav og i de tilgrensende nasjonale farvann skal samsvare. Partene skal derfor samarbeide bilateralt eller regionalt.

Avtalen forplikter Norge som kyststat til å føre statistikk over fangst og innsats, herunder totalfangst uttrykt i rund vekt etter art og fiskemetode. Det skal føres statistikk både for de arter fisket er

rettet mot og for arter det ikke er rettet mot (bifangst).

FN-avtalen fastsetter også standardkrav til innhenting og utveksling av data mellom kyststatene.

3.3.1.3 FAOs flaggavtale

FAO vedtok i 1993 en avtale om å fremme fiskefartøys etterlevelse med internasjonale fiskeriforvaltningstiltak på det åpne hav (flaggavtalen). Norge tilsluttet seg avtalen i 1994, mens avtalen først trådte i kraft i 2003. Flaggavtalen gjelder for alle fiskefartøy på det åpne hav, og forplikter partene til å iverksette tiltak som gjør at fartøy under deres flagg ikke undergraver internasjonale regler. Partene plikter å påse at alle fartøy som fisker på det åpne hav skal ha særskilt tillatelse fra flaggstaten. I tillegg etablerer avtalen mekanismer for informasjonsutveksling om fiskeriaktivitet på det åpne hav.

3.3.1.4 FAOs handlingsplan mot UUU-fiske

Dersom det internasjonale regelverket ikke etterleves, har det enten skjedd et lovbrudd eller en omgåelse av regelverket, for eksempel ved at et fartøy har blitt flagget ut til et land som ikke er medlem av en RFMO og derfor ikke bundet av regelverket. Denne type virksomhet kan undergrave det regionale forvaltningsregimet, og det internasjonale samfunnet har derfor utviklet en rekke tiltak mot *ulovlig, urapportert og uregulert fiske (UUU-fiske)*. Begrepet UUU-fiske er beskrevet i FAOs handlingsplan mot ulovlig, urapportert og uregulert fiske⁶ og er innarbeidet i havressursloven.

Begrepet UUU-fiske er viktig for å fremme og utvikle det internasjonale samarbeidet for å bekjempe ulovlig fiske, og ligger til grunn for flere internasjonale forvaltnings- og kontrolltiltak. Et eksempel på dette er «svartelistene» i RFMOene, som gir en oversikt over fartøy som har vært involvert i UUU-fiske og som dermed ikke skal gis tillatelse til å operere i RFMOenes kompetanseområde. Et annet eksempel er den globale avtalen om havnestatskontroll (PSMA), som omtales under.

3.3.1.5 Avtalen om havnestatskontroll

Avtalen om havnestatskontroll (PSMA) ble vedtatt i 2009 og er den første bindende internasjonale

⁵ En oversikt over RFMOene er å finne på nettsiden til FAO.

⁶ International Plan of Action to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported or Unregulated Fishing.

avtalen som spesifikt retter seg mot UUU-fiske. Avtalen kom i stand etter et norsk initiativ og var inspirert av tiltak innført i RFMOen Den nordøstatlantiske fiskerikommisjon (NEAFC) og som bidro til å få bukt med det omfattende ulovlige fisket i Barentshavet rundt årtusenskiftet.

Avtalen om havnestatskontroll trådte i kraft 16. juni 2016 og innebærer at utenlandske fartøy må be havnestaten om tillatelse til å anløpe havn. Havnestaten kan også anmode flaggstaten om bekreftelse på at fangst som skal landes ikke er tatt som ledd i UUU-fiske. Dersom havnestaten finner tilstrekkelig bevis for at fartøyet har vært involvert i UUU-fiske, skal fartøyet som utgangspunkt nektes adgang til havn. Målet er at fartøy som har vært involvert i UUU-fiske ikke skal finne et sted å lande fangsten. Per i dag har 113 havnestater signert avtalen og 62 av disse statene har ratifisert den.

3.3.2 Nasjonal lovgivning

3.3.2.1 Oversikt over fiskerilovgivningen

Ressurskontrollen er forankret i folkeretten og hjemlet i følgende norske lover med forskrifter:

- Lov om forvaltning av viltlevende marine ressurser (havressurslova)
- Lov om retten til å delta i fiske og fangst (deltakerloven)
- Lov om Norges økonomiske sone (soneloven)
- Lov om Norges territorialfarvann og tilstøtende sone (territorialfarvannsloven)
- Lov om førstehandsomsetning av viltlevende marine ressurser (fiskesalagslova)
- Lov om Kystvakten (kystvaktloven)

Havressursloven er den mest sentrale loven og etablerer et helhetlig forvaltningsregime som regulerer utnyttelsen av de viltlevende marine ressursene. Formålet er å sikre en bærekraftig og samfunnsøkonomisk lønnsom forvaltning av de viltlevende marine ressursene, samt å medvirke til å sikre sysselsetting og bosetting i kystsamfunnene. Loven er derfor både en miljølov og næringslov. Havressursloven binder de ulike lovene listet ovenfor sammen og slår fast at de viltlevende marine ressursene tilhører fellesskapet i Norge.

Det viktigste formålet med deltakerloven er å tilpasse fangstkapasiteten til ressursgrunnlaget for å sikre en rasjonell og bærekraftig utnyttelse av de viltlevende marine ressursene. Samtidig skal loven blant annet sikre økt verdiskaping og lønnsomhet i næringen, og i tillegg ivareta hensy-

net til kystdistriktene og -befolkningen. Loven gir regler om hvem som kan delta i næringsmessig fiske gjennom ulike deltakeradganger eller konsesjonsordninger. Loven gir videre hjemmel til å begrense kapasiteten i flåten.

En økonomisk sone ble opprettet utenfor Norge gjennom soneloven, som trådte i kraft 17. desember 1976. Soneloven gir grunnlag for en utvidet norsk fiskerijurisdiksjon i sonen og Norge har eksklusiv rett til utnyttelse av naturressurser som fisk og petroleum i sonen. Med hjemmel i soneloven har Norge også opprettet to andre soner på 200 nautiske mil: En fiskevernsone ved Svalbard, som ble opprettet med virkning fra 15. juni 1977 og en fiskerisone ved Jan Mayen, som ble opprettet med virkning fra 29. mai 1980.

Med bakgrunn i den folkerettslige forpliktelsen om å samarbeide om forvaltning av delte ressurser har Norge inngått fiskeriavtaler som regulerer kvoter og adgang for fartøy fra Russland, EU, Færøyene, Grønland og Island i norske farvann. I praksis reguleres utenlandsk fiske som hovedregel i medhold av soneloven, mens utøvelsen av fiske med norske fartøy reguleres i medhold av havressursloven.

Formålet med territorialfarvannsloven er å etablere norsk territorialfarvann, som består av sjøterritoriet og det indre farvann. Yttergrensen til territorialfarvannet kan ikke overskride 12 nautiske mil fra grunnlinjene. Territorialfarvannet er undergitt kyststatens suverenitet. Fartøy som fører flagget til andre stater har rett til uskyldig gjennomfart i sjøterritoriet, men har ikke adgang til å høste viltlevende marine ressurser i territorialfarvannet.

Formålet med fiskesalagslova er å legge til rette for gode rammer for førstehandsomsetning av viltlevende marine ressurser og sikre dokumentasjon av ressursuttaket. Et sentralt krav i loven er at all førstehandsomsetning av viltlevende marine ressurser skal skje gjennom eller med godkjenning av et fiskesalgslag. Salgslagene kan også fastsette avgifter og salgsvilkår, samt bestemme hvordan fangstene skal omsettes. I tillegg er salgslagene gitt hjemmel til å fastsette minstepriser for førstehandsomsetning av viltlevende marine ressurser.

Formålet med kystvaktloven er å legge forholdene til rette for at Kystvakten effektivt og best mulig kan bidra til det statlige oppsynet med kysten og havområdene utenfor, samt utføre de oppgaver som følger av loven, blant annet kontroll med fiskerilovgivningen.

Utover fiskerilovgivningen nevnt ovenfor er det en rekke lover som regulerer fiskerinæringen

og som vil ha interesse i et ressurskontrollperspektiv:

- Lov om målenheter, måling og normaltids skal sikre en måleteknisk infrastruktur som har tilrettelagt nasjonalt og internasjonalt. Videre skal loven bidra til at målinger og måleresultater er tilfredsstillende nøyaktige ut fra formålet om effektiv bruk av samfunnets ressurser og ivaretagelse av beskyttelsesverdige interesser. Her stilles det krav om at det ved omsetning av varer som krever måling, for eksempel fisk, så skal det benyttes veiesystemer som er godkjent. Dette er helt sentralt for å sikre en korrekt registrering av ressursuttaket som skjer parallelt med omsetningen. Loven fastsetter Justervesenet som Norges nasjonale måletekniske myndighet. Overtredelser av loven er ikke straffbare.
- Matloven skal blant annet sikre helsemessige trygge matvarer, fremme helse, kvalitet og forbrukerhensyn gjennom hele produksjonskjeden, ivareta en miljøvennlig produksjon, og ivareta hensynet til alle langs hele produksjonskjeden. Loven omfatter alle forhold i forbindelse med produksjon, bearbeiding og distribusjon av sjømat. Mattilsynet er tilsynsmyndighet.
- Dyrevelferdsloven regulerer velferden til alle levende dyr, inkludert fisk, i Norge. Loven er aktuell for fiskerinæringen fordi villfanget fisk i enkelte tilfeller oppbevares levende. Den vil også ha betydning for hvordan fisk avlives. Mattilsynet er tilsynsmyndighet.

3.3.2.2 Hvem kan utføre ressurskontroll?

Fiskeridirektoratet, Kystvakten og fiskesalgs-lagene kan føre kontroll med etterlevelse av fiskerilovgivningen.

Fiskeridirektoratet har det mest vidtrekkende kontrollansvaret. I havressursloven § 44 heter det:

«Fiskeridirektoratet skal føre kontroll med at dei som lova gjeld for, held seg til føresegner som er fastsette i eller i medhald av lova og anna lovgjeving om deltaking i, leiting etter og uttak, omsetning, produksjon, innførsle og utførsle av villlevande marine ressursar».

Kontrollansvaret dekker hele verdikjeden og omfatter all fiskerilovgivning. Det vil si fra det enkelte fartøy tildeles ervervstillatelse, adgang til å delta i ulike fiskerier eller spesiell tillatelse (konsesjoner) til å utøve et fiskeri, høstingsaktiviteten, registrering og landing av fangst, videreføring og til fisken er eksportert fra Norge.

Kystvaktloven gir Kystvakten adgang til å kontrollere fiskerilovgivningen, jf. § 9. Dette er et utslag av at Kystvakten skal hevde norsk suverenitet og norske suverene rettigheter i våre farvann. Kystvakten er også tildelt begrenset politimyndighet, jf. kystvaktloven § 21. Kystvaktens ansvar avgrenses i utgangspunktet til norske farvann. Kystvakten kan også operere utenfor norsk jurisdiksjonsområde med de begrensninger som følger av folkeretten, for eksempel ved såkalt «*hot pursuit*»,⁷ ved kontroll av norske fartøy og ved kontroll av fartøy flagget til andre land i internasjonalt farvann i henhold til internasjonale avtaler. For norsk kystvakt er kontroll i internasjonalt farvann i NEAFCs konvensjonsområde mest aktuelt.

Fiskesalgslagenes kontrollansvar følger av havressurslovens § 48 og fiskesalgsloven § 17. I følge havressursloven § 48 er salgslagenes ansvar avgrenset til det som «*naturleg følger av salslaget si verksemd etter fiskesalagslova, særleg kontroll med at fangstuttak og landa fangst er i samsvar med føresegner som er fastsette i eller i medhald av [havressurslova]*».

3.3.2.3 Forvaltnings- og kontrollregimet – Hva kontrolleres?

Havressursloven § 7 etablerer forvaltningsprinsippet, som innebærer at fiskerimyndighetene er forpliktet til å vurdere hvilke forvaltningstiltak som er nødvendig for å sikre en bærekraftig forvaltning av de villevende marine ressursene. Her skal det legges vekt på en rekke forhold, blant annet at det skal være mulig å gjennomføre en effektiv kontroll. Hensynet til kontroll operasjonaliseres gjennom en rekke kontrollhjemler som skal legges til rette for etterlevelse av fiskerilovgivningen og kontroll med ressursuttaket. Et annet hensyn som skal vurderes i henhold til forvaltningsprinsippet, er at fellesskapets ressurser utnyttes optimalt.

For å sikre at fiskerilovgivningens formål innfris, er det etablert et omfattende reguleringsregime. Veldig forenklet kan dette beskrives som at de som høster og på annet vis utnytter fellesskapets ressurser, skal etterleve noen grunnleggende krav:

- Den som høster av fellesskapets ressurser skal ha tillatelse eller adgang til å delta.

⁷ Rett til uavbrutt forfølgelse, jf. havrettstraktatens art 111. Kyststaten, i dette tilfellet gjennom Kystvakten, kan utøve håndhevelsesjurisdiksjon utenfor den økonomiske sonen, dersom det er rimelig mistanke om at et fartøy har brutt loven i en av Norges soner, og forfølgelsen skjer i henhold til art. 111.

- Begrensninger som er pålagt selve høstingen skal overholdes.
- Den som høster skal holde seg innenfor tildelte kvoter og føre i land all fangst.
- Den som lander og mottaker/kjøper skal umiddelbart sortere og veie all fangst ved landing, og oppgi korrekte opplysninger om landingen på en landings- eller sluttseddel.
- All fangst skal omsettes via et fiskesalgslag i første hånd.

Det sentrale målet med ressurskontrollen er at disse grunnleggende kravene etterleves. I forarbeidene til havressursloven er det uttrykt et behov for å se helhetlig på ressurskontrollen gjennom hele verdikjeden, som en sentral del av et helhetlig forvaltningsregime. Sammenholdt med forvaltningsprinsippet er det derfor et mål at reguleringen i seg selv bidrar til etterlevelse.

Ilandføringsplikten er et eksempel på hvordan reguleringsbestemmelser kan brukes til å sikre etterlevelse med en plikt. Viktige elementer i dette regimet er at kvoter tildeles slik at de harmonerer med forventet fangstsammensetning, det stilles krav til bruk av selektive redskap, myndighetene kan stenge fiskefelt når det er stor risiko for å få fisk under gitte minstemål eller uønsket bifangst m.m. Alle disse reguleringene er ment å redusere risikoen for brudd på ilandføringsplikten, fordi man unngår å sette den som høster i en posisjon hvor han får uønsket fangst med påfølgende risiko for at ilandføringsplikten ikke etterleves.

Havressursloven fastsetter kontrollansvaret og hvordan ressurskontrollen kan utøves. I havressurslovens kapittel 6 har lovgiver gitt departementet hjemmel til å innføre en rekke krav for å legge til rette for kontroll. Med hjemmel i aktuelle bestemmelser er det for eksempel innført ulike rapporteringsplikter.

De største fartøyene må for eksempel rapportere høstingsaktiviteten elektronisk til kontrollmyndighetene (ERS-forskriften). Fartøyene må melde fra når de går fra havn, gi opplysninger om fangst og innsats og melde fra om fangst om bord og landingssted før fartøyet kommer til land. I 2015 ble det innført en forenklet rapporteringsplikt for en del mindre fartøy (forskrift om kystfiskeappen).

Et annet sentralt eksempel er kravene til hvilke data som skal registreres i forbindelse med landing gitt i forskrift om landings- og sluttseddel (landingsforskriften). Disse kravene er helt i kjerne av hva som skal etterleves av fiskerinæringen ettersom registreringer av ressursuttaket skjer i

forbindelse med landing. Med landing menes alle tilfeller der fisk losses fra fiskefartøy.

Landingsforskriften § 8 beskriver kravet til å føre en landings- eller sluttseddel. Landingseddel benyttes dersom fangsten ikke omsettes umiddelbart ved landing, mens sluttseddel benyttes ved førstehåndsomsetning. Seddelen skal gi informasjon om fisker, mottaker eller kjøper, og om fangsten. I tillegg til å være det grunnleggende dokumentet for kvoteavregning, statistikk og kontroll, er sluttseddelen også en kjøpskontrakt mellom fisker og kjøper.

For å sikre at data som registreres på seddel er korrekt, oppstiller landingsforskriften en rekke krav som skal etterleves.

Hovedregelen er at all fisk skal sorteres og veies umiddelbart etter landing, slik at riktige opplysninger om den enkelte art kan oppgis på seddel. Dersom produksjon av fisken er påbegynt før landing, skal fisken veies slik den landes. Det nøyaktige veieresultatet skal oppgis på seddel. Fisken skal omsettes i samme form som den landes.

For bunnfisk er det etablert et unntak ved at *«umiddelbar sløyning av bunnfisk inngår som en del av landingen»*. Fangst av bunnfisk som leveres i rund tilstand, kan altså sløyas på mottaket før den veies og omsettes som sløyd fisk.

Veiesystemene som anvendes skal være godkjent i henhold til Justervesenets regelverk og anses egnet for det formål å veie fisk. Videre skal fangster fra ulike fartøy holdes adskilt helt til seddelen er fylt ut og signert. Det stilles også krav til merking av fangstene for å opprettholde adskillelse. Kravene til adskillelse og merking er etablert for å sikre at fangsten kan veies på nytt dersom det skulle skje feil under innveing eller en av partene mener at veieresultatet er feil. Adskillelseskrevet er også viktig dersom det under kontroll avdekkes forhold som tilsier at fangsten må veies på nytt for å dokumentere et korrekt veieresultat.

Fisker, mottaker og kjøper er i fellesskap ansvarlig for opplysningene som gis på seddel. Begge partene skal derfor signere på seddelen. Fisker skal signere seddelen før han forlater mottaksanlegget.

Så snart seddelen er ferdig utfylt og signert av partene, skal den sendes elektronisk til det ansvarlige fiskesalgslaget. Salgslagene gjennomfører en rekke automatiske kontroller av opplysningene, såkalt seddelkontroll. Dersom produktet som er oppgitt på seddel er noe annet enn rund fisk, benytter salgslaget relevant og gjeldende faktor for å regne om produktvekt til rund vekt, for deretter å kvoteavregne fartøyets kvote gitt i rund

vekt. Informasjonen sendes så videre til Fiskeridirektoratet. Dette behandles automatisk.

Havressursloven § 45 pålegger den som kontrolleres en plikt til å samarbeide med kontrollmyndighetene ved gjennomføring av kontroll. I forarbeidene til havressursloven heter det at «Samarbeidsplikta inneber at den som vert kontrollert skal medverke til at kontrollen vert så god som mogleg, og at kontrollørane får eit tilstrekkeleg grunnlag for gjennomføringa av kontroll». Samarbeidsplikten innebærer blant annet at den som blir kontrollert skal gi uhindret og direkte tilgang «til dei stader og opplysningar som er relevante for kontrollen». Plikten til å gi tilgang beskrives nærmere i havressursloven § 46. Bestemmelsen både gir og avgrensar myndigheten under kontroll.

3.3.2.4 Nærmere om forholdet til straffeloven og straffeprosessloven

Brudd på fiskerilovgivningingen kan straffes både med hjemmel i havressursloven, deltakerloven, fiskesalgslagsloven og soneloven. Ved brudd på fiskerilovgivningingen kan det også ilegges straff etter den alminnelige straffeloven. Handlinger som er straffbare betegnes som kriminalitet. Begrepet kriminalitet i fiskerinæringen beskriver alle straffbare handlinger i fiskerinæringen, også de som er hjemlet i annen særlovgivning utover fiskerilovgivningingen eller den alminnelige straffeloven. Eksempler kan være brudd på skatte- eller tollovgivningen, der fisken er utgangspunkt for skatteunndragelser eller unndragelse av avgifter ved eksport av fisk. Begrepet vil også omfatte straffbare handlinger hvor et fiskefartøy for eksempel benyttes som plattform for narkotikakriminalitet eller menneskehandel. I et tverretattlig kontrollsamarbeid og ved politiets etterforskning vil en vid tilnærming til kriminalitet i fiskerinæringen være gunstig.

Regjeringens handlingsplan mot økonomisk kriminalitet fra 2011 definerer økonomisk kriminalitet som et samlebegrep for en rekke lovbrudd knyttet til næringslivet og annen organisert virksomhet i privat eller offentlig sektor: «Kriminalitetsbegrepet omfatter ofte profittmotiverte, lovstridige handlinger som begås innenfor, eller med utspring i en økonomisk virksomhet som i seg selv er – eller gir seg ut for å være – lovlig». Kriminalitet i fiskerinæringen er et eksempel på økonomisk kriminalitet, og kan tidvis også ha en grenseflate opp mot særlig arbeidsmarkeds kriminalitet og miljøkriminalitet.

Etterforskning er de undersøkelserne som politiet foretar for å finne ut om det foreligger et straff-

bart forhold som skal forfølges av politi- og påtalemyndighetene. Dette kalles ofte «straffesporet». Etterforskning foretas i utgangspunktet etter straffeprosessloven § 224 første ledd, når det som følge av anmeldelse eller andre omstendigheter er rimelig grunn til å undersøke om det foreligger straffbare forhold som forfølges av det offentlige. Straffeprosessloven § 224 andre til fjerde ledd utvider etterforskningsplikten i nærmere bestemte tilfeller.

Ved brudd på fiskerilovgivningingen vil etterforskning typisk iverksettes etter at politiet har mottatt en anmeldelse av det ulovlige forholdet fra kontrollmyndighetene. Etterforskning ved brudd på fiskerilovgivningingen kan også iverksettes etter anmodning fra kontrollmyndighetene uten anmeldelse eller av politiet på eget initiativ, men dette skjer kun unntaksvis. Et eksempel vil være dersom inspektørene under gjennomføringen av kontroll mener det foreligger en åpenbar bevisforpillelsesfare, og at de derfor kontakter politiet for umiddelbar ransaking eller avhør.

Formålet med etterforskningen er blant annet å skaffe til veie nødvendige opplysninger for å avgjøre om det skal tas ut siktelse eller reises tiltale mot en bestemt person eller foretak, å tjene som forberedelse for rettens behandling av spørsmål om straffeskyld og reaksjon, eller å avverge straffbare handlinger.⁸ Det er en rekke prosessuelle krav knyttet til iverksettelse og utførelse av etterforskning, jf. straffeprosessloven kapittel 18. Adgangen til å bruke tvangsmidler skiller normalt straffeprosessen fra sivilprosessen og forvaltningsretten, ettersom det i utgangspunktet bare er politiet og andre med begrenset politimyndighet som kan bruke tvangsmidler.

Kontrollmyndighetene utfører ikke etterforskning, med unntak av Kystvakten i de tilfeller de benytter seg av sin begrensede politimyndighet hjemlet i kystvaktloven kap. 5. Det er derfor viktig å ha et tydelig og bevisst skille mellom den kontrollaktivitet som kontrollmyndighetene utfører og de etterforskningsaktivitetene som politiet utfører.

Når etterforskning er iverksatt er det politiet som er ansvarlig for den straffeprosessuelle oppfølgingen av saken. Kontrollmyndighetene kan fortsatt benytte sine kontrollhjemler etter at etterforskning er iverksatt for et aktuelt forhold. Det kan for eksempel være aktuelt der et ulovlig forhold følges opp med administrative sanksjoner fra kontrollmyndighetene, parallelt med politiets

⁸ Jf. straffeprosessloven § 226, se også J Andenæs v/Thor-Geir Myrer, Norsk straffeprosess (4. utgave), samlet utgave, kapittel 32.

etterforskning. Det er i så fall naturlig at dette gjøres i tett dialog med politiet slik at det ikke hindrer politiets etterforskningsaktivitet. Videre er det viktig at politiet holdes orientert om administrative sanksjoner ilagt etter at anmeldelsen er

inngitt, slik at disse kan tillegges tilstrekkelig vekt ved utarbeidelsen av politiets straffepåstand eller ved rettens avgjørelse. Normalt vil likevel saken overlates til politiet i sin helhet når forholdet er anmeldt og etterforskning iverksatt.

Kapittel 4

Ressurskontroll og etterlevelse i teori og praksis

Hvorfor bryter enkelte næringsaktører reglene, og hvorfor velger andre å etterleve dem? Hvilke verktøy har myndighetene tilgjengelig for å sikre etterlevelse, og hva vet man om hvordan disse verktøyene skal benyttes for å få best mulig effekt? Dette kapitlet gir en oversikt over kjent kunnskap om årsaker til både regelbrudd og etterlevelse i fiskerinæringen, sentrale momenter i relevant etterlevelsesteori, samt de faglige rammene for ressurskontrollen.

4.1 Årsaker til regelbrudd og etterlevelse

Etterlevelse i fiskerisektoren er behandlet i økonomifaget, og særlig de adferdsøkonomiske studiene som åpner for sosiologiske betraktninger gir interessant innsikt i ulike årsaker til at aktører

enten velger å begå regelbrudd eller velger å etterleve reglene.

I spørreundersøkelsen i Ekerhovd et al. (2015) har 253 tidligere og nåværende fiskere svart på hvorfor de velger å følge loven eller å ikke bryte den oftere enn de gjør. Figur 4.1, som er hentet fra rapporten, viser at de fleste respondentene ser på normen om at lover og regler skal følges som den viktigste grunnen til å følge reglene. Når det gjelder brudd på reglene om minstemål og utkast, er fiskerne imidlertid mer opptatt av effektene som regelbruddene vil ha på bestandsutviklingen. I rapporten blir det pekt på at det fra et samfunnsøkonomisk perspektiv er interessant at fiskerne legger så stor vekt på bestandsutvikling. I tradisjonelle økonomiske modeller trekkes det ofte fram at når den enkelte aktørs handlinger har marginal innvirkning på bestanden og aktøren får hele nytten av egne fangster, så vil aktøren legge mindre vekt på hvordan egne fangster påvirker bestands-

	Frykt for formell straff	Lovar og reglar skal følgjast	Bestandsutv. og framtidige inntekter	Urettferdig ift andre	Rykte ift andre fiskarar	Anna
Svart arbeid	11,9 %	63,6 %	2,4 %	10,3 %	4,3 %	7,5 %
Ulovlig utstyr/tid/soner	10,3 %	51,4 %	27,3 %	4,3 %	4,0 %	2,8 %
Oms. u/salgslag	11,1 %	50,2 %	16,2 %	9,5 %	2,4 %	10,7 %
Under-/feilrap.	13,8 %	47,8 %	23,3 %	2,8 %	4,0 %	8,3 %
Minstemål	5,1 %	38,3 %	48,6 %	0,4 %	2,4 %	5,1 %
Utkast	6,3 %	34,8 %	47,8 %	1,6 %	3,2 %	6,3 %
Gjennomsnitt	9,8 %	47,7 %	27,6 %	4,8 %	3,4 %	6,8 %

Figur 4.1 Hvorfor følge formelle regler?

Kilde: Faksimile av tabell i Ekerhovd et al., 2015 s. 7

utviklingen. Denne dynamikken brister i et kvotebasert ressursuttak, ettersom næringen da hele tiden vil kjenne på konsekvensen av variabel tilgang på fisk. Dette kan forklare hvorfor bestandsutvikling er en viktig faktor i fiskernes avveining i spørreundersøkelsen til Ekerhovd et al.

Det er interessant at undersøkelsen viser til at frykt for formell straff er lite utslagsgivende for aktørenes formening om hvorfor reglene skal følges. For brudd på ilandføringsplikten oppga bare 6,3 pst. frykt for formell straff som begrunnelse for å følge reglene, mens flertallet begrunnet dette med at man skal følge loven (34,8 pst.) eller med hensynet til bestandsutvikling og fremtidig inntekt (47,8 pst.).

Det betyr likevel ikke at formell håndhevelse er uviktig. Tvert imot må den sterke moralske overbevisningen om at «man skal følge loven» opprettholdes gjennom effektiv håndhevelse. Dersom ansvarlige forvaltningsmyndigheter ikke underbygger den alminnelige moralske overbevisning om at loven skal følges, kan motivasjonen til fiskerne som vanligvis er lovlidige påføres betydelig skade. Kuperan and Sutinen (1998 s 330) forklarer det slik:

«As moral obligation and social influence are weakened, compliance begins to erode among those who normally would have complied with the regulations. Their subsequent noncompliant behavior influences others not to comply with the regulations, and ultimately compliance breaks down».

Manglende eller svak håndhevelse kan altså skade folks moralske overbevisning om å følge lovene.

Nøstbakken (2013) viser at en tøffere håndhevelsespolitikk har indirekte virkninger i tillegg til de direkte virkningene på dem det håndheves overfor. Dette gjenspeiles også i kriminologien, som beskriver domfellelsens allmennpreventive virkning (se punkt 4.2.3). Dersom håndhevelsen endres slik at oppdagelsesrisikoen øker, øker også etterlevelsen. Dette forsterker gradvis de sosiale forventningene om etterlevelse, noe som igjen påvirker lovlidigheten. Teorien støttes av Hønnelands (2012) intervjuer med russiske fiskere i 1997–1998 og ti år senere, i 2009–2010, om hvorfor man bør etterleve fiskerilovgivningen.¹ I begge intervju-rundene oppga de russiske fiskerne at de ikke turte bryte norske regler, fordi håndhevelsen var streng. Fiskerne fremhevet inspektørenes nitide inspeksjonsprosedyrer, samt høy kompetanse og ubestikkelighet (s. 135). I til-

legg sa de russiske fiskerne at de også hadde en moralsk overbevisning om å etterleve norsk lov, «because it is seen as 'the right thing to do'» (s. 136).

I Ekerhovd et al. (2015) pekes det også på ulike incitamentter som påvirker feilrapportering av landet fangst i næringen. Forskerne analyserer blant annet forhandlingsmakten mellom fisker og fiskekjøper som et slikt incitament. Naturlig nok vil større relativ forhandlingsmakt hos fisker gi høyere rapportert verdi på landet fangst, og motsatt, lavere rapportert verdi, dersom det er kjøper som har større forhandlingsmakt. Fiskesalgslagene har adgang til å innføre minstepris for å få en rimelig fordeling av inntekt fra markedene mellom fisker og industri. Rapporten viser at minstepris kan fungere som et insentiv for omgåelse av regelverket i en forhandlingssituasjon. I tilfeller der minsteprisen binder og kjøper har relativt stor forhandlingsmakt, vil kjøper ha større mulighet til å forhandle frem feilrapportering på seddel, for på den måten å omgå minsteprisen. Måter å omgå minsteprisen på kan være å rapportere for lavt kvantum, en annen fangstsammensetning (størrelse og art) eller at deler av fangsten har dårligere kvalitet enn den i virkeligheten har. På den måten vil mottaker betale en lavere pris for fangsten. Fisker kan ved rapportering av feil art eller kvantum kunne strekke kvoten lenger. I rapporten forklares situasjonen slik:

«Når marknadspisen nærmar seg minsteprisen slik at prisen som vert fastsett for handelen mellom fiskar og fiskemottak vert avgrensa av minsteprisen, vil særleg fiskekjøpar ha incentiv til å feilrapportere fangsten for dermed å omgå minsteprisen. Resultata våre viser ein signifikant negativ effekt på både landa kvantum og rapportert snittpris for levert fisk ettersom minsteprisen nærmar seg å kunne binde marknadspisen.»

Norges Sildesalgslag og Norges Råfisklag har etter forhandlinger med kjøpersiden de siste årene innført dynamiske minstepriser for en del arter. Hensikten med dynamiske minstepriser er at de skal være sterkere knyttet til markedsprisen til enhver tid, slik at situasjoner hvor markedsprisen er lavere enn minsteprisen unngås. Dermed

¹ Metoden begrenses til det fiskerne selv sier i intervjuene, og ikke hvilke avveininger de gjør rent faktisk: «I can report what captains of Russian fishing vessels say in my interviews with them, but cannot really know what goes on in their heads when they make decisions about compliance», Hønneland (2012, 13). Det er likeledes ikke undersøkt i forbindelse med denne studien om fiskerne rent faktisk brøt reglene.

vil minsteprisens betydning som en risiko for feilregistrering på seddel reduseres.

Det er også nærliggende å tenke at totalkvotens størrelse og tilgang på fisk er en medvirkende faktor i forholdet mellom fisker og kjøper. Ekerhovd et al. (2015) ser blant annet størrelsen på fartøyets gjenværende kvote som en variabel som påvirker feilrapportering. I rapporten er det dokumentert statistisk signifikante funn som tilsier at feilrapportering øker når kvoten nærmer seg oppfisket. Dersom fiskeren i slike tilfeller også har stor forhandlingsmakt, vil makten kunne benyttes overfor kjøper til å presse gjennom underrapportering av kvantum av den aktuelle arten på sluttseddelen. En annen strategi vil være å rapportere feil art, eller utsette rapporteringen til et nytt kvoteår. Dette er praksiser som ligger til grunn for uttrykket «brun sei», som beskriver torsk som blir seddelført som sei, og uttrykket «fisk på veggen», som beskriver omsetning som er notert av kjøper og selger, men der de velger å utsette seddelføringen til neste kvoteår.

Ettersom moralske vurderinger avhenger av det sosiale miljøet, er det også viktig å forstå betydningen av hvem som er i dette miljøet, med andre ord, hvem som er i den relevante referansegruppen. Spørsmålet om hvorvidt lovbrudd kan rettfærdiggjøres avhenger både av hva folk i denne referansegruppen gjør og av hva den mener man bør gjøre. Desto mer spesifikk den relevante regelen er, desto mindre vil referansegruppen være. For eksempel viser undersøkelsen av Ekerhovd et al. (2015) at 91 pst. av norske fiskere mener at det aldri kan rettfærdiggjøres å benytte svart arbeidskraft. Denne holdningen er representativ for holdningen i samfunnet generelt. Norske fiskere er med andre ord ikke mer villige til å bryte generelle lover og regler enn andre nordmenn. Spisser man derimot spørsmålet til en fiskerispesifikk regel, som ilandføringsplikten, mener bare 53 pst. at brudd på denne plikten aldri kan rettfærdiggjøres.

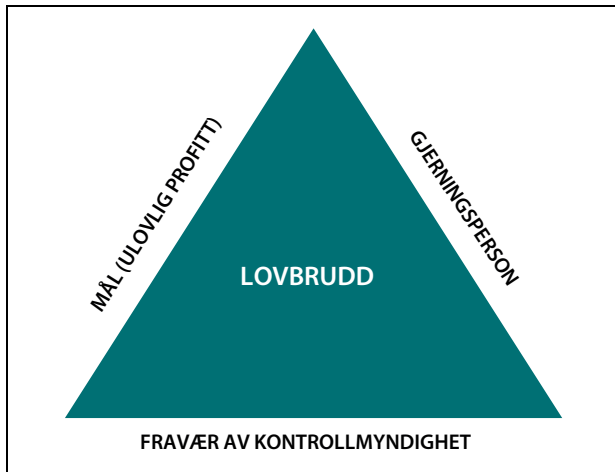
Videre er det slik at resultatene i de adferdsøkonomiske studiene nesten utelukkende stammer fra beslutninger truffet av enkeltmennesker, mens fiskerimyndighetene i realiteten ofte må forholde seg til grupper av personer i bedrifter. Grupper av personer i bedrifter opptrer som økonomiske aktører i markedet med en egen gruppedynamikk, og kan være gjenstand for en annen type adferdspåvirkning enn om de opptrådte enkeltvis.

Kocher et al. (2018) har gjort et eksperiment som viser at en rekke enkeltmennesker ikke vil lyve om resultatet fra et terningkast, selv om de ville ha vunnet på dette økonomisk. Eksperimen-

tet viste videre at dersom de samme personene plasseres i grupper, vil de nærmest umiddelbart endre seg og opptre mer uærlig. Samtlige grupper i eksperimentet feilrapporterte terningkastresultatet. Dette samsvarer med tidligere forskning, som viser at grupper opptrer mer økonomisk rasjonelt enn individer (se for eksempel undersøkelse av Charness and Sutter, 2012). Kocher et al. (2018) dokumenterer at endringen til det mer uærlige inntreffer, fordi deltakerne utveksler synspunkter på hvorfor det er greit å lyve i denne situasjonen.

Eggert og Ellegårds (2003) studie understreker dette poenget. I en spørreundersøkelse rettet mot svenske fiskere fant forfatterne klare forskjeller i vektingen av sosiale eller moralske vurderinger opp mot økonomiske vurderinger, avhengig av fartøystørrelse. De som driver store, høyt kapitaliserte fartøy stoler mindre på at sosiale normer vil sørge for etterlevelse, og har større tro på formell straff og myndighetskontroll. Dette stemmer også med Hatcher og Gordons (2005) resultater, da de undersøkte kvoteovertredelser blant britiske fiskere. Hatcher og Gordon fant at ikke-økonomiske vurderinger var relativt lite viktige i dette industrialiserte fiskeriet. Det kan derfor være viktig å ta med seg i kontrollarbeidet at grupper, slik som for eksempel mannskapet på et fiskefartøy eller flere aktører innenfor en næring, raskt kan utvikle egne sosiale normer for når det er greit å bryte lovgivningen.

Mens både enkeltpersoner og gruppers adferd og holdninger kan forklare personers motivasjon for å følge eller bryte reglene, er ikke disse alene nok til å forklare hvorfor enkelte aktører velger å bryte dem. Et viktig tilleggsmoment løftes frem i kriminologien, der det pekes på at selve mulighetsrommet for å begå kriminalitet i seg selv er en viktig årsak til at regelbrudd begås. I kriminologien har man utviklet lovbruddtriangelet for å illustrere mulighetsrommet som oppstår når en gjerningsperson kan nå sitt mål i fravær av en kontrollør. Eck (2003) beskriver dette på følgende måte: «Lovbrudd begås høyst sannsynlig når en gjerningsmann og et mål møtes på samme sted og til samme tid og hvor det ikke finnes noen i nærheten som kan kontrollere gjerningsmannen, verne lovbruddobjektet eller regulere opptreden på plassen» og «at problemer oppstår når gjerningsmenn og mål ved gjentatte tilfeller møtes og kontrollører ikke lykkes å handle» (s. 89). Figur 4.2. viser hvorledes en kan tenke seg lovbruddtriangelet ved kriminalitet i fiskerinæringen.



Figur 4.2 Lovbruddtriangelet adaptert til lovbrudd i fiskerinæringen

Kilde: Etter Eck (2003)

4.2 Teoretiske tilnærminger til etterlevelse

Dette avsnittet er hovedsakelig basert på Neil Gunninghams (2010) kapittel «*Enforcement and Compliance Strategies*» i boken *The Oxford Handbook of Regulation*. I kapittelet gir Gunningham et sammendrag av etablert kunnskap om de mest sentrale håndhevelses- og etterlevelsestrategiene. Det teoretiske rammeverket som diskuteres av Gunningham er gjenkjennelig i arbeidet som gjøres av norske myndigheter på dette feltet i dag. Den mest aktuelle teoretiske tilnærmingen Gunningham presenterer er ideen om avpasset regulering («responsive regulation»). Avpasset regulering knytter sammen ideene som ligger til grunn for både risikostyring og kriminalitetsforebygging, og gir innsikt i samspillet mellom disse praktiske tilnærmingene til ressurskontroll (se punkt 4.3). Særlig Ayres og Braithwaites (1992) reaksjonspyramide har funnet resonans i norsk ressurskontroll, som utgangspunktet for en etterlevelsestrategi basert på en avpasset regulering. Den har også inspirert Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling (OECD) (2004), som har utviklet en tilsvarende pyramide for å illustrere sammenhengen mellom reaksjoner og holdninger til etterlevelse på skatte- og avgiftsområdet.

Avpasset regulering er imidlertid kun én av flere etterlevelsestrategier som samlet vil styrke etterlevelsen med fiskerireguleringen, og avsnittet presenterer derfor også relevant kunnskap om blant annet smart-regulering og meta-regulering

som komplementære strategier. Kapittelet avsluttes med et avsnitt om data- og informasjonsutveksling som utgangspunkt for en «compliance-by-design»-tilnærming til etterlevelse.

4.2.1 Reaksjonspyramiden

Utgangspunktet for avpasset regulering som idé er to svært forskjellige tilnærminger for å oppnå etterlevelse: avskrekkelse og overtalelse («punish and persuade») (Gunningham, 2010 s. 121). Disse to tilnærmingene er å anse som motpoler, der avskrekkelse lener seg på konfrontasjon gjennom å avdekke lovbrudd og håndheve disse, mens overtalelse handler om å bringe fram etterlevelse gjennom forhandling, dialog og medvirkning. Tanken bak en avskrekkelsesstrategi er at dersom lovbrudd blir avdekket nokså regelmessig og straffet hardt nok, vil dette virke avskrekkende både på lovbrøyteren selv og eventuelle andre som ville vurdert å begå samme handling. Strategien er gjenkjennelig fra politiets arbeid med kriminalitetsforebygging, der avskrekkelse gjennom etterforskning og straff er tenkt å ha både en individuellpreventiv og en allmennpreventiv effekt.

Overtalelsesstrategien, på sin side, handler om å fremme etterlevelse blant kontrollobjektene, ved hjelp av dialog, der trusselen om håndhevelse og straff neddysses og holdes i bakgrunnen. Tanken er at gjennom dialog og konferering vil kontrollobjektene selv ønske å overholde loven. Dagens fiskeriforvaltning er mye basert på denne tankegangen, der man i samarbeid og dialog ansvarliggjør og gir næringen eierskap til forvaltningstiltakene, slik at reguleringene oppleves som rettferdige og til alles beste, og på den måten motiverer næringen til å følge dem.

Teorien tilsier at hverken avskrekkelse eller overtalelse er alene nok til å sikre etterlevelse. Gunningham påpeker svakheter ved begge motpoler, der strenge straffer for mindre overtredelser fort kan oppleves som et maktmisbruk, og dermed undergrave ressurskontrollens legitimitet, mens et fravær av håndhevelse vil ha samme effekt dersom kontrollobjektene opplever at regelbrudd ikke får konsekvenser. Selv om Figur 4.1 viser at trusselen om formell straff var utslagsgivende for bare 10 pst. av respondentene fra næringene i en spørreundersøkelse om hvorfor de valgte å etterleve lovgivningen, kan det likevel være grunn til å gi håndhevelse noe større vekt som «ris bak speilet» (se Nøstbakken (2013), Kuperan og Sutinen (1998) og Hønneland (2012)). I tillegg kan det ha vært utslagsgivende for respondentene at det rent faktisk er meget liten

sannsynlighet for at en overtredelse vil bli oppdaget eller straffet. Dette gjenspeiles også i utgangspunktet for utvalgets mandat.

Snarere enn å helle til motpolene, argumenterer Gunningham for å se nærmere på samspillet mellom overtalelse og avskrekkelse, og introduserer i den forbindelse Ayers og Braithwaites reaksjonspyramide som en illustrasjon på hvordan grepene man gjør i ressurskontrollen («reaksjonene») bør avpasses adferden og holdningen til kontrollobjektet. Formålet er å avpasse tiltakene slik at man benytter seg av den mest effektive reaksjonen for å fremme etterlevelse hos de ulike aktørene. Reaksjonspyramiden er gjengitt i figur 4.3. Figuren er en illustrasjon av tenkte reaksjoner i et gitt tilfelle, og bør ses i sammenheng med redegjørelsen for reaksjoner på fiskerifeltet i kapittel 21.

Ayers og Braithwaith argumenterer for at myndighetene bør ta utgangspunkt nederst i pyramiden og oppskalere reaksjonenes alvorlighetsgrad i henhold til kontrollobjektens holdning til etterlevelse. Kontrollobjektens holdninger til etterlevelse er igjen delt inn i fire kategorier (OECD, 2004, de Coning, 2016). Utgangspunktet er de lovlidige aktørene som støtter reglene og strekker seg for å etterleve dem. Dernest finner man dem som i utgangspunktet etterstreber å etterleve reglene, men som enten ikke har satt seg inn i reglene eller synes de er vanskelig å gjennomføre. Her kan myndighetene tilrettelegge for lovlidighet gjennom eksempelvis veiledning og enklere rapportering. Utover dette har man de aktørene som ikke ønsker å følge reglene, først og fremst opportunistene, de som vil bryte reglene dersom de får anledning til det, og helt ytterst i spekteret har man aktørene som samvit-

tighetsløst bryter reglene og der kriminalitet er integrert i forretningsmodellen. Teorien tilsier at for dem som ikke ønsker å etterleve regelverket kreves det en balansert håndhevelse. Det vil si at sanksjonen graderes etter alvorlighetsgrad, omfang og grad av skyld, og inkluderer bruk av lovens strengeste sanksjoner ved grove, forsettlig overtredelser. De mest notoriske kriminelle vil i ytterste konsekvens uskadeliggjøres ved bruk av et bredt spekter av reaksjoner («full range of the law»), slik som fengselsstraff og å bli fradømt retten til å drive næringsvirksomhet.

Teorien har blitt gjenstand for både modifisering og presisering siden Ayers og Braithwaite først introduserte den i 1992, og i denne diskursen er det viktige momenter å ta med seg for norske myndigheter i utformingen av ressurskontrollen.

For det første er det nok ikke fullt så enkelt som det kan høres ut å opp- og nedskalere reaksjonene i pyramiden. Haines (1997) argument er at dersom straff først er ilagt, har ofte noe av tilliten forsvunnet mellom myndighetene og kontrollobjektet. Da kan det være vanskelig å gjenopprette denne tilliten til et nivå som gjør det mulig å gjeninnta rollen som veileder og forhandler med næringen. Hyppige opp- og nedskaleringer der myndighetene regelmessig beveger seg mellom rollen som veileder og irettesetter, kan i ytterste konsekvens gjøre uopprettelig skade på tilliten og samarbeidsviljen hos kontrollobjektene. Det kan derfor være gode grunner for at ulike myndighetsorgan påtar seg jobben med å oppmuntre til etterlevelse på den ene siden og å ilegge straff på den andre.

Samtidig bør det være en viss forutsigbarhet og sammenheng mellom reaksjonsformene. En opp- og nedskalering av reaksjonsformene vil av naturlig årsaker forde en nær dialog med kontrollobjektene. Som Johnstone (2003) påpeker, må kontrollobjektene være innforstått med hvilke reaksjonsformer myndighetene ilegger og hvordan myndighetene kan velge å skalere dem for at etterlevelsestrategien skal gi resultater. Samtidig må myndighetene ha meget god kunnskap om hvordan det spesifikke kontrollobjektet responderer på de ulike reaksjonsformene. For eksempel vil kontrollobjektene kunne bevege seg mellom ulike kategorier for etterlevelse over tid, og kan også befinne seg i mer enn én kategori ettersom vilje til etterlevelse av ulike regelverk kan variere. Undersøkelsene det refereres til i punkt 4.1. viser nettopp at kontrollobjektene kan forholde seg ulikt til forskjellige regler i fiskerilovgivningen, der flere momenter vil spille inn i avveiningen om



Figur 4.3 Ayers og Braithwaites reaksjonspyramide adaptert

Kilde: Gunningham (2010)

reglene skal brytes eller etterleves. Teorien om avpasset regulering kan med andre ord være nokså komplisert å gjennomføre i praksis, fordi det krever stor grad av innsikt i kontrollobjektene holdninger og adferd.

Dette løfter frem en annen viktig presisering. De fleste samfunnsområder i dag er, som Baldwin og Black (2008) beskriver det, «polysentriske reguleringsregimer», der ansvaret for politikk- og regelverksutforming, informasjonsinnhenting og håndhevelse er spredt mellom mange etater, både innenfor og utenfor landegrensene. Dette er gjennkjennelig hos ressurskontrollen på fiskerifeltet, der en rekke myndigheter, både offentlige og private, har et ansvar for kontroll av regelverket. I praksis betyr dette at for å få en effektiv bruk av myndighetenes kontrollressurser, må det tilrettelegges for et tett tverretattlig samarbeid, der de ulike kontrollmyndighetene er tydelige på roller og ansvar, samt har en felles målsetting for arbeidet som gjøres.

4.2.2 Smart-regulering og meta-regulering

Så langt har dette kapitlet beskrevet den tradisjonelle faglige tilnærmingen til ressurskontroll, som består av et bilateralt forhold mellom myndighetene og næringen, der myndighetene stiller krav som næringen må følge. Dersom reglene ikke følges, kan myndighetene søke å øke etterlevelsen gjennom forebyggende tiltak, eller ved å ilegge reaksjoner, inkludert straff. Denne tilnærmingen, i teorien beskrevet som «command-and-control»-reguleringer, blir stadig utfordret, og det har utviklet seg en rekke komplementære tilnærminger til ressurskontroll under overskrifter som smart-regulering og meta-regulering.

Gunningham og Gabosky (1999) beskriver smart-regulering som en «fleksibel, oppfinnsom og innovativ form for sosial kontroll» som inkluderer påvirkning fra næringen selv og gjennom sivilsamfunnet, i tillegg til myndighetenes tradisjonelle kontrollvirksomhet (Gunningham, 2010 s. 131). Tanken er at et en rekke aktører bidrar med uformell og formell påvirkning, og forskning har vist at denne formen for påvirkning kan være vel så effektiv som myndighetenes ressurskontroll. Eksempler på slik påvirkning er (s. 131):

- Standarder utarbeidet gjennom organisasjoner som Den internasjonale standardiseringsorganisasjonen (ISO)
- Krav satt av handelspartnere og i verdikjeden
- Krav satt av næringslivsorganisasjoner og finansmarkedet

- Gruppepress og selv-regulering gjennom bransjeorganisasjoner
- Press fra NGOer og sivilsamfunnet

Gunningham argumenterer for å utvide reaksjonspyramiden til en tredimensjonal pyramide, som også illustrerer rollen andre aktører utover kontrollmyndighetene har for å sikre etterlevelse hos kontrollobjektene. Samtidig advarer Gunningham mot et kontrollregime som legger for mye vekt på selv-regulering og tredjeparts-påvirkning, og der toppen på pyramiden, myndighetenes sanksjonsmulighet, blir nedprioritert. Snarere argumenterer han for viktigheten av et samspill mellom myndighetenes ressurskontroll og påvirkningen fra næring og sivilsamfunnet, der korrektivet i form av formell håndhevelse er en forutsetning for at annen påvirkning skal ha effekt.

På lik linje med smart-regulering, lener meta-regulering seg også på involvering fra andre aktører enn myndighetene i ressurskontrollen. Meta-regulering kan beskrives som en form for risikostyring på armlengdes avstand, der kontrollmyndighetenes rolle er å kontrollere at næringsaktørens interne kontrollmekanismer fungerer (Gunningham 2010). Ansvaret flyttes over på næringsaktørene, som må fremlegge en plan for å unngå risiko for regelbrudd til myndighetene for godkjenning. Myndighetenes rolle blir å risikovurdere kontrollobjektene risikovurdering. Utfordringene med denne formen for regulering er at den i utgangspunktet ikke vil fungere for aktører som ikke ønsker å etterleve regelverket. Videre krever meta-regulering en viss grad av kunnskap og ressurser, som kun finnes i store organisasjoner. Gunningham advarer om at en faglig tilnærming som i for stor grad lener seg på meta-regulering vil støte på problemer med effektiv implementering, og da særlig i de tilfeller hvor kontrollobjektene ikke har kjennskap til reglene, er opportunistiske eller notoriske lovbrøyttere (s. 141).

4.2.3 Compliance-by-design

Avslutningsvis i punkt 4.1. ble det beskrevet hvordan kriminologien vektlegger selve mulighetsrommet for å begå kriminalitet som en av årsakene til at aktører velger å begå lovbrudd, illustrert ved lovbruddtriangelet. Forsøk på å begrense mulighetsrommet for å begå lovbrudd og tilrettelegge for etterlevelse har fått en ny dimensjon de senere årene i takt med de mulighetene som nå er tilgjengelige ved hjelp av digitalisert informasjonsinnhenting og -behandling. Informasjonsteknologien har gitt en ny teoretisk

dimensjon til ressurskontrollen. Dette feltet, ofte referert til som compliance-by-design, er en system-tilnærming til etterlevelse. Tanken er at etterlevelse skal fremmes gjennom forvaltningsregimets arkitektur, og at et viktig bidrag inn i denne arkitekturen er automatisk datainnsamling i hele verdikjeden.² Bharosa et al. (2013) beskriver det slik: «*Compliance by design architectures represent an end-to-end approach in which information is collected from the source system and distributed to the relevant public agencies*». Et sentralt poeng er altså at data registreres og lagres direkte og lokalt i systemet der aktiviteten som ønskes registrert skjer.

I artikkelen «*Tapping into existing information flows: The transformation to compliance by design in business-to-government information exchange*» beskriver Bharosa et al. (2013) de sentrale komponentene i en compliance-by-design-arkitektur og analyserer hvordan en slik arkitektur kan bidra til en mer effektiv ressurskontroll. Forfatterne tar utgangspunkt i det nye datatilfanget, og fremhever hvordan myndighetene nå kan få tilgang på bedre data gjennom hele verdikjeden. Mens ressurskontrollen tidligere konsentrerte seg om enkeltobjekter (en bedrift eller et fartøy), kan myndighetene i en compliance-by-design-arkitektur forholde seg til hele verdikjeder, og blant annet kontrollere dataene fra forskjellige aktører i verdikjeden opp mot hverandre. Videre framhever forfatterne at mens den tradisjonelle ressurskontrollen skjer i ettertid, gjennom fysisk inspeksjon på kaikanten eller ved kontroll av innsendte rapporter, vil fokuset i en compliance-by-design-arkitektur være å kontrollere selve systemet. Dataene i systemet vil dermed være presumptivt riktig og i seg selv forhindre lovbrudd.

Særlig skatte- og avgiftsområdet har kommet langt i utviklingen av «compliance-by-design»-arkitektur ved hjelp av tredjepartsrapportering. På dette området har samfunnet beveget seg fra at den enkelte skattebetaler måtte innrapportere og dokumentere egen inntekt til skattemyndighetene til at den store majoriteten av skattebetalere i dag

knappt trenger å forholde seg til skattemeldingen, fordi nødvendige data registreres og rapporteres til skattemyndighetene av en tredjepart, typisk arbeidsgiver og ulike banktjenester. Ved at beregningen av inntekter og skatter baseres på tredjepartsrapportering økes etterlevelsen betraktelig.

Kleven et al. (2011) undersøkte over 400 000 tilfeldig utvalgte danske skattebetalere. De fant at skatteunndragelsene var tilnærmet null dersom arbeidsgiver eller annen tredjepart rapporterte inntekten til myndighetene, mens den ved egenrapportering var betydelig. Forskjellen er altså referansepunktet: I det første tilfellet må skattebetaler gjøre en aktiv innsats dersom rapportert inntekt skal endres, mens det i det siste tilfellet er enkelt å «glemme» å rapportere deler av inntekten.

Tilsvarende tankegang er også lagt til grunn for endring av krav til bruk av kassasystemer. Fra og med 2019 må alle kassasystemer i Norge blant annet kunne registrere vekselkasse og skille ulike typer betalingsmidler. I tillegg er det krav om kontinuerlig lagring og sikring av elektronisk journal slik at denne ikke kan bli endret i ettertid, samt et klarere skille mellom positive og negative beløp på kvitteringer, rapporter og i elektronisk journal. Hensikten med de nye kravene var å etablere krav eller designe et system som vil bidra til økt etterlevelse.

En «compliance-by-design»-tilnærming til ressurskontroll kan fundamentalt endre mye av ressurskontrollens fokus fra fysisk kontroll og tilstedeværelse i bedriftene til kontroll med store mengder data på en armlengdes avstand. I tillegg kreves kontroll med at aktørene implementerer og bruker systemene rett. Det vil igjen fordele ny og annerledes kompetanse hos myndighetene, men det vil også bety tilretteleggelse gjennom styrket datainfrastruktur og regelverk. Bharosa et al. (2013) fremhever her behovet for «common reporting standards», med andre ord, et standardisert integrert rapporterings- og regnskapssystem slik som XBRL (eXtensible Business Reporting Language). Regelverket på sin side må både inkorporere de nye standardene, og også tilrettelegge for en ressurskontroll der fokus er systemkontroll fremfor individkontroll.

Det er mye som tyder på at en «compliance-by-design»-arkitektur kan bidra til en effektivisering av ressurskontrollen ved at myndighetene kan føre bedre kontroll med flere aktører med (antatt) færre ressurser. Videre er det slik at ettersom systemet i seg selv bidrar til etterlevelse, betyr det at samfunnet som helhet vil tjene på færre lovbrudd og mindre svinn. For næringen, vil en godt

² På dette området har blant annet Delft Universitetet i Nederland bidratt med interessant forskning; se for eksempel Bharosa et al. (2013), Praditya, D. og Janssen, M. (2017), van Engelenburg, S, Janssen, M. og Klievink, B. (2019). I likhet med avpasset regulering, er også bruk av digitale hjelpemidler i compliance-by-design adoptert av OECD på skatte- og avgiftsområdet, se for eksempel OECD. 2014. *Tax Compliance by Design: Achieving Improved SME Tax Compliance by Adopting a Systems Perspective* (OECD), og her har blant annet norske skattemyndigheter hatt en rolle, se OECD «Use of Digital Technologies Set to Increase Tax Compliance» <https://www.oecd.org/tax/use-of-digital-technologies-set-to-increase-tax-compliance.htm>.

utformet informasjonsarkitektur bety mindre kostnader til innhenting, strukturering og deling av informasjon med forskjellige myndigheter, særlig der arkitekturen integrerer flere formål og informasjonsbehov hos forskjellige sektormyndigheter. Med økt etterlevelse, vil også konkurransevnen blant lovlydige næringsaktører styrkes. Kostnadene vil imidlertid komme i selve utviklingen av arkitekturen, investeringen den vil kreve i både infrastruktur og kompetanse hos myndighetene og i næringen, og den stadige justeringen som vil være nødvendig for at arkitekturene fungerer optimalt i lys av ny og uforutsett utvikling i teknologi, næring, marked eller samfunnet for øvrig.³

4.3 Praktisk tilnærming til ressurskontroll

Mens etterlevelsesteorien danner bakteppet for ressurskontrollen, har myndighetene utviklet praktiske tilnærminger for å integrere teorien i sin myndighetsutøvelse. I sivilforvaltningen er den mest brukte modellen risikostyring. Risikostyring er et rammeverk for prioritering av ressurser, vurdering av virkemidler og tiltak og evaluering av effekten av disse. De faglige avveiningene mellom forebygging og håndheving vil være en del av det som i risikostyringens rammeverk kalles risikohåndtering. Tilsvarende vil avveiningen mellom myke og harde reaksjoner – eller overtalelse og avskrekking – være en del av vurderingen når håndheving er valgt som virkemiddel for risikohåndtering.

Mens også politiet gjennomfører risikovurderinger, er politi- og påtales praktiske tilnærming til etterlevelse kriminalitetsforebygging gjennom avskrekking (individuell- og allmennpreventiv virkning av straff) og problemorientert forebygging. En viktig presisering er at kriminalitetsforebygging retter seg mot de kontrollobjektene som ikke ønsker å følge loven. I disse tilfellene benytter politiet seg av sin etterforskningskompetanse for å avdekke straffbare forhold og vurdere behovet for straff eller andre egnede tiltak.

4.3.1 Risikostyring

Risikostyring er en integrert del av rammeverket for mål- og resultatstyring i staten. Verktøyet skal hjelpe virksomhetene å identifisere og redusere alvorlige trusler mot organisasjonens mål, og å

prioritere sine ressurser godt. For tilsynsvirksomheten i staten har tilnærmingen medført en dreining fra en planmessig kontroll av alle aktører, til i stedet å føre en tettere oppfølging av enkelte forhold og enkelte kontrollobjekter. Et risikobasert tilsyn vil legge stor vekt på å bygge kunnskap om hva som er de største truslene mot de mål reguleringsene er fastsatt for å ivareta. Ressurskontrollen er styrt etter risiko både strategisk og operativt. Nasjonal strategisk risikovurdering (NSRV) utarbeides årlig av Fiskeridirektoratet, Kystvakten og salgslagene i samarbeid, og er det sentrale verktøyet for nasjonalt prioritering og samordning i ressurskontrollarbeidet. Videre benyttes operative risikovurderinger som grunnlag for konkret prioritering av kontrollressursene i den enkelte etat.

Risikostyring består overordnet av risikovurdering, risikohåndtering og evaluering. I risikovurderingen identifiseres trusler eller uønskede hendelser, som analyseres og vurderes ut fra hvor sannsynlig det er at den uønskede hendelse skjer og den negative konsekvensen av dette dersom det skjer. Deretter veies de identifiserte risikoene opp mot hverandre. Risikovurderingen blir således en kartlegging av trusler mot måloppnåelsen og en sammenligning av alvorlighetsgraden av den enkelte trussel (risiko), der alvorlighetsgraden er produktet av sannsynlighet og konsekvens.

Risikohåndtering handler om å gjennomføre tiltak for å redusere risikoen, det vil si enten å redusere sannsynligheten for den uønskede hendelsen eller konsekvensen av hendelsen dersom den skulle skje. I fiskeriforvaltningen er det lang tradisjon for å jobbe forebyggende, gjennom å søke å redusere sannsynligheten for regelbrudd. Aktuelle virkemidler kan være alt fra påvirkning til påbud, opplysnings- og holdningskampanjer, overvåkning og lovregulering.

Et eksempel på en slik tankegang er ilandføringsplikten som reguleringsregime. Ilandføringsplikten er hjemlet i havressursloven og forarbeidende legger vekt på at plikten skal medvirke til en mer miljøvennlig og optimal utnyttelse av ressursene ved at de blir tatt vare på (Ot.prp. nr. 20 (2007–2008), s. 90 ff). Forarbeidende viser videre til at ilandføringsplikt sammen med andre tekniske regler vil medvirke til at et mer korrekt bilde av ressursuttaket enn når det er påbudt eller mulig å kaste ut fangst. En utfordring med denne reguleringen, er imidlertid at den er vanskelig å kontrollere. Ettersom det vil være økonomisk gunstig for fisker å bryte ilandføringsplikten hvis han eller hun får uønsket fangst, kan det derfor

³ Se også van Engelenburg et al. (2019).

være problemer med etterlevelsen. Fiskeriforvaltningen har derfor fulgt opp med forebyggende regulerings tiltak. For hvert enkelt fiskeri har forvaltningen vurdert ulike tiltak som vil redusere sannsynligheten for å få uønsket fangst. Regulering som sikrer et kvotegrunnlag tilpasset normal fangstsammensetning i det aktuelle fiskeriet og krav til bruk av selektive redskaper er to slike virkemidler. Fiskeriforvaltningen stenger også områder midlertidig når det er for stor sannsynlighet for uønsket bifangst eller ulovlig innblanding av fisk under minstemål på et fiskefelt. Alle disse tiltakene vil redusere sannsynligheten for å få ulovlig fangst. De kan likevel ikke fjerne sannsynligheten helt. Tiltakene reduserer heller ikke sannsynligheten for bevisst «high grading», dvs. utkast eller slipping av fangst, for å oppnå høyere verdi på fangsten som landes. For å forebygge brudd på ilandføringsplikten, må derfor flere virkemidler benyttes.

Et annet eksempel på forebygging er å legitimere regulerings tiltakene og ansvarliggjøre næringen gjennom dialog og samarbeid om utvikling av tiltakene, jf. punkt 4.2.1. Dette er det lange tradisjoner for i Norge, og et eksempel er at norsk fiskerinæring deltar i den norske delegasjonen ved fiskeriforhandlinger med andre land. Det bidrar til å skape forståelse for reguleringene og ansvarliggjøre næringen.

I tillegg til denne type forebyggende tiltak, håndteres risiko gjennom kontroll og håndheving. Kontrollaktiviteten rettes mot identifiserte risiko-områder eller -objekter, og reaksjonsbruken vurderes med utgangspunkt i hva som vil være mest hensiktsmessig, jf. diskusjonen i punkt 4.2.1 om reaksjonspyramiden.

Hvorvidt risikohåndteringen er effektiv er temaet for evalueringen, som skal vurdere i hvilken grad forvaltningen og ressurskontrollens ulike tiltak har evnet å redusere de identifiserte risikoene. Baldwin et al. (2012) fremhever behovet for regelmessige evalueringer av risikostyringen for å sikre at styringsverktøyet oppnår formålet om bedre etterlevelse blant kontrollobjektene (s. 288–289). Et sentralt poeng for å oppnå en effektiv risikostyring er derfor at dette er en sirkulær øvelse, der erfaringene som gjøres underveis i å forskuttere hendelser må evalueres slik at kontrollmyndighetenes vurderinger kan spisses i neste runde.

4.3.2 Kriminalitetsforebygging

Som i tankegangen bak *compliance-by design* og forebyggende regulerings tiltak i fiskeriforvaltning

gen, er utgangspunktet for kriminalitetsforebygging at et forvaltningsregime som forebygger lovbrudd, kan spare samfunnet for store kostnader både gjennom økt etterlevelse og mindre behov for kontroll og håndheving. Å jobbe forebyggende betyr å være i forkant og å forhindre at noe negativt skjer (Lie, 2015). Det fremgår for eksempel av politiloven § 1 andre ledd at politiet skal jobbe med forebygging:

«Politiet skal gjennom forebyggende, håndhevende og hjelpende virksomhet være et ledd i samfunnets samlede innsats for å fremme og befeste borgernes rettssikkerhet, trygghet og alminnelige velferd for øvrig.»

I Norge er kriminalitetsbekjempelse og kriminalitetsforebygging ansett for å være to sider av samme sak (Bjørge 2015), der man ser en «nær sammenheng mellom rent forebyggende virksomhet og ordinær straffesaksbehandling» (Høgetveit 2004). Tradisjonelt har forebyggingsbegrepet vært rettet mot arbeidet forut for at et lovbrudd skjer, men også kontroll og håndheving kan ha en forebyggende effekt, gjennom den individuell- og allmennpreventive virkningen av eksempelvis straff. I det forebyggende arbeidet snakker man tilsvarende som for risikostyring derfor om proaktive og reaktive forebyggende tiltak mot et gitt problem, der proaktive tiltak er tiltak som skal forhindre at kriminelle handlinger skjer, mens reaktive tiltak skal forhindre at de skjer igjen. På miljørettens område er en høyesterettsdom fra 2017⁴ et eksempel på reaktiv forebygging, der det ble lagt vekt på allmennpreventive hensyn i utmålingen av en skjerpet straff.

Det finnes mange ulike metoder for å jobbe forebyggende og disse er beskrevet gjennom ulike teorier og modeller. Bjørge (2015) gir en oversikt over forebyggende mekanismer under gitte forutsetninger og virkningen av disse, og peker på ulike modeller for å drive forebygging. Situasjonell, eller problemorientert, forebygging er en slik modell. Å jobbe problemorientert er en filosofi om hvordan etater kan jobbe og ha forebygging som hovedfokus (Goldstein 1979), og er en modell som også benyttes av norsk politi. Metoden er beskrevet av Knutsson og Søvik (2005). I hovedtrekk går metoden ut på å identifisere et gjentagende problem som er skadelig for allmennheten (Goldstein 1979) og iverksette tiltak for å endre ulike faktorer eller årsakene til at problemet skjer (Knutsson og Søvik 2005).

Politiets nyopprettede grunnetterretningsprosjekt om misbruk av sårbar arbeidskraft i arbeids-

⁴ Rt 2017 s. 1987.

livet er et eksempel på problemorientert politiarbeid, der politiet gjennom en kartlegging av kjent kunnskap om sårbar arbeidskraft definerer og prioriterer problemer, som igjen danner grunnlaget for å samle ressurser og iverksette tiltak for å endre underliggende forutsetninger, faktorer og årsaker til at problemet oppstår. Disse tiltakene kan variere fra et samarbeid med tilsynsetatene om hyppig eller målrettet kontroll, innspill til endring av lovgivningen (herunder økte strafferammer), målrettede holdningskampanjer og etterforskning og påtale i strategisk viktige signalsaker.

Formålet med problemorientert politiarbeid i grunnetterretningsprosjektet er å styrke kunnskapsgrunnlaget, slik at politiet i samarbeid med berørte etater og aktører kan rette ressursene mot de mest graverende problemene og identifisere og evaluere effektive tiltak for å adressere dem. På denne måten «løser» man ikke bare en enkelt sak, men man kan også forhindre at lovbruddet skjer i fremtiden. Tilnærmingen til et problemorientert politiarbeid har paralleller til risikostyring, og det er her berøringspunkter som med hell kan bygges videre på for å tilrettelegge for et godt tverretatlig samarbeid.

Kapittel 5

Relevante forhold ved næringen og markedene

5.1 Fakta om fiskerinæringen

5.1.1 Høsting av villevende marine ressurser

Figur 5.1 oppsummerer utviklingen i norske fiskerier siden etterkrigstiden. Det årlige fangstkvantumet har variert naturlig med biologiske variasjoner og tilhørende kvoter. Enkelte perioder er sterkt påvirket av kollaps i bestanden av norsk vårgytende sild og den sterke nedgangen i torskebestanden på 80- og 90-tallet.

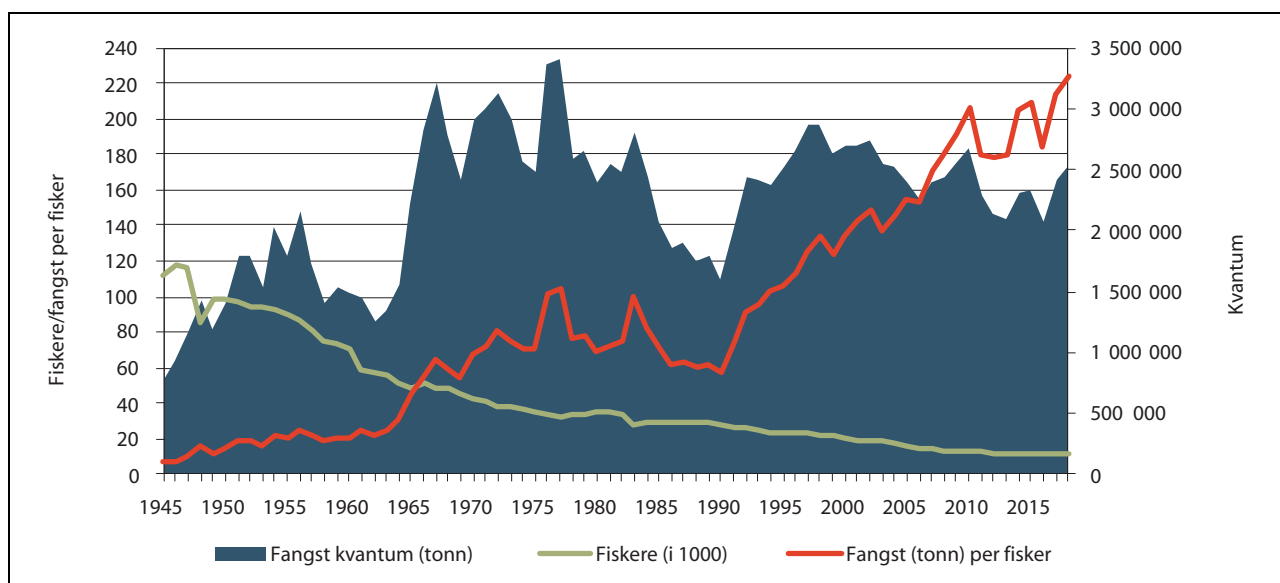
Etter en kort oppgang etter krigen har antallet fiskere og fiskefartøy blitt redusert som følge av økt effektivitet og en styrt struktureringspolitikk. Dette har gitt en enorm produktivitetsvekst i fiskeriene, og fangst per fisker har økt fra under 10 tonn per fisker i 1945 til over 220 tonn per fisker i 2018.

Effektivitetsutviklingen har også økt lønnsomheten i fiskeriene kraftig. Figur 5.2 viser utvikling i driftsmarginen fra 1980. Det er stor variasjon i lønnsomhet mellom og innad i de ulike fartøy-

gruppene. Kystflåten hadde en gjennomsnittlig driftsmargin på 14,6 pst. i 2017, mens havfiskeflåten hadde en gjennomsnittlig driftsmargin på 22,6 pst. Over tid har gjennomsnittlig driftsmarginen vært høyere innenfor pelagiske fiskeri (fiske etter makrell, sild, kolmule, lodde, m.m.) enn i bunnfiskeriene (fiske etter torsk, hyse, sei, reke, krabbe, hummer m.m.).

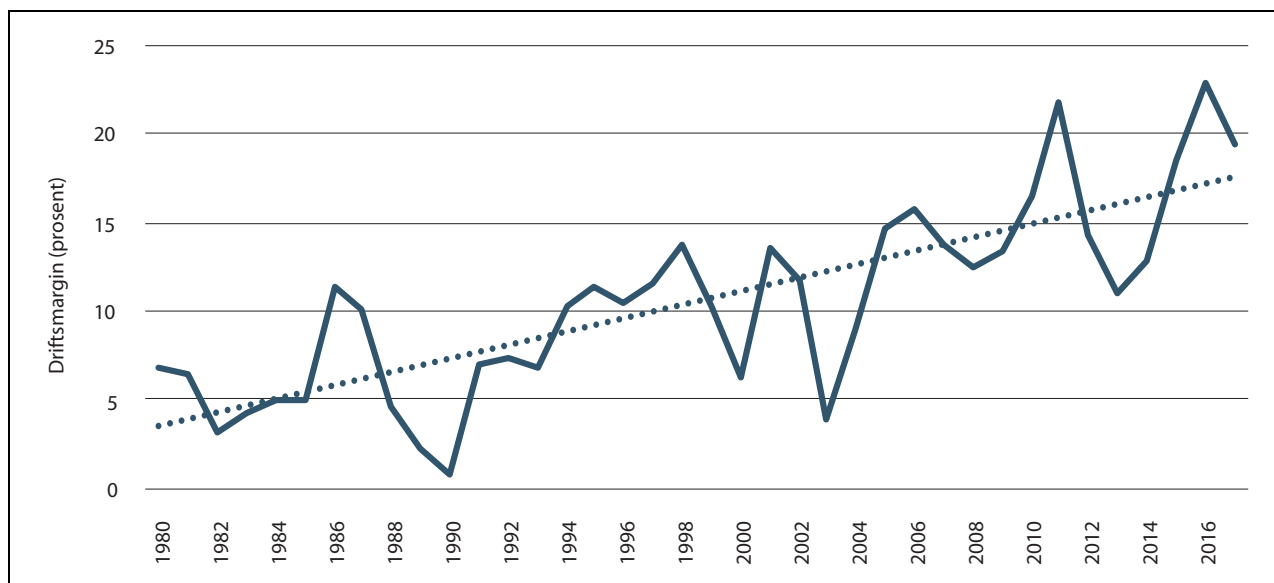
Ved utgangen av 2018 var det 6 025 registrerte fiskefartøy (tabell 5.1) og 11 225 registrerte fiskere, derav 9 521 med fiske som hovedyrke. Det har vært en sterk nedgang i antall fartøy, men den samlede fangstkapasiteten er ikke redusert (figur 5.3). Både størrelsen (i meter og tonnasje) og samlet motorkraft (hestekrefter) har økt betydelig. I tillegg har fartøyene de siste tiårene fått tilgang til teknologi som bidrar til å effektivisere driften og øke kapasiteten.

Tabellene 5.2 og 5.3 viser utviklingen for utvalgte konsesjoner og deltakeradganger i antall. Konsesjonsordningen omfatter i hovedsak fartøy med lasteromvolum på 500 kubikkmeter eller mer og omtales som havfiskeflåten. Konsesjonene har



Figur 5.1 Norsk fangst, antall fiskere og fangst per fisker 1945–2018

Kilde: Fiskeridirektoratet



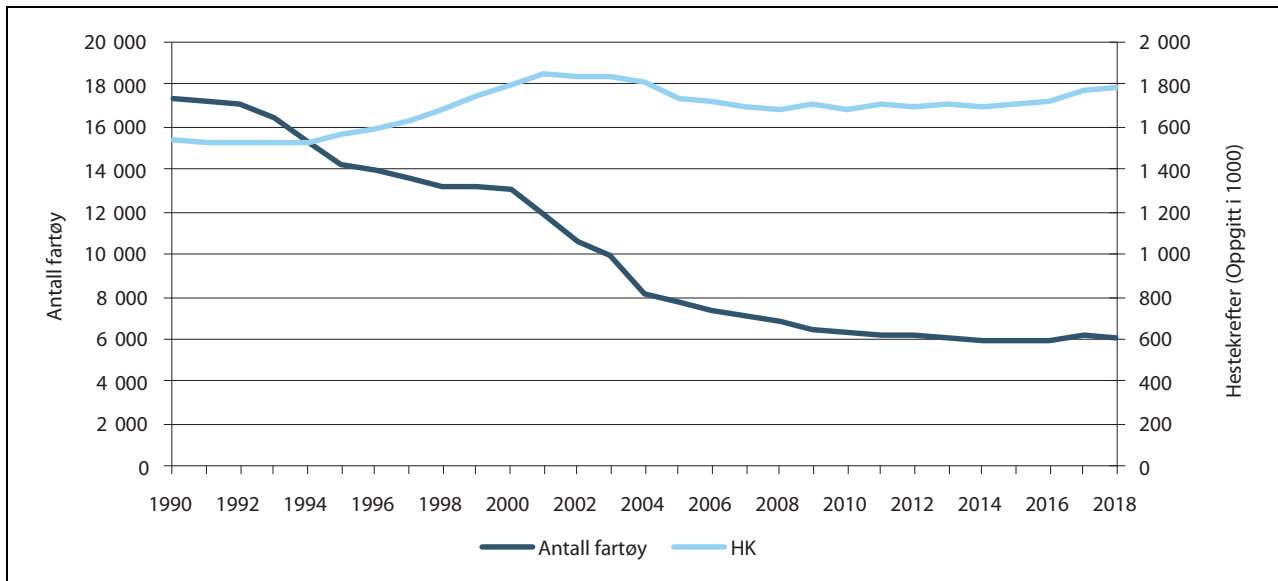
Figur 5.2 Utvikling i driftsmargin i fiskeflåten 1980–2017

Kilde: Fiskeridirektoratet

Tabell 5.1 Antall registrerte fiskefartøy fordelt på størrelsesgrupper etter faktisk lengde og fylker per 31.12.2018.

Fylke	Under 11 m	11–14,9 m	15–20,9 m	21–27,9 m	28 m og over	Totalt
Finnmark	937	97	11	10	16	1 071
Troms	615	96	18	15	25	769
Nordland	1 099	234	50	32	37	1 452
Trøndelag	364	43	4	2	5	418
Møre og Romsdal	484	57	11	10	69	631
Sogn og Fjordane	194	17	6	7	24	248
Hordaland	451	40	5	7	47	550
Rogaland	292	27	2	7	10	338
Vest-Agder	187	14	6	8	9	224
Aust-Agder	101	8	2	4	0	115
Telemark	36	7	0	0	0	43
Vestfold	62	3	0	0	0	65
Buskerud	2	0	0	0	0	2
Oslo	5	0	0	0	0	5
Akershus	9	0	0	0	0	9
Østfold	71	12	1	1	0	85
Totalt	4 909	655	116	103	242	6 025

Kilde: Fiskeridirektoratet



Figur 5.3 Utvikling i antall fartøy og samlet motorkraft (HK) 1990–2018

Kilde: Fiskeridirektoratet

ikke en forhåndsfastsatt tidsbegrensning, mens det som omtales som kystflåten har deltakeradganger som fornyes årlig. I praksis er det ikke noe skille mellom konsesjoner og deltakeradganger. I Meld. St. 32 (2018–2019) *Et kvotesystem for økt verdiskaping* foreslår regjeringen å erstatte dagens ordning med konsesjoner og deltakeradganger med en ordning med fiskeritillatelser.

Et fartøy har ofte flere ulike deltakeradganger, men over halvparten av deltakeradgangene er til fisket etter torsk, hyse og sei nord for 62 grader nord, som understreker betydningen av dette fisket for kystfiskeflåten.

Reduksjonen i antall konsesjoner og deltakeradganger må ses i sammenheng med de ulike strukturvirkemidlene som fiskeflåten har hatt tilgang til. Dette gjelder ulike kondemneringsord-

ninger og enhetskvoteordninger som var gjeldende tidligere, samt strukturkvoteordningen som fortsatt er i bruk.

Ved økt behov for å regulere fiskeriene har de blitt lukket. Det vil si at adgangen til å delta har blitt begrenset. Ved lukking av ulike kystfiskerier har det vært et politisk mål å opprettholde en adgang for aktører som drifter i mindre og mer sesongpreget skala. For å dekke dette behovet ble det etablert ulike åpne grupper i fisket etter torsk, hyse og sei, sild og makrell. I fisket etter torsk, hyse og sei er åpen gruppe regulert med gruppekvoter som utgjør en fast andel av kystflåtens samlede kvote og med maksimalkvoter etter fartøynes faktiske lengde. I 2018 var det 2 424 fartøy som landet fangst i åpen gruppe etter torsk nord for 62 grader nord.

Tabell 5.2 Utvalgte konsesjoner i norske fiskerier per 31.12.

	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2018
Torsketrål	122	116	101	75	41	37	36
Ringnot	103	103	97	89	80	78	77
Pelagisk trål/nordsjøtrål			76	58	41	30	28

Kilde: Fiskeridirektoratet

Tabell 5.3 Utvalgte deltakeradganger i norske fiskerier per 31.12.

	2003	2005	2010	2015	2018
Konvensjonelle havfiskefartøy	53	49	36	26	26
Konvensjonelle kystfartøy torsk, hyse og sei, nord	2 676	2 422	1 962	1 810	1 727
Konvensjonelle kystfartøy torsk, sør	52	62	60	56	50
Kystnot sei, nord	227	191	154	117	101
Kystnot sei, sør	67	67	60	52	50
Kystmakrell, not	306	258	212	209	204
Kystmakrell, garn og snøre	285	273	227	195	174
Ringnot 70–90 fot (SUK)	20	20	17	16	16
Kyst, norsk vårgytende sild (NVG)	662	464	372	283	256
Kystnot nordsjøsild, sør	121	117	91	82	75
Kystreke, sør	196	173	146	128	116

Kilde: Fiskeridirektoratet

Fartøygruppen under 11 meter er stor målt i antall fartøy, men fangstkvantum og -verdi for denne delen av norsk fiskeflåte utgjør henholdsvis bare 5 og 12 pst. i 2018 (tabell 5.4). Fartøy i størrelsen 28 meter og over utgjorde i antall omlag 240 fartøy, men sto for 84 pst. av fangstkvantum og 69 pst. av samlet fangstverdi.

Fordelingen av fangstverdi for ulike størrelsesgrupper fordelt på bunnfisk og pelagisk fisk vises i figur 5.4 og 5.5. Av pelagisk fisk er det fartøy i størrelsen 28 meter og over som fisker det meste (93 pst. av fangstverdien i 2018), mens det av bunnfisk er mer fordelt på de ulike størrelsesgruppene. Fartøy i størrelsen 28 meter og over fis-

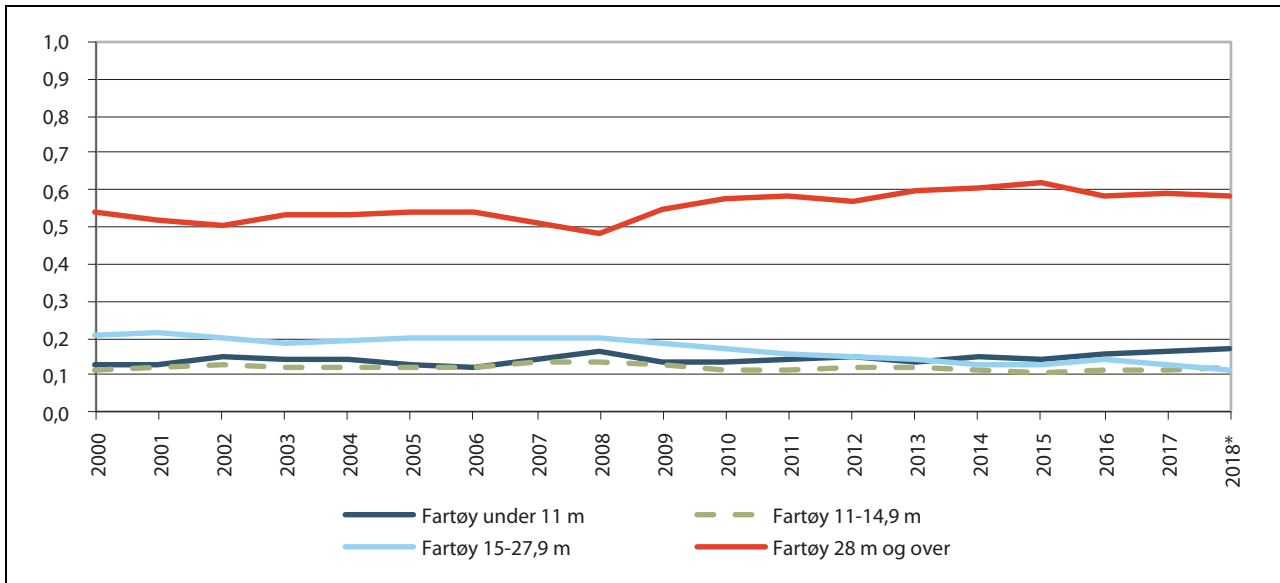
ket 58 pst. av samlet fangstverdi i 2018, mens fartøy i størrelsen under 11 meter fisket 17 pst. av samlet fangstverdi.

De norske fiskeriene er preget av naturlige sesongvariasjoner avhengig av tilgjengelighet og kvalitet. Hovedtyngden av torskefisket foregår i perioden februar til april når skreien går på gytevandring mot kysten i nord. Fisket etter norsk vårgytende sild foregår hovedsakelig fra oktober til januar. Deretter begynner fisket etter kolmule og lodde. Nordsjøsildfisket foregår både høst, vinter og vår, men det er den høstgytende Nordsjøsilden som dominerer. Sensommer og høst fiskes det makrell.

Tabell 5.4 Den norske fiskeflåten 2018 – antall fartøy, fangstkvantum og fangstverdi fordelt på størrelsesgrupper etter faktisk lengde.

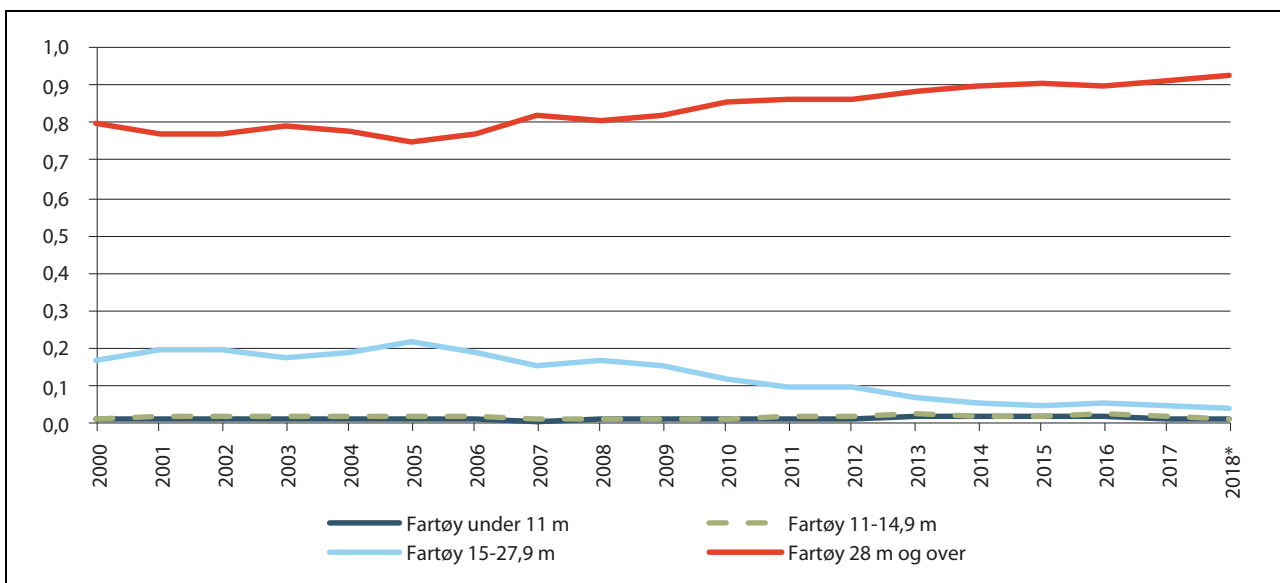
Størrelsesgrupper	Fartøy		Fangstkvantum		Fangstverdi	
	Antall	%-andel	Tonn	%-andel	1000 kr	%-andel
Under 11 meter	4 909	81,5 %	124 377	4,9 %	2 456 232	12,3 %
11–14,9 meter	655	10,9 %	121 386	4,8 %	1 744 030	8,7 %
15–27,9 meter	219	3,6 %	162 356	6,4 %	1 871 632	9,3 %
28 meter og over	242	4,0 %	2 106 508	83,7 %	13 917 104	69,4 %
Uoppgitt			3 087	0,1 %	55 993	0,3 %
Totalt	6 025	100,0 %	2 517 714	100,0 %	20 044 991	100,0 %

Kilde: Fiskeridirektoratet



Figur 5.4 Andel av fangstverdi for ulike størrelsesgrupper – bunnfisk 2000–2018

Kilde: Fiskeridirektoratet



Figur 5.5 Andel av fangstverdi for ulike størrelsesgrupper – pelagisk fisk 2000–2018

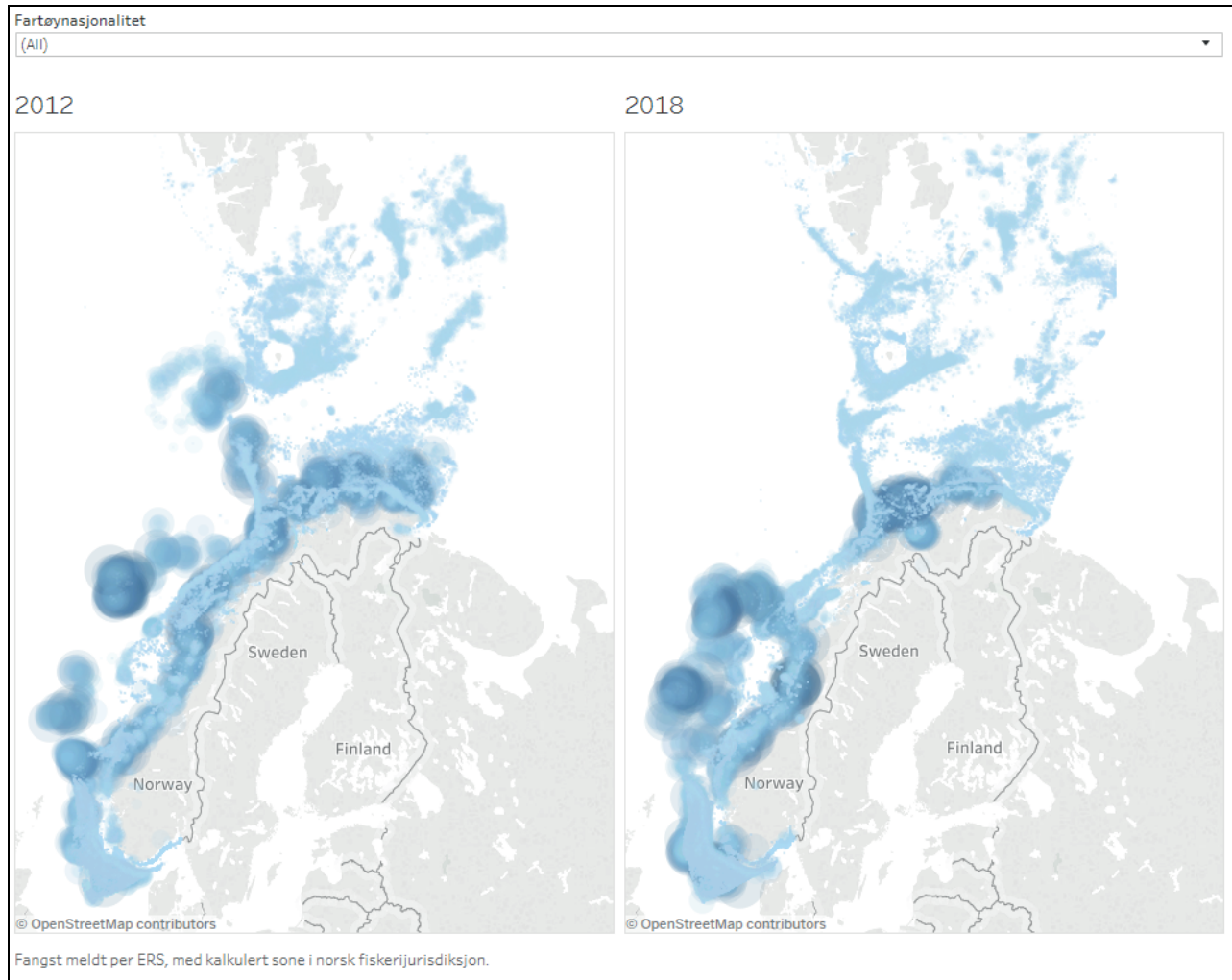
Kilde: Fiskeridirektoratet

Fiske- og fangstfartøy fra en rekke land har adgang til å utøve fiske i norske farvann gjennom ulike fiskeriavtaler. Historisk har dette sammenheng med at vi har rike ressurser i våre farvann som en rekke lands fiskere har utnyttet. Når de økonomiske sonene ble opprettet ønsket man å opprettholde tradisjonelle fiskemønster på delte ressurser. Kvoteavtalene er balansert på en slik måte at norske fartøy får gjensidig adgang i andre

lands farvann og gjennom kvotebytter og ulike adgangsregimer.

Figur 5.6 viser hvor norske og utenlandske fartøy har meldt inn fangst i årene 2012 og 2018. Det har i denne tidsperioden vært en endring i høstingsmønsteret, med økt aktivitet lenger nord og vest i norske farvann.

Selv om høstingsmønsteret er endret noe, så er utviklingen for den norske fiskeflåten relativt stabil i perioden fra 2011 til 2018 både med tanke



Figur 5.6 Innmeldt fangst fra norske og utenlandske fartøy i norske farvann i 2012 og 2018

Kilde: Fiskeridirektoratet – Elektronisk rapportering av fangst- og aktivitetsdata (ERS)

på antall fangstoperasjoner, antall fartøy og fangstmengde (se figur 5.7).

En tilsvarende oversikt over antall utenlandske fartøy i norske farvann viser at antall fartøy har gått kraftig tilbake sammenlignet med sent på 1990-tallet og tidlig på 2000-tallet (se figur 5.8). Også innmeldt fangst er redusert i perioden, men fangst per fartøy er høyere. Siden 2011 har utviklingen imidlertid snudd, og gradvis økt igjen. Rapportert kvantum har vært relativt stabilt det siste tiåret.

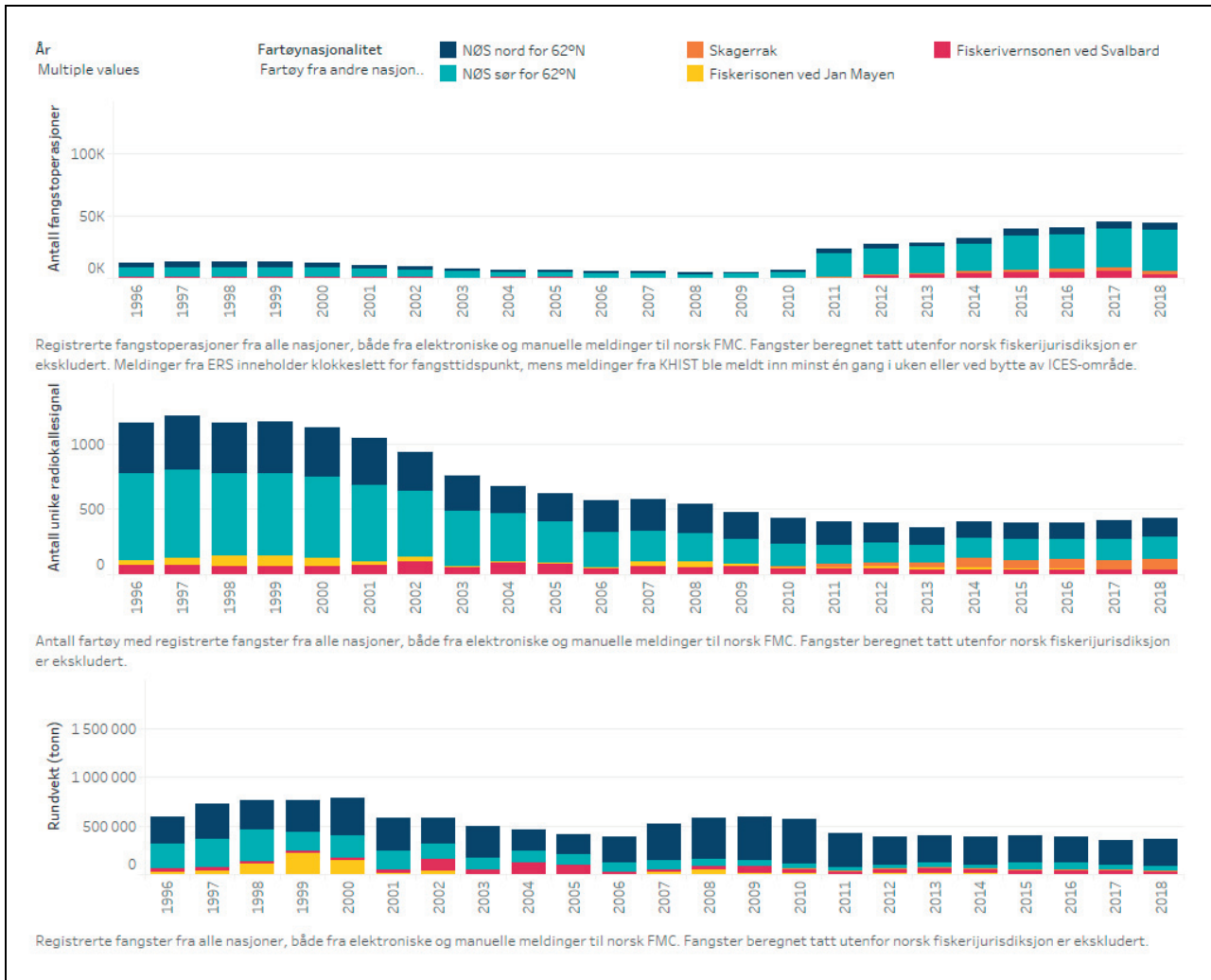
Det foregår også omlastingsaktivitet i Norges økonomiske sone nord for 62 grader nord og i fis-

kerivernsonen ved Svalbard. I 2006 var det 14 transportfartøy som mottok fangst i Norges økonomiske sone nord for 62 grader nord og 40 transportfartøy i fiskevernsonen ved Svalbard. I 2018 var disse tallene redusert til henholdsvis 20 og 2 fartøy. De aller fleste fartøyene som omlaster er russiske. At tallet på antall omlastninger har gått ned de siste 10 årene samsvarer også med den generelle utviklingen i reguleringsområdet til NEAFC. Det registreres samtidig at en fangst ofte omlastes flere ganger før den når havn.



Figur 5.7 Oversikt over fangstaktiviteten til norske fartøy i norske farvann

Kilde: Fiskeridirektoratet – elektroniske meldinger til norsk FMC



Figur 5.8 Oversikt over fangstaktiviteten til utenlandske fartøy i norske farvann

Kilde: Fiskeridirektoratet – elektroniske og manuelle meldinger til norsk FMC (manuelle meldinger ofte med lavere grad av hyppighet enn elektroniske meldinger)

5.1.2 Landing og førstehåndsomsetning av villlevende marine ressurser

Mottak av fisk skjer langs hele den norske kysten. Norske fiske- og fangstfartøy lander også til utenlandske mottak.

Det finnes ingen samlet offisiell oversikt over alle aktørene på landsiden. Fiskeridirektoratet har et register over førstehåndskjøpere. Mottakere av fisk, for eksempel nøytrale fryseanlegg, er ikke registreringspliktig. Fiskesalgslagene fører hver sine oversikter over kjøpere de har godkjent. I tillegg fører Mattilsynet oversikt over mer enn 800 tildelte godkjeningsnummer, hvorav rundt 400 defineres som godkjente mottaksanlegg for fisk. Oversikten til Mattilsynet omfatter heller ikke nøytrale fryseanlegg.

Av de godkjente mottaksanleggene omsetter omtrent 80 pst. for mer enn 1 mill. kroner, hvorav omtrent halvparten for over 15 mill. kroner årlig. De største mottaksanleggene omsetter for mer enn 1 mrd. kroner årlig.

Det er registrert omtrent 11 000 årsverk i norsk sjømatindustri, hvorav omtrent halvparten innenfor fiskeri (Nyrud og Bendiksen, 2019).

Sjømatindustrien har ikke hatt en styrt strukturering som fiskeflåten, men derimot fri etablering og avvikling. Dette er nok hovedårsaken til at sjømatindustrien fortsatt består av mange små og mellomstore bedrifter spredt langs norskekysten. Likevel har også utviklingen i sjømatindustrien over tid gått i retning av færre og større enheter, særlig hos de pelagiske mottaksanleggene. Tall fra Nofimas driftsundersøkelse i fiskeindustrien for 2017 viser at pelagisk konsumindustri omfatter 12 bedrifter med et visst

råstoffkjøp der de fleste er lokalisert på Vestlandet. Innen den pelagiske konsumsektoren er det nå fire selskap som står for 75 pst. av råstoffkjøpet og produksjonen. Hovedartene er sild, makrell og lodde. Sild videreføres i stor grad til filetprodukter, mens makrell og lodde stort sett rundfryses. Innen mel og olje var det en periode bare to aktører, men de siste årene er det kommet til ytterligere to aktører som kjøper betydelige kvantum.

Hvitfiskindustrien med et visst råstoffkjøp bestod av ca. 150 bedrifter ifølge Nofimas driftsundersøkelse. I henhold til offisiell eksportstatistikk bearbejdes over halvparten av råstoffet i denne sektoren i Norge.

Landingsmønsteret er tydelig på den måten at hvitfisk i hovedsak landes i nord og pelagisk fisk i sør (figur 5.9).

Det ble landet mest torsk og torskeartet fisk i Finnmark (253 073 tonn) og Troms (244 468 tonn). Fangstverdien for torsk og torskeartet fisk er likevel noe høyere i Troms. Det ble landet mest pelagisk fisk i Rogaland (408 122 tonn), mens fangstverdien for pelagisk fisk landet i Møre og Romsdal var høyest.

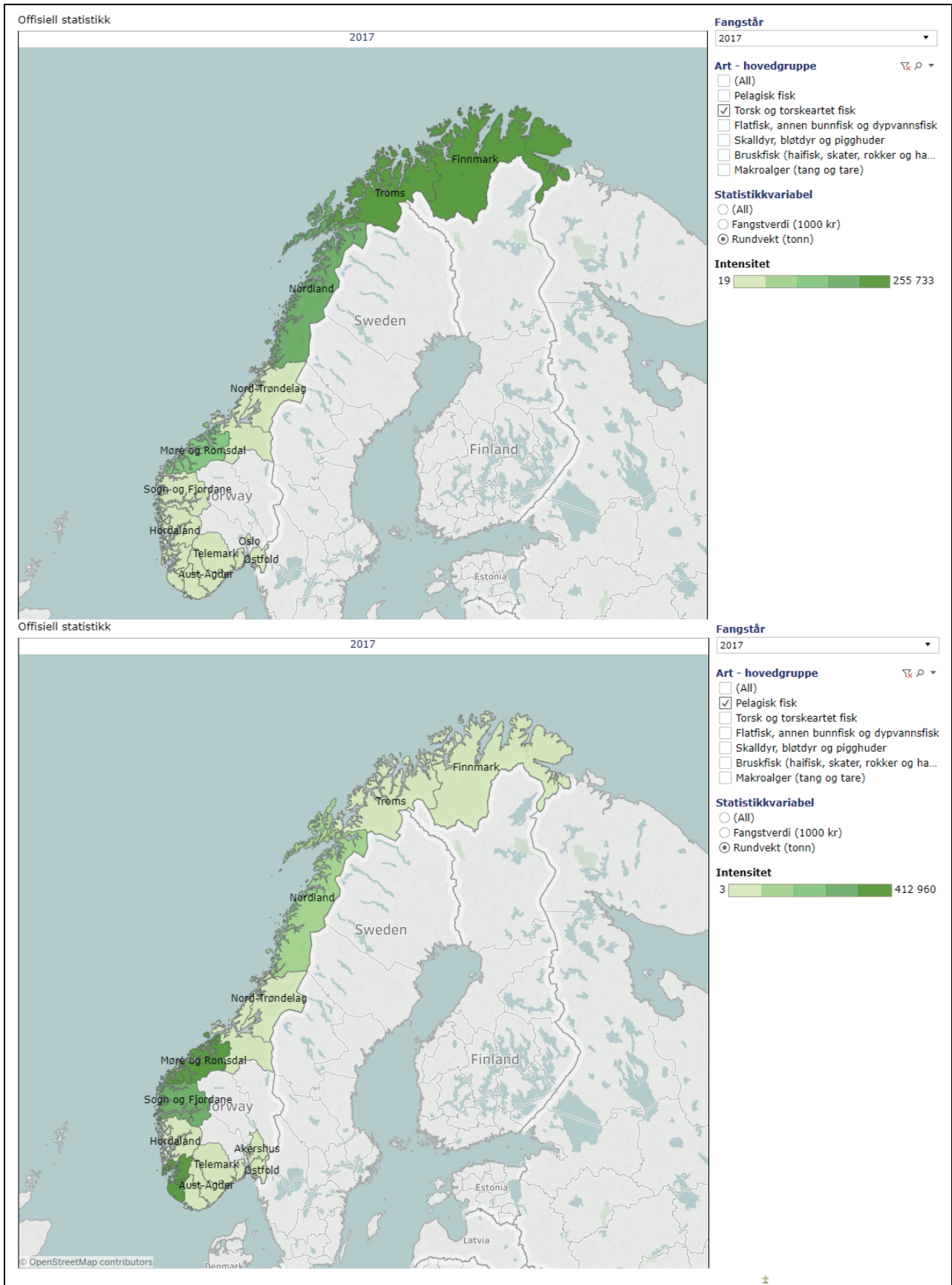
Tabell 5.5 viser hvor mye fisk som er landet i Norge i tonn rundvekt fordelt på hovedgrupper av art, mens tabell 5.6 viser tilsvarende fangstverdi. De viktigste fiskeslagene i 2018 med hensyn til fangstverdi er torsk, makrell, sild, hyse og sei i nevnte rekkefølge.

Utenlandske fartøy lander i mindre grad fangstene sine i Norge enn norske fartøy. De siste 20 årene har utenlandske fartøy som fangster i norske farvann likevel økt andelen som landes i Norge, men den er fortsatt under 50 pst. av det

Tabell 5.5 Fangst landet i Norge, rundvekt (tonn) fordelt på hovedgrupper

Art – hovedgruppe	2000	2005	2010	2015	2016	2017	2018
Pelagisk fisk	2 224 214	1 536 439	1 793 923	1 267 268	1 102 367	1 346 161	1 313 868
Torsk og torskeartet fisk	628 853	639 222	784 121	850 922	881 562	885 750	845 929
Flatfisk, annen bunnfisk og dypvannsfisk	72 789	49 334	40 442	59 267	66 610	64 799	68 300
Skalldyr, bløtdyr og pigghuder	95 187	58 980	33 954	59 709	52 452	35 217	55 016
Bruskfisk (haifisk, skater, rokker og havmus)	2 834	1 604	1 344	1 260	1 581	1 725	1 774
Makroalger (tang og tare)				147 391	169 406	164 550	169 410
Totalt	3 023 876	2 285 578	2 653 784	2 385 817	2 273 978	2 498 202	2 454 296

Kilde: Fiskeridirektoratet



Figur 5.9 Geografisk fordeling av landinger av hvitfisk (øverste bilde) og pelagisk fisk (nederste bilde) i 2017

Kilde: Fiskeridirektoratet

Tabell 5.6 Fangst landet i Norge, fangstverdi (1000 kr) fordelt på hovedgrupper

Art – hovedgruppe	2000	2005	2010	2015	2016	2017	2018
Pelagisk fisk	3 954 709	5 403 372	6 186 426	6 210 129	7 275 913	6 432 861	6 884 775
Torsk og torskeartetet fisk	6 380 420	5 796 765	6 766 872	9 955 141	11 027 979	11 706 150	11 823 685
Flatfisk, annen bunnfisk og dypvannsfisk	777 473	696 283	702 795	1 219 180	1 411 438	1 516 918	1 590 302
Skalldyr, bløtdyr og pigghuder	1 286 423	852 956	735 646	2 074 385	1 834 875	1 372 055	2 107 843
Bruskfisk (haifisk, skater, rokker og havmus)	15 856	10 465	7 958	5 619	6 647	4 468	5 146
Makroalger (tang og tare)				33 557	42 292	42 433	44 957
Totalt	12 414 880	12 759 842	14 399 698	19 498 010	21 599 144	21 074 886	22 456 707

Kilde: Fiskeridirektoratet

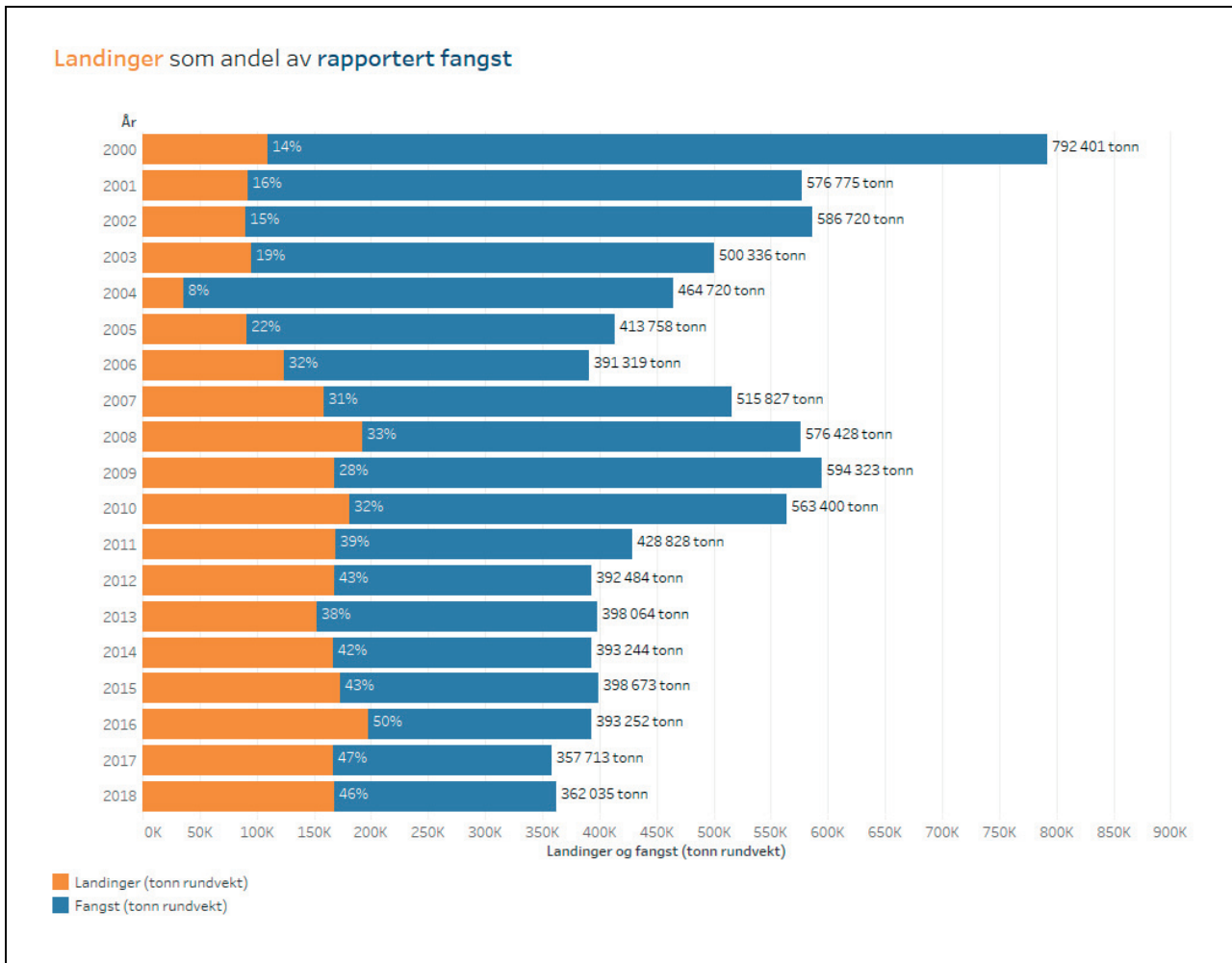
totale uttaket fra utenlandske fartøy i våre farvann (figur 5.10). Kvantumet som landes av utenlandske fartøy har vært relativt stabilt siden 2007 og det blir landet mer nå enn på begynnelsen av 2000-tallet selv om fangstene var høyere på det tidspunktet. Denne utviklingen henger sammen med utviklingen av de ulike bestandenes størrelse, og at fangst- og landingsmønsteret for hvitfisk har vært mer stabilt sammenlignet med fangst- og landingsmønster i de pelagiske fiskeriene.

Selv om en større andel av fisken som utenlandske fartøy fisker i norske farvann landes i Norge, er det fremdeles en vesentlig utfordring å få etablert en korrekt registrering av ressursuttaket for den andelen som landes i utenlandsk havn av fiskefartøy eller transportfartøy. Dette er også en utfordring for norskfanget fisk landet i utenlandsk havn. Det kan være mange grunner til at

fisk landes utenfor Norge, men det er klart at svakere kontrollregimer kan være medvirkende dersom et uregistrert uttak skal landes.

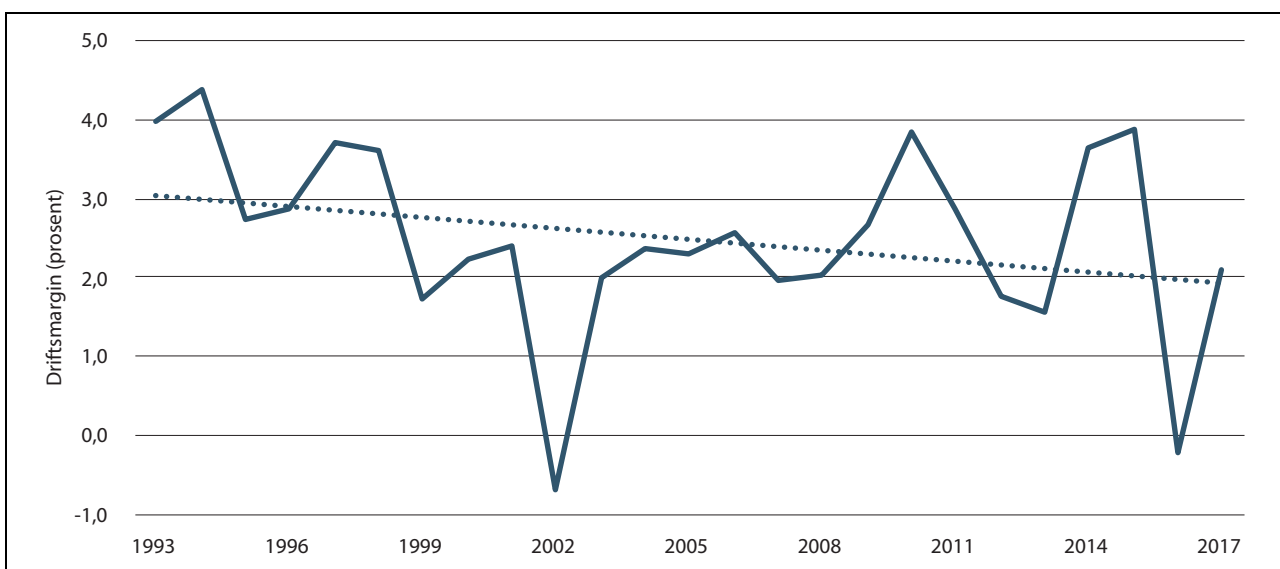
Norsk fiskeindustri er svært sammensatt. Flere bedrifter har aktivitet på tvers av de ulike sektorene, mens andre kun baseres på en eller flere arter innenfor samme sektor. Det er også stor variasjon i lønnsomheten, både mellom og innad i de ulike sektorene i sjømatindustrien, og over tid.

Utviklingen i driftsmargin (figur 5.11) presenteres samlet for konsumindustrien og mel- og oljeprodusentene. Oversikten omfatter også tall fra lakseforedling, lakseslaktering m.m. Trenden viser en negativ lønnsomhetsutviklingen for fiskeindustrien. Mel- og oljeprodusentene har over tid oppnådd høyere driftsmarginer enn konsumindustrien.



Figur 5.10 Oversikt over innrapportert fangst i norske farvann fra utenlandske fartøy og landet kvantum fra utenlandske fartøy i Norge

Kilde: Fiskeridirektoratet – elektroniske og manuelle meldinger til norsk FMC



Figur 5.11 Utvikling i driftsmargin i fiskeindustrien 1993–2017

Kilde: Nofima

5.1.3 Eksport av villfanget fisk

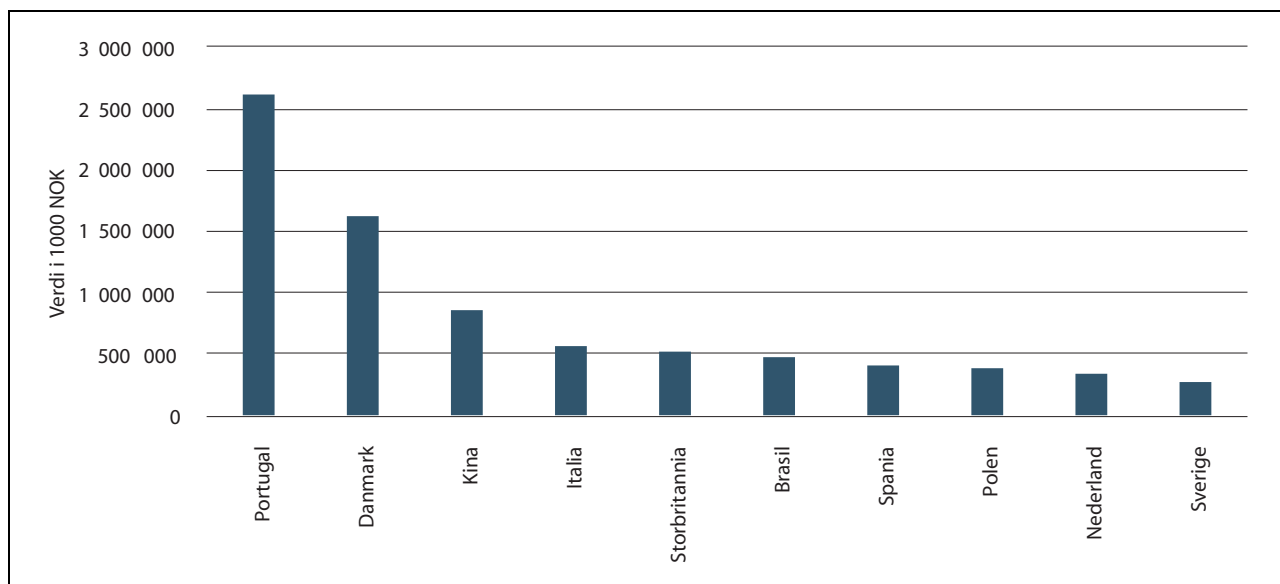
Norge er en betydelig eksportnasjon og vi eksporterer fisk til 140 forskjellige land. I 2018 utgjorde eksportverdien fra villfanget fisk 28 mrd. kroner, hvorav fryst hel fisk 9,1 mrd. kroner og fersk hel fisk 3,7 mrd. kroner. Resten av eksportverdien er fordelt på ulike bearbeidingsgrader. Omtrent 95 pst. av det vi høster og produserer eksporteres.

Målt i verdi eksporteres tilnærmet 80 pst. av norsk torsk til ulike EU-land (figur 5.12). Portugal, Italia, Brasil og Spania er viktige markeder for konvensjonelle produkter som klippfisk og saltfisk, mens Storbritannia lenge har vært avhengig av norsk torsk og hyse til sin tradisjonelle «Fish and chips». Halvparten av torsken eksporteres

ubearbeidet til videreforedlingsmarkeder (hub) som Danmark, Kina, Polen, Litauen og Nederland, før den eksporteres videre til andre markeder. Fersk torsk går stort sett via hub i Danmark og deretter videre til andre markeder i Europa. Fryst torsk foredles i Kina, og til dels i Polen og Litauen.

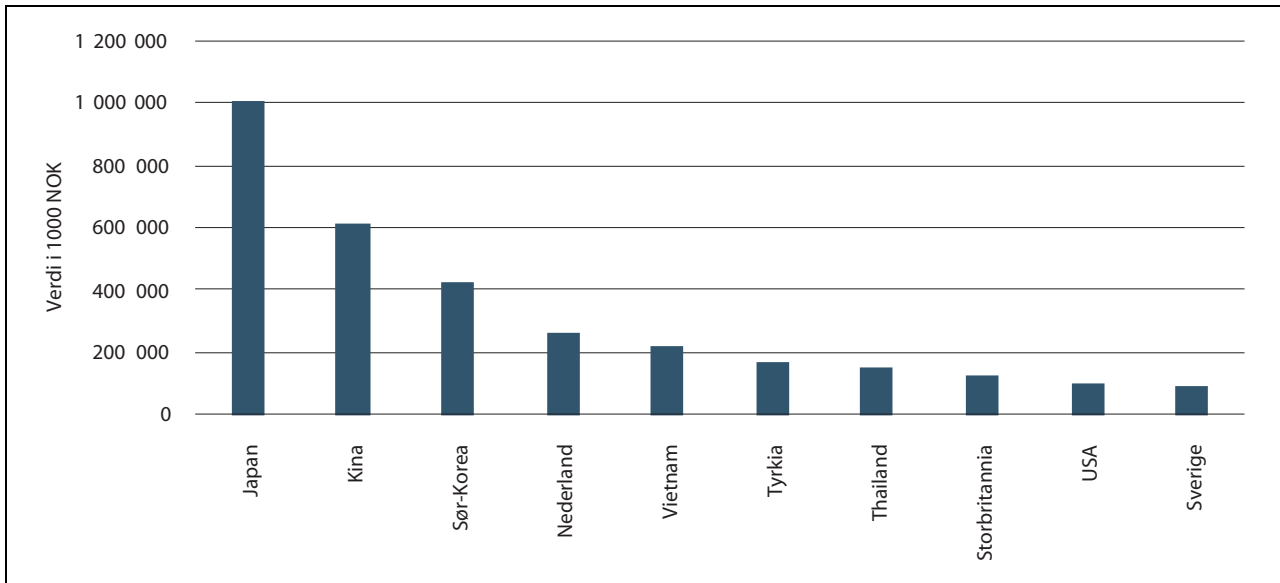
De viktigste konsummarkedene for norsk makrell er Japan og Sør-Korea (figur 5.13). Makrell til Kina går i all hovedsak til bearbeiding og videre eksport til markeder som Japan og Sør-Korea.

Polen og Tyskland er de viktigste eksportmarkedene for norsk sild (figur 5.14). Polen, Litauen og Danmark er viktige videreforedlingsmarkeder, mens i Tyskland går norsk sild direkte til konsum.



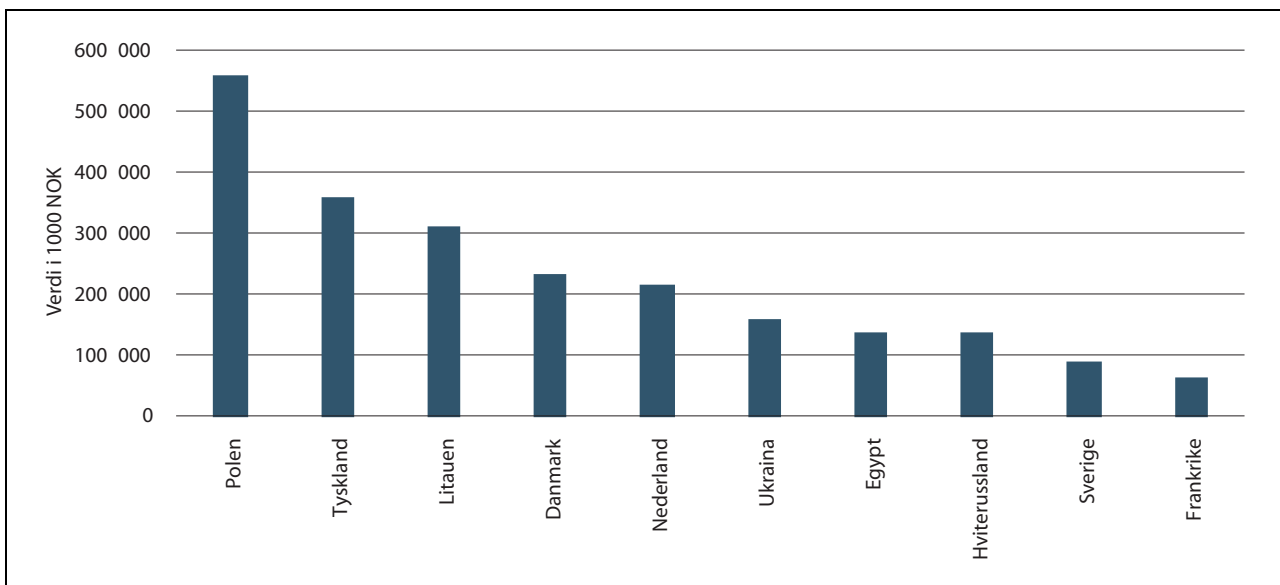
Figur 5.12 De største markedene for norsk torsk i 2018

Kilde: Norges sjømatråd



Figur 5.13 De største markedene for norsk makrell i 2018

Kilde: Norges sjømatråd



Figur 5.14 De største markedene for norsk sild i 2018

Kilde: Norges sjømatråd

5.1.4 Særtrekk og trender

En veldig forenklet framstilling av verdikjeden for villfanget fisk vil være at fiskeren gjennomfører høstingen av de viltlevende marine ressursene. Deretter landes og omsettes fangsten til en kjøper via et salgslag. Fisken bearbeides før den transporteres ut i markedet som ferdig produkt eller videreselges for ytterligere bearbeiding i Norge eller i andre land. En kompliserende faktor er at det kan være flere aktører i alle ledd av verdikje-

den. De enkelte delene av verdikjeden vil også kunne gjentas flere ganger, særlig i forbindelse med viderefordeling og transport før produktet når forbruker.

For gjennomføring av ressurskontrollen er det av betydning at næringen utgjør en sammensatt gruppe. Den varierer fra små enkelpersonforetak med relativt små fartøy, til store selskaper med et betydelig uttakspotensial, som kontrollerer hele eller store deler av verdikjeden. Det er naturlig at ressurskontrollen har ulike forventninger til små

og store aktører, og tilrettelegger kontrollen deretter. De største fartøyene står for det største uttaket av fisk, selv om de ikke er mange i antall. Fordelingen på størrelsesgrupper er forskjellig innenfor bunnfisk og pelagisk, men det er likefullt en relativt liten andel av fiskefartøyene som fisker det meste av ressursene. Det er derfor viktig med god kontroll med disse aktørene. Samtidig forventes det at kontrollmyndighetene har god oversikt og kontroll med de deler av næringen som ikke høster så mye, men som gjerne er mange i antall.

Forholdet mellom fisker og kjøper, og den forhandlingsstyrken som til enhver tid er mellom dem kan også påvirke aktørenes holdninger til å følge reglene. Det er en rekke forhold som kan spille inn her, blant annet størrelsen på aktørene. Mindre fartøy har for eksempel begrenset rekkevidde og ved stor avstand mellom kjøpere kan det gi et uheldig avhengighetsforhold. Mangel på reell mulighet til å lande annet sted, dersom fisker er av den oppfatning at kjøper stjeler (blir ikke seddelført) deler av landingen, oppgis av enkelte som årsaken til at fisker velger å stilltiende «akseptere» feilrapportering av egen fangst. Avhengig av kvotens størrelse vil maktforholdet variere, og fisker eller kjøper kan benytte dette til å presse ned kvantum som registreres.

Markedsdominans oppleves også som en utfordring. Dette vil være særlig aktuelt i fiskerier hvor kjøpersiden er strukturert slik at de blir dominerende enten på nasjonalt eller regionalt nivå. En slik dominans vil muligens skape et avhengighetsforhold ved at det er vanskelig å velge andre aktører dersom fangsten registreres feil.

Videre er det en utfordring at det ikke finnes en offisiell oversikt over alle aktører som mottar fisk fra fiske- og fangstfartøy i Norge. Alle som ønsker å være registrert som kjøper av fisk må være registrert i Fiskeridirektoratets kjøperregister, men det finnes ikke en fullstendig oversikt eller eget register over alle steder eller aktører hvor det faktisk landes fisk.

Mottaksleddet konkurrerer lokalt, regionalt og globalt om en begrenset ressurs. Det er også vist at lønnsomheten i mottaksleddet er betydelige lavere enn i flåteleddet. Hard konkurranse om råstoffet og dårlig lønnsomhet kan i seg selv være en driver for å øke inntjeningen ved å omgå regelverket.

Norsk fiskerinæring har historisk hatt en lav grad av vertikal integrasjon, men dette er i ferd med å endre seg. Dette innebærer at virksomheter og bedrifter i en distribusjonskanal eller produksjonskjede er samlet gjennom å ha felles eier.

For eksempel ved at fisker overtar egen fangst, fisker håndterer førstehåndsomsetning av fisk på egen hånd uten å gå via en annen part, eller ved at fisker inngår i eierskapet til mottakssiden.

På grunn av aktivitetskravet i deltakerloven, det vil si at kjøper av fisk ikke kan kjøpe seg opp til majoritetseier i fiskefartøy, er det en lav grad av vertikal integrasjon i fiskerinæringen sammenlignet med andre land som for eksempel Island. Det er likevel mulig å skape tett kobling mellom fisker og kjøper gjennom omsetningsavtaler, og ved at fisker kjøper seg inn i mottaksleddet. Salgslagene bestemmer hvordan fisken skal omsettes i første hånd. Dette skjer i dag både i form av lukkede auksjoner, direkte salg m.m. Det er usikkert hvorvidt omsetningsformen i seg selv skaper omgåelser av regelverk, men forhåndsavtaler om kjøp gir bindinger mellom fisker og kjøper som kan bidra til å øke risikoen for omgåelser.

Ettersom mottakerleddet har sterke begrensninger knyttet til eierskap i flåteleddet, er det først og fremst flåteleddet som tar større kontroll over verdikjeden helt fram til forbruker. Vertikal integrasjon kan bidra til å effektivisere næringsvirksomhet, men medfører også kontrollutfordringer når enkeltaktører er representert i flere deler av verdikjeden. Det er også kjent fra andre næringer at når et konsern har kontroll på egen vare gjennom flere ledd i distribusjonskjeden, så skapes rom for omgåelser av regelverket. Vertikal integrasjon kan gjøre det enklere å skjule eller «hvitvaske» eventuelle uregistrerte og svarte landinger av fisk. En slik utvikling er også i strid med det grunnleggende elementet i seddelsystemet om at to motstående parter står ansvarlig for å føre riktige opplysninger på seddel. En del fiskere har de senere årene etablert seg med egne produksjonsbedrifter. Dette gjør at det i hvitfiskesektoren er en viss grad av vertikal integrasjon.

Det er vanskelig å sammenholde eksportstatistikken med seddelførte landinger. Det er derfor ikke mulig å gi et eksakt tall for hvor stor andel av total fangst som eksporteres. Det anslås imidlertid at om lag 95 pst. av norsk villfisk blir eksportert.

5.2 Dokumentasjonskrav fra importmyndigheter og private aktører

Som verdens nest største sjømateksportør er Norge avhengig av at markedet har tiltro til at norske produkter kommer fra bærekraftig forvaltede

bestander, og fra en næring som kan dokumentere lovlighet gjennom hele verdikjeden.

I flere importland stiller myndighetene og private aktører krav til dokumentasjon om lovlig fiske og bærekraftig forvaltning. Disse kravene går i enkelte tilfeller ut over det som kreves etter norsk regelverk. Framtidig markedsadgang vil være avhengig av at næringen er stand til å oppfylle ulike dokumentasjonskrav fra ulike aktører og kontrollmyndighetene må kunne gå god for dokumentasjonen som næringen legger fram. Det er derfor viktig å se nærmere på utviklingen i markedene, slik at næringen og norske myndigheter i fellesskap kan utvikle forvaltnings- og kontrollregimer som bidrar positivt til å oppfylle eksisterende og framtidige dokumentasjonskrav.

5.2.1 Myndighetskrav ved import

Flere av de viktigste importlandene for norsk fisk krever at importerte varepartier skal ledsages av dokumentasjon fra norske myndigheter, som forsikring om at fisken er lovlig fanget, produsert av godkjente virksomheter og tilvirket i henhold til gjeldende krav og regelverk. Denne typen krav har økt de senere årene på grunn av større oppmerksomhet rundt bærekraftig forvaltning av fiskeriene og problemer med ulovlig fiske.

5.2.2 Dokumentasjonskrav til forvaltning og lovlig fangst

Som følge av økt global oppmerksomhet om bekvempelse av UUU-fiske, har flere land innført krav om fangstsertifikat som dokumentasjon på at fisken som importeres er lovlig fanget. EU har vært en pådriver på dette området, og innførte krav til fangstsertifikat ved import av fisk i 2010. Flere land og RFMOer stiller nå krav om slike fangstsertifikater for villfanget fisk. Et sentralt element ved disse ordningene er at import og eksport av omfattede arter er forbudt, med mindre fisken følges av et bestemt fangstsertifikat, som kobler opplysninger om fangst til et vareparti med fisk. Formålet er å kunne dokumentere at varepartiet er høstet og omsatt i samsvar med gjeldende krav.

Ulike land stiller ulike krav til utforming av og innhold i sertifikatene. Dette var en av grunnene til at Norge initierte et internasjonalt arbeid for å harmonisere slike fangstsertifikat, noe som resulterte i at FNs organisasjon for mat og landbruk (FAO) vedtok retningslinjer for fangstdokumentasjon i 2017. Formålet med retningslinjene er å hindre omsetning av UUU-fisk, og samtidig bidra til

harmonisering av ulike krav og systemer knyttet til fangstsertifikater.

Norge har ikke innført krav om fangstsertifikat ved import av fisk fra andre land, med unntak av makrellstørje, storøyd tunfisk, sverdfisk og patagonisk tannfisk. For disse artene er det innført krav om fangstdokumentasjon i samsvar med gjeldende RFMO-krav.

USA har på sin side gått et skritt videre og innført krav om sporbarhet for utvalgte fiskearter gjennom sitt Seafood Import Monitoring Programme. Kravet innebærer at importør må rapportere nøkkelinformasjon om fisken gjennom verdikjeden fra fangst til import til USA.

Havressursloven § 41 gir hjemmel til å fastsette krav om sporing i forskrift. Den gir adgang til å kreve at de som høster eller senere håndterer fisk skal kunne dokumentere de opplysningene som trengs for å kunne spore fisken tilbake til en fangst som er registrert på en landings- eller sluttseddel. Bestemmelsen er hjemmelsgrunnlag for forskriftene om fangstsertifikater ved eksport som beskrevet nedenfor i punktene 5.2.2.1 og 5.2.2.2 og for fangstdokumentasjonskrav for makrellstørje, storøyd tunfisk og sverdfisk. Slik systemene for utstedelse av fangstsertifikater fungerer i dag, sikrer de imidlertid ikke sporing av fisken. Hjemmelen i havressursloven § 41 er heller ikke tatt i bruk for å innføre andre krav om sporing.

5.2.2.1 Fangstsertifikater for eksport av fisk til EU

EU krever egne fangstsertifikater for å hindre import av ulovlig fanget fisk. Det vil si at eksportører ikke får solgt fisk til EU uten at fangstsertifikat følger med forsendelsen. Ordningen omfatter fiskeprodukter som faller inn under tolltariffens kapittel 3, 1604 og 1605, men akvakulturprodukter og svært bearbejdede produkter som mel og olje er unntatt.

Norge har inngått en bilateral avtale med EU om at norske fangstsertifikater kan baseres på sluttseddelssystemet vårt. Avtalen er i prinsippet en ekvivalensavtale der EU aksepterer at det norske ressurskontrollsystemet innebærer et like godt kontrollnivå som det EU-landene har.

De norske sertifikatene utstedes elektronisk gjennom portalen Catch Certificate. Salgslagene har fått delegert ansvar for å drive portalen gjennom og for validering av sertifikatene, som en del av deres kontrollansvar. Dette gjøres gjennom selskapet Catch Certificate SA, som er finansiert av Norges sjømatråd. Årlig utstedes det om lag 40 000 norske fangstsertifikater.

For å få utstedt fangstsertifikat må eksportør oppgi numrene på de sluttseklene som fisken i forsendelsen stammer fra. Systemet henter da automatisk informasjon om fartøy og fangst fra sluttseklene. Eksportøren legger inn ytterligere informasjon om eksporten på fangstsertifikatet. Videre følger det av forskrift om fangstsertifikat m.m. at eksportør som rekvirerer fangstsertifikat skal, for hvert enkelt vareparti som eksporteres, kunne dokumentere hvor samtlige landinger av fisk og fiskeprodukter stammer fra, med referanse til sluttseklene.

Fiskeridirektoratet er verifikasjonsmyndighet for de norske fangstsertifikatene og mottar jevnlig forespørsler fra EU-land om å verifisere opplysninger i sertifikatene.

Utstedte fangstsertifikater sendes til Fiskeridirektoratet for kontroll. Dette var en forutsetning for at EU godtok det norske fangstsertifikatsystemet. Hverken Catch Certificate eller Fiskeridirektoratet har et system for å avregne mengdene som oppgis på fangstsertifikatet fra sluttseklene, se punkt 6.5.2.3.

EU utvikler nå et elektronisk system for innmelding av informasjon fra fangstsertifikater (EU CATCH). Systemet skal brukes av importlandene i EU til å registrere informasjon fra fangstsertifikatene, slik at det blir lettere å etterprøve informasjon på sertifikatene og hindre gjenbruk. Videre skal systemet legge til rette for mer automatisk mengdekontroll, for å unngå at vekten som deklarerer ved import til EU overstiger vekten som er oppgitt på fangstsertifikatene. På sikt er det sannsynlig at EU vil innføre krav om elektroniske sertifikater.

Europakommisjonen la i 2018 fram forslag om revisjon av ulike kontrollforordninger, blant annet for å legge til rette for transparens og elektronisk sporing av fiskeprodukter gjennom verdikjeden. I henhold til det nye forslaget vil EU klargjøre og utvide kravene til merking av fiskeprodukter. For importert fisk foreslås det blant annet at fangstsertifikatnumre skal oppgis på hvert vareparti (lot). Forslaget er nå under behandling i Det europeiske råd og Det europeiske parlament.

5.2.2.2 Andre lands krav om fangstsertifikat

Flere andre land har også innført krav om fangstsertifikat, ofte basert på EUs modell. Norske myndigheter har inngått avtaler om at tilsvarende fangstsertifikat som brukes til EU kan brukes ved norsk fiskeeksport til Ukraina, og for eksport av norsk krabbe til Japan. I tillegg brukes de norske sertifikatene til Indonesia og Serbia. Videre har

Storbritannia gitt uttrykk for at de vil kreve egne fangstsertifikater etter Brexit. Det er derfor utviklet tilsvarende sertifikater for dette i Catch Certificate.

For eksport til Kina er det inngått avtale mellom norske og kinesiske myndigheter om å inkludere informasjon fra fangstsertifikatene på helse-sertifikatet som utstedes av Mattilsynet. I tillegg er det laget en kinesisk versjon av det norske fangstsertifikatet.

Chile stiller krav om «Certificate of Legal Origin» ved import av fiskeprodukter. På disse sertifikatene kreves det signatur fra myndighetene på at de som ervervet fisken hadde tillatelse til å drive denne virksomheten. I dag er det Mattilsynet som signerer disse dokumentene.

I tillegg opplever norske eksportører at importører til enkelte asiatiske land krever fangstsertifikat, uten at slikt krav fremmes av myndighetene i disse landene. Dette har trolig sammenheng med at fisken skal eksporteres videre til EU etter bearbeiding.

5.2.2.3 USAs Seafood Import Monitoring Programme – SIMP

USA innførte 1. januar 2018 krav om sporbarhet ved import av utvalgte arter gjennom sitt Seafood Import Monitoring Program (SIMP). Formålet er å bidra til bærekraftig forvaltning, samt hindre import av UUU-fisk og sjømatvindel.

Regelverket etablerer prosedyrer for tillatelse, rapportering og lagring av data i forbindelse med import av sjømat til USA. For å kunne importere utvalgte arter, plikter importørene å rapportere nøkkelinformasjon fra fangst, gjennom verdikjeden og fram til import, til amerikanske myndigheter. Det omfatter blant annet informasjon om fiskeriet og fartøyet, høstingen, eventuell omlastingsaktivitet, bearbeiding og blanding av produkter m.m. I tillegg skal importør oppbevare relevant dokumentasjon om verdikjeden tilbake til fangst, slik at dette kan legges fram for myndighetene på forespørsel.

Per i dag er 13 fiskeslag omfattet av ordningen, blant annet atlantehavstorsk, kongekrabbe, reker og makrellstørje, men amerikanske myndigheter har signalisert at ordningen på sikt kan bli utvidet til å omfatte flere arter.

USA stiller ikke krav om et bestemt sertifikat, kun om rapportering av informasjon og oppbevaring av dokumentasjon. De norske fangstsertifikatene, som er tilpasset EUs krav, kan ikke benyttes ettersom amerikanske myndigheter krever mer informasjon, særlig med tanke på sporing av fis-

ken. Catch Certificate har imidlertid laget et system der eksportører kan hente informasjon fra sluttsedlene, slikt at det blir enklere for dem å oversende opplysningene importørene i USA etterspør. Formelt er dette opplysninger mellom to private parter og ikke et offentlig validert fangstsertifikat.

SIMP tillater forenklete rapporteringskrav for den mindre flåten. Det kan sendes samlede opplysninger for fartøy under 12 meter som leverer fisk samme dag på et anlegg. Ettersom det norske vinterfisket etter torsk er så intensivt, er det krevende å oppfylle de amerikanske kravene også for større fartøy.

Amerikanske myndigheter har opplyst at de har en rekke revisorer som gjennomgår mottatt informasjon og følger opp ulike saker. De har ikke stilt krav om at norske myndigheter skal validere eller på annen måte gå god for informasjonen som oppgis av norske eksportører under SIMP. Systemet legger imidlertid opp til at amerikanske myndigheter kan foreta verifikasjonsforespørsler til norske myndigheter. Ettersom flere av opplysningene som kreves under SIMP ikke er tilgjengelig for norske myndigheter, kan en slik verifikasjonssak kunne komme til å by på utfordringer.

Etter at USA innførte sitt sporbarhetsprogram, har norske eksportører meldt om at kanadiske importører også har begynt å be om tilsvarende dokumentasjon, med tanke på videre eksport til USA. Det er sannsynlig at andre land som videreeksporterer fiskeprodukter til USA kan komme til å følge opp med tilsvarende krav.

5.2.2.4 *Dokumentasjonskrav ved import og eksport av CITES-listede arter*

Det stilles spesielle krav for omsetning av arter omfattet av konvensjonen om internasjonal handel med truede arter av vill fauna og flora (CITES).

Omkring 5 800 dyrearter og 30 000 plantearter er omfattet av konvensjonen. De mest truede artene er oppført på CITES Appendiks I, noe som innebærer at all handel er forbudt. For en del andre truede arter er internasjonal handel enten begrenset (CITES Appendiks II) eller det foreligger krav om spesielle tillatelser for inn- og utførsel (CITES Appendiks III). Flere hval- og haiarter er listeført. Norge har imidlertid reservert seg mot oppføring av enkelte hval- og haiarter, herunder vågehval. Ved norsk eksport av vågehval kreves CITES eksporttillatelse som utstedes av Miljødirektoratet.

5.2.2.5 *Amerikanske krav knyttet til bifangst av sjøpattedyr i fiskeriene*

Amerikanske myndigheter har innført et regelverk for import av sjømat som betinger at alle eksporterende land må oppfylle en rekke krav til reduksjon av bifangst av sjøpattedyr. Regelverket (Marine Mammal Protection Act – MMPA) er omfattende. Etter 1. januar 2022 skal det kun være tillatt å eksportere sjømat fra godkjente fiskerier eller havbruksaktiviteter til USA. Det er eksporterende stater som søker om godkjenning og amerikanske myndigheter som behandler søknadene. En godkjenning skal i utgangspunktet vare i fire år. For å oppnå slik godkjenning stilles det til dels omfattende krav til reduksjon av bifangst av sjøpattedyr, men også til bestandsvurdering, overvåkning og dokumentasjon av nivå av slik bifangst.

USA har også vært opptatt av å få på plass regler for å begrense bifangst av sjøpattedyr i fora som Den internasjonale konvensjonen for bevaring av atlantisk tunfisk (ICCAT), men har ikke lykkes med dette ennå. Videre har USA, med støtte fra blant andre EU, lagt stor vekt på å få på plass regler som begrenser fangst og bifangst av ulike haiarter og sjøfugl. Nye krav og importrestriksjoner knyttet til fiskerier der det tas bifangster av ulike sjøpattedyr, haiarter og sjøfugl, er derfor ikke utenkelig i framtiden.

5.2.3 **Dokumentasjon av mattrygghet**

Norge har gjennom EØS-avtalen forpliktet seg til å implementere EUs regelverk for mattrygghet, herunder regelverk for produksjon og omsetning av sjømat. EUs regelverk inneholder blant annet krav til hvordan matvarer skal merkes. Videre stilles det krav til sporbarhet, ved at alle næringsmiddelvirksomheter er pålagt å ha oversikt over og kunne dokumentere hvem de kjøper fra og hvem de selger næringsmidler til. Alle norske næringsmiddelvirksomheter skal kunne gjøre disse opplysningene tilgjengelige for Mattilsynet på forespørsel.

5.2.3.1 *Helsesertifikater*

De fleste land krever at importerte matvarer skal ledsages av et helsesertifikat fra myndighetene i eksportlandet. Helsesertifikatet er en bekreftelse på at varene oppfyller visse kriterier som er avtalt mellom import- og eksportlandet. I Norge er det Mattilsynet som utsteder helsesertifikater. Det

utstedes ca. 65 000 sertifikater årlig, hvorav 90 pst. er for sjømat.

Produsent eller eksportør må søke Mattilsynet om å få utstedt helsesertifikat. Et vareparti kan ikke forlate Norge før sertifikatet er utstedt, slik at Mattilsynet har mulighet til å gjennomføre kontroll av varene. Kontroll gjennomføres ved stikkprøver. Det er produsenten som er ansvarlig for at produksjonen skjer på en trygg måte, i tråd med importlandets krav, og at opplysningene som gis til Mattilsynet er korrekte. I noen importland stilles det også krav til at produsenter av fisk og fiskevarer legger ved en egenerklæring om enkelte produkter som importeres.

Det varierer fra land til land hvilken informasjon som inngår i helsesertifikatet og som Mattilsynet attesterer for. Sertifikatenes innhold framforhandles av Mattilsynet i dialog med andre lands myndigheter. I tillegg finnes et generelt helsesertifikat som kan benyttes til land hvor det ikke er forhandlet fram egne sertifikater.

Ved eksport av fisk til EU kreves det ikke helsesertifikater, ettersom Norge gjennom EØS-avtalen er en del av det europeiske markedet. Samhandel innen EU/EØS med levende dyr og visse animalske produkter registreres i en felles EU-database kalt TRACES (TRAdE Control and Export System). Det kreves helsesertifikater ved eksport til de fleste land utenfor EU.

5.2.4 Private sertifiseringsordninger for miljømerking av fisk

De senere årene har det skjedd endringer i hvilke krav ulike markedsaktører stiller ved kjøp av fisk. Flere av de store internasjonale supermarkedkjedene krever at fisken de kjøper skal være miljømerket og sertifisert gjennom private sertifiseringsordninger. I land som Storbritannia, Tyskland, Nederland og Sverige har dette lenge vært viktig, men vi ser nå at flere land følger etter. Innkjøperne sammen med ulike miljøorganisasjoner er viktige pådrivere for denne utviklingen.

Siden 1990-tallet har det blitt etablert flere ulike sertifiseringsordninger for miljømerking av fisk. Sertifisering under disse ordningene kan medføre betydelige kostnader og kan i noen tilfeller også innebære at det stilles krav ut over det som følger av internasjonale avtaler og nasjonal lovgivning. Selv om slik sertifisering som utgangspunkt er frivillig, anses den i praksis å være nødvendig for å få tilgang til flere markeder.

5.2.4.1 Marine Stewardship Council

Marine Stewardship Council (MSC) ble etablert i 1997 av Verdens Naturfond (WWF) og det multinasjonale industrikonsernet Unilever for å bekjempe uansvarlig fiske. MSC kan sertifisere fiskebestander som helhet, nasjonale fiskerier, flåtegrupper og enkeltstående bedrifter. Sertifiseringen skal være en forsikring om at den aktuelle bestanden det fiskes på, samt økosystemet rundt, er bærekraftig forvaltet og høstingen er lovlig.

MSC har fastsatt en egen standard for sertifisering. Av den følger at fiskeriene må oppfylle grunnleggende krav til bærekraftige fiskebestander, minimering av miljøpåvirkning og effektiv forvaltning for å oppnå sertifisering. Prosessen er omfattende og må foretas via et sertifiseringselskap¹ som er godkjent og akkreditert av MSC. Norges Fiskarlag er klient for alle norske MSC-sertifiseringer på vegne av fiskerinæringen. Havforskningsinstituttet, Fiskeridirektoratet og Nærings- og fiskeridepartementet bidrar med svar på spørsmål knyttet til forvaltningen.

MSC krever årlige oppfølgingsrevisjoner for å opprettholde sertifiseringen. Da skal det kontrolleres om eventuelle pålagte endringer er fulgt opp. Videre må fiskeriene gjennomgå full evaluering hvert femte år. Sertifiseringsprosessen er relativt kostbar. Full evaluering koster anslagsvis fra kr 500 000 til 1 million, mens de årlige oppfølgingskontrollene ligger på rundt kr 100 000. I tillegg påløper betydelige beløp i administrasjonskostnader hos Norges Fiskarlag.

For å kunne merke fisk og fiskeprodukter med MSC-logoen kreves i tillegg at det foretas en sertifisering av «chain of custody». Den har som mål å sikre at produktene fra MSC-sertifiserte fiskerier er sporbare og krever at alle selskapene i forsyningskjeden har et gyldig sporbarhetssertifikat. Videre må sertifiserte produkter være tydelig identifiserbare, kjøpes fra sertifiserte leverandører og holdes adskilt fra ikke-sertifiserte produkter.

I 2018 var nærmere 80 pst. av norske fiskerier MSC-sertifisert (målt i volum). Flere av norske fiskerier må resertifiseres i løpet av 2019–2020. Bortfall av MSC-sertifisering vil kunne få betydelige markedsmessige konsekvenser, særlig for eksport til land der innkjøpere har MSC-merket som forutsetning for kjøp. MSC-sertifisering er

¹ Akkrediterte uavhengige sertifiseringselskaper, Conformity Assessment Bodies (CAB-er) – også kalt sertifiseringsorganer. DNV GL, Acoura Marine Limited og Moody Marine er sertifiseringselskaper for ulike arter i Norge.

for eksempel avgjørende for å få tilgang til de viktigste rekemarkedene, som er Sverige og Storbritannia. Innkjøpere av sild i Tyskland krever også MSC-sertifiserte produkter.

MSC har problematisert utfordringer med bifangst av nise, sjøfugl, vanlig uer og kysttorsk i fisket etter torsk og hyse. Bifangst av ikke-kommersielle arter har blant annet skapt problemer for resertifisering av fiske etter brosme og rognkjeks.

Videre er trålfiskerienes negative påvirkning på bunnhabitater, som svamper og koraller, vurdert som problematisk. MSC har blant annet kritisert Norge for at kravet om elektronisk fangstrapportering kun gjelder for fartøy over 15 meter, og for manglende rapportering av bifangst av sjøfugl, sjøpattedyr og koraller. MSC reviderer jevnlig kravene til informasjon for å oppfylle sertifiseringskravene.

5.2.4.2 Andre private sertifiseringsordninger

Det finnes en rekke andre private sertifiseringsordninger, som for eksempel Friend of the Sea, KRAV og IFFO RS.

Friend of the Sea er et internasjonalt miljømerke med strenge krav til bærekraft, bifangst og annen påvirkning av økosystemet. Organisasjonen har også utviklet en egen «chain of custody». Flere norske virksomheter er sertifisert, blant annet flere oppdrettsselskaper og produsenter av fiskeolje.

KRAV er Sveriges mest kjente miljømerke for mat. Merket har eksistert siden 1985. Tidligere gjennomførte KRAV egne bestandsvurderinger for fisk, men krever nå at bestandene må være MSC-sertifisert. KRAV sertifiserer også enkeltaktører. Sporbarhet tilbake til fiskefartøy er en forutsetning for å kunne merke et produkt med KRAV.

The Global Standard for Responsible Supply (IFFO RS) er en standard for sertifisering av fiskemel og fiskeoljer. I Norge er kolmule, øyepål og tobis sertifisert etter denne standarden.

5.2.5 Nasjonale sertifiseringsordninger

Enkelte land har valgt å opprette egne sertifiseringsordninger eller bidra økonomisk til sertifisering under utvalgte ordninger. The Iceland Responsible Fisheries Certification og Alaska Responsible Fisheries Management er eksempler på nasjonale sertifiseringsordninger. Hensikten med disse nasjonale initiativene har vært å imøtegå den økende mengden private sertifiseringsordninger, og de til dels omfattende kravene som

stilles, som i enkelte tilfeller går lengre enn det som følger av nasjonal lovgivning.

Iceland Responsible Fisheries Certification er en sertifiseringsordning som eies av stiftelsen The Iceland Responsible Fisheries Foundation. De har utviklet en standard for fiskeriforvaltning som sertifiserer ansvarlige fiskerier basert på FAOs adferdskodeks for ansvarlige fiskerier. Programmet er begrenset til fiske med islandske fartøy i islandsk farvann og islandsk pelagisk fiske av delte bestander i internasjonalt farvann. Følgende fiskerier er sertifisert under standarden: torsk, sei, hyse og uer (golden redfish). Videre har de utviklet en «Chain of Custody Standard» som innebærer at fiskeproduktet stammer fra et av de sertifiserte fiskeriene og har full sporbarhet gjennom hele verdikjeden.

Alaska Responsible Fisheries Management Program er et offentlig-privat initiativ for sertifisering av bærekraftige fiskerier i Alaska. Det drives av Alaska Seafood Marketing Institute. Ordningen er frivillig og har en standard for sertifisering av fiskerier og en standard for «chain of custody». Den er basert på FAOs adferdskodeks og er akkreditert som ISO-standard.

5.2.6 Harmonisering

Som et svar på det økende antallet private sertifiseringsordninger er det gjort tiltak for å harmonisere kravene i de ulike ordningene. For eksempel har FAO etablert Guidelines for the Ecolabelling of Fish and Fishery Products from Marine Capture Fisheries. Videre er Sustainable Seafood Initiative (GSSI) etablert som et privat-offentlig partnerskap for å samordne ulike bærekraftsinitiativ. De har utviklet et verktøy, *Global Benchmark Tool*, for å kvalitetssikre ulike sertifiseringsordninger, basert på retningslinjer fra FAO. Supermarkedkjeden Marks & Spencer reklamerer for eksempel med at 86 pst. av fisken de omsetter er sertifisert av en standard som er anerkjent av GSSI.

5.2.7 Skepsis til private sertifiseringsordninger

Flere private sertifiseringsordninger har vært gjenstand for kritikk de senere årene, blant annet fordi de betales av de samme aktørene som ønsker sertifisering. Videre har sertifiseringsordningene blitt kritisert for manglende standarder for kontroll, manglende håndheving av kravene som stilles og for manglende transparens. Det har også blitt pekt på at prosedyrer for å protestere

mot sertifisering kan være både mangelfulle og kostbare. I rapporten «The false promise of certification» kritiseres for eksempel Friend of the Sea for manglende transparens. MSC blir i samme rapport kritisert for at de ikke har gjennomført noen uavhengig evaluering av om systemet påvirker bærekraft i fiskeriene og for å ha begrenset innvirkning på årsakene til overfiske og ødeleggelse av økosystem.

Ulike næringsaktører har også gitt uttrykk for at MSC-standarder er for lite fleksible og at organisasjonen i for stor grad har latt seg påvirke av NGOer. I januar 2018 sendte 66 NGOer et brev til MSC der de fordømmer organisasjonen for et økende antall sertifiseringer av fiskerier der det tas betydelige mengder sårbare og truede arter, som leder til ugjenkallelig skade på sårbare marine habitater. Disse NGOene har betydelig påvirkningskraft, både på sertifiseringsordningene og grossist- og sluttbrukermarkedene. Det er derfor ikke usannsynlig at kritikken kan få MSC og andre sertifiseringsorganisasjoner til å skjerpe kravene i framtiden, snarere enn å åpne opp for mer fleksible løsninger.

5.3 Utviklingstrekk og trender

I tillegg til myndighetskrav om fangstsertifikater og sporbarhet og private sertifiseringsordninger, dukker det opp andre forventninger som kan få betydning for markedsadgangen for norsk fisk. Dokumentasjonskrav knyttet til mattrygghet, miljøpåvirkning, sosial bærekraft og dyrevelferd er eksempler på dette. Her er det ikke usannsynlig at næringen i større grad vil bli presset til å tilgjengeliggjøre verifiserbar informasjon om produktene de omsetter.

5.3.1 Satellittsporing av fiskefartøy

Flere markedsaktører forventer at fartøy som har utøvet fiske benytter posisjonsrapporteringsutstyr og at de kan dokumentere posisjonsdata, som igjen må ses i sammenheng med at flere NGOer og ulike private initiativ nå legger til rette for deling av posisjonsdata fra fiskefartøy. Det gir mulighet til å kontrollere at fartøyene ikke fisker i områder der dette ikke er tillatt. Et eksempel er Global Fishing Watch som gir sanntidsinformasjon om bevegelser og nåværende plassering av skip basert på AIS-data, en uavhengig og internasjonal non-profit-organisasjon, som arbeider for økt transparens ved å tilby gratis posisjonsdata fra kommersiell fiskeriaktivitet. De har som mål å få

på plass slik posisjonsrapportering av alle større fiskefartøy. Dette omfatter rundt 300 000 fartøy som står for nærmere tre fjerdedeler av den globale fangsten. Flere land deler posisjonsdata for sine fiskefartøy med Global Fishing Watch. Denne utviklingen viser både økt åpenhet og forventningen om økte dokumentasjonskrav som trend.

5.3.2 Transparens og sporbarhet av fisk

NGOer, innkjøpere og matvarekjeder er i økende grad opptatt av transparens og sporbarhet for fisk og fiskevarer, for å dokumentere at fisken stammer fra lovlige, bærekraftige fiskerier. I oktober 2018 lanserte for eksempel Marks & Spencer et interaktivt kart, som kunder og andre kan logge seg på for å få informasjon om hvor fisken som selges er fanget. Et annet eksempel er samarbeidet den britiske NGOen Environmental Justice Foundation har inngått med supermarkedkjeder som Tesco, Sainsbury's, Co-op og Marks & Spencer om et såkalt «Charter for Transparency». Det skal bidra til å sikre at verdi- og leverandørkjeden er fri for ulovlig fisk og brudd på menneskeretter.

Flere NGOer, tenketanker og næringsaktører arbeider også for å få på plass digitale løsninger som legger til rette for sporing av fisk. En rekke aktører stiller store forventninger til mulighetene blokkjedeteknologien gir i denne sammenheng.

5.3.3 Mattrygghet og helse

Sporbarhet er et viktig verktøy for å hindre matsvindel. Det har i mange sammenhenger blitt avdekket svindel ved at fisk selges som en annen, gjerne dyrere art enn det egentlig er, eller med et annet opprinnelsesland. Teknologi som gjør at både innkjøpere og forbrukere kan spore sjømaten tilbake til fangstleddet vil kunne gi en forsikring om at de faktisk får det de tror de kjøper.

Forbrukere er blitt mer bevisst på hva de spiser, herunder hvilken effekt maten har på helsen. Sjømatens næringsinnhold, som f.eks. omega-3, salt eller proteiner, kan eksempelvis få større betydning for etterspørselen og adgangen til markedet. I Frankrike har det blitt populært med matapper hvor forbrukere kan legge inn og utveksle informasjon om næringsinnhold i matvarer, som deretter rangeres etter hvor sunne de er. Yuka er den mest kjente appen utviklet i Frankrike, med over fem millioner nedlastinger på to år.

Norske myndigheter setter grenser for lovlig innhold av fremmedstoffer som for eksempel PCB eller dioksiner, men andre lands myndigheter

eller private aktører kan kreve at innholdet skal være lavere enn det som er tillatt i Norge. Dette kan også bli en faktor som påvirker framtidens markedsadgang.

5.3.4 Miljøavtrykk

For å sikre markedsadgang i viktige markeder kan det bli nødvendig for fiskerinæringen å dokumentere sjømatens fotavtrykk i verdikjeden, fra fangstleddet, gjennom produksjonen og transporten fram til sluttmarkedet.

Fisket og det enkelte fartøys påvirkning på miljøet i havet er allerede viktige faktorer for sertifiseringsordninger, blant annet MSC. Valg av redskap som i minst mulig grad påvirker marine bunnhabitater, som svamper og koraller, kan derfor få økt betydning for markedsadgangen for norsk fisk.

Videre kan omfanget av forurensning og bruk av plast på fartøyene og i industrien få økt betydning ved eksport av fisk. Det er for eksempel en forutsetning for å bli sertifisert av svenske KRAV at produktene stammer fra fartøy som oppfyller regler om «miljøanpassade bränslen, kemikalier och om spårbarhet tillbaka till fiskeplatsen».

I tillegg rettes det mer oppmerksomhet mot tap av fiskeredskap og såkalt spøkelsesfiske, på grunn av skaden dette gjør på marine økosystemer. Flere store selskaper som omsetter fisk og fiskeprodukter, involverer seg nå i å bekjempe dette problemet. For eksempel deltar selskaper som Nestlé, Tesco, Marks & Spencer og Lidl i organisasjonen World Animal Protections' kampanje mot spøkelsesfiske (Global Ghost Gear Initiative). Norge har etablert systemer for rapportering av tapte redskaper og har drevet opprenskingstokt siden 1980-tallet. Dette kan være med på å gi norske fiskerier et godt omdømme og videre øke etterspørselen etter norsk fisk.

En annen side av miljøavtrykket er utnyttelsen av marint restråstoff. Tidligere ble fiskehoder, innvoller og avskjær regnet som avfall, men dette blir nå i større grad utnyttet. Restråstoffet blir for eksempel videreført til olje, proteinpulver og benmel, som deretter kan foredles til andre produkter. I dag blir store deler av dette solgt til fôrindustrien, men nye løsninger og bedre utstyr gir økte muligheter for at en større andel kan benyttes til menneskelig konsum. Ved å utnytte alle deler av fisken kan næringen øke matproduksjonen, spare miljøet og øke fortjenesten.

5.3.5 Sosial bærekraft, arbeidslivskriminalitet og menneskehandel

Krav til sosial bærekraft kan også komme til å få økt betydning for handel med fisk. I de senere år har myndigheter, media og en rekke NGOer i ulike land rettet oppmerksomheten mot barnarbeid, slaveri, menneskehandel, mishandling og grusomme arbeidsforhold om bord i fiskebåter. Det pekes på at fjernfiske, og spesielt omlasting, øker risikoen for lovbrudd fordi fartøyene kan typisk være svært lenge på havet uten å bli kontrollert.

Fiskeri- og havbruksnæringens forskningsfinansiering (FHF) ba i 2016 Nofima om å samle kunnskap om sertifiseringsordninger for sosial bærekraft i fangstbasert fiskerinæring, ettersom dette nå vokser fram som en viktig faktor i markeder som Storbritannia, Tyskland og Frankrike. Kartleggingsprosjektet resulterte i en anbefaling om å lage en norsk standard for sosial bærekraft. Arbeidet ble fulgt opp i Nofimas rapport *Social Sustainability in Norwegian Fisheries – Evolution and Resilience in Fleet and Industry* fra 2019. I rapporten konkluderes det med at Norge har lovverk og systemer på plass som svarer opp de fleste krav til sosial bærekraft. Risikoen for overtredelser beskrives i rapporten som lav, men samtidig pekes det på at økt bruk av utenlandsk arbeidskraft har gitt økte utfordringer, med eksempler på lønnsdiskriminering, manglende overtidsbetaling, tilbakehold av lønn og dårlige boforhold. Medieoppslag den senere tid viser at det er risiko for alvorlige brudd i Norge også. Økt oppmerksomhet på dette området kan lede til behov for å dokumentere lovlige forhold.

5.3.6 Dyrevelferd

Generelt øker oppmerksomheten rundt dyrevelferd, og dyrevelferd i fiskerinæringen kan komme til å få større betydning for markedsadgangen for norsk fisk. Det kan derfor bli nødvendig å dokumentere hvordan høstingen har foregått, og hvordan fisken behandles og avlives. Villfisk er omfattet av dyrevelferdsloven. I 2014 ga Rådet for dyretikk i Norge følgende råd for kommersielt fiske:

- Fangsttiden kortes ned, særlig den tiden fisk opplever høy grad av stress, frykt eller smerte;
- Det må tilstrebes mer skånsom håndtering og minst mulig skader i fangsttiden;
- Det må legges opp til hurtig bedøving med elektrisitet, slag eller andre metoder, fulgt av avliving ved utblødning;

- Uønsket bifangst må i størst mulig grad reduseres;
- Fisk som har vært i kontakt med redskap, men som ikke blir fanget eller som slippes etter fangst, bør være uten skader og i fysisk stand til å overleve etterpå.

Det er de siste årene gjennomført flere prosjekter med sikte på forbedring av høstingsprosessen, skånsom ombordtaking, oppbevaring i levende-lagringstanker før avliving, bedøving og (automatisk) avliving. Elektrobe-døving har blitt installert på mange norske fiskefartøy, ettersom dette er en rask og effektiv metode, som også har forbedret bløggekapasitet og gitt bedre arbeidsforhold for fiskerne. Ny teknologi bidrar med andre ord til å bedre dyrevelferden, og gir samtidig mulighet til å dokumentere at dyrevelferden er ivaretatt.

5.3.7 Konsekvenser av utviklingen

For å sikre tilgang til markedene vil næringen i framtiden måtte registrere informasjon og dokumentasjon langs verdikjeden som oppfyller ulike krav og forventinger som beskrevet ovenfor. Utviklingen tilsier at det også vil komme nye krav til dokumentasjon.

I flere av ordningene forventes det at norske myndigheter enten bidrar med informasjon om oppfyllelse av nevnte krav og forventninger, eller verifiserer de data fiskerinæringen oppgir. Dette utfordrer i en del tilfeller forvaltningen, fordi en del av ordningene krever mer informasjon enn det norske myndigheter har tilgang til. USAs import-program er et eksempel på dette. Dersom norske myndigheter skal kunne svare opp eventuelle forespørsler fra amerikanske myndigheter om sporbarhet under amerikanske SIMP, er det behov for å etablere, eller videreutvikle systemer som gir myndighetene tilgang til nødvendig og verifiserbar informasjon.

Oppfølgingen fra andre lands myndigheter har til nå vært begrenset, men økningen i krav og forventninger kan endre dette. Dersom norsk fiskerinæring og norske myndigheter ikke tilfredsstiller nye krav, kan næringen risikere tap av markedsandeler. Samtidig innebærer denne utviklingen betydelige muligheter for den norske fiskerinæringen. Gjennom å ta ledelsen i den digitale utviklingen, vil næringen i et samarbeid med forvaltningen kunne dokumentere sin ansvarlighet og gjøre troverdig dokumentasjon av bærekraft og lovlighet til et konkurransefortrinn for norske eksportører.

Del II

Utfordringer ved dagens ressurskontrollregime

Kapittel 6

Dagens kontrollutfordringer

6.1 Innledning

I dette kapitlet presenteres sentrale reguleringsbestemmelser gjennom verdikjeden, og de største utfordringene med å sikre etterlevelse av disse med dagens kontrollregime. Fremstillingen deler verdikjeden inn i fire hovedaktiviteter; deltakelse i fiskeriene, høsting, landing av fisk, og produksjon og eksport av fisk.

Figur 6.1 illustrerer de lovbrudd som kontrollmyndighetenes risikovurderinger har identifisert som de største truslene mot fiskeriforvaltningens lovgitte mål. I det følgende omtales disse enkeltvis, med vekt på å beskrive årsaken til at risikoen er høy for denne type lovbrudd.

6.2 Deltakelse i fiskeriene

Dersom vilkårene for deltakelse ikke er oppfylt, er utøvelsen av fisket og all høsting ulovlig. Kontrollmyndighetene har identifisert fiktivt eierskap,

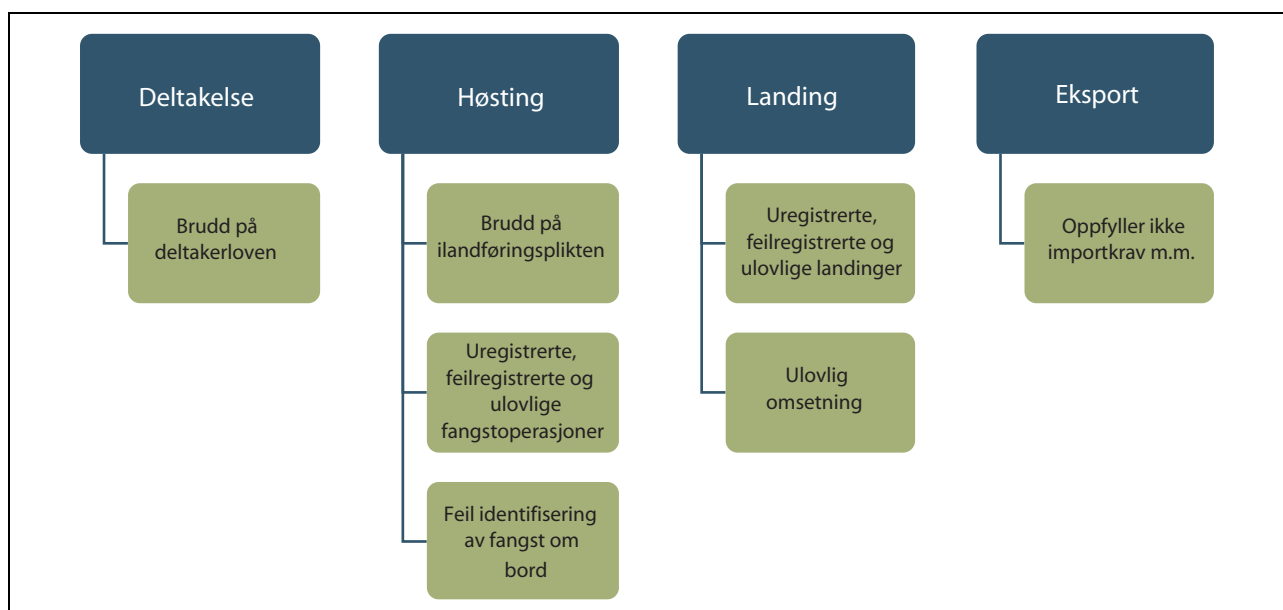
brudd på bostedskrav og fiske uten tillatelse som de største truslene mot deltakerreguleringene.

6.2.1 Ervervstillatelse – fiktivt eierskap

Deltakerloven slår fast at et fartøy ikke kan benyttes til ervervsmessig høsting av fisk uten at det er gitt ervervstillatelse. For å få slik tillatelse må blant annet vilkår om eiers nasjonalitet, aktivitet, og driftsgrunnlag være oppfylt. Fartøyet må også være egnet, utrustet og bemannet for tiltenkt fiskeriaktivitet.

Det er utfordrende å kontrollere at vilkårene for ervervstillatelse er oppfylt. Oppgaven krever i dag stor grad av manuell saksbehandling, der informasjon må kontrolleres opp mot mange ulike registre, som ikke alltid har tilstrekkelig kvalitet. En reell kontroll med vilkårene er i tillegg krevende, fordi rederier ofte har kompliserte eierstrukturer og hyppige eierskifter.

Eierskifter innenfor et kvotear gir også utfordringer for salgslagenes kvotekontroll.



Figur 6.1 Risikobilde for brudd på fiskerilovgivning

6.2.2 Bostedskrav

Deltakerloven stiller krav om at minst halvparten av mannskapet, inkludert fartøyfører, skal være bosatt i en norsk kystkommune eller i nabokommune til en kystkommune. Kravet skal legge til rette for at høstingen av de marine ressurser skal komme kystbefolkningen til gode. Deltakerloven setter også bostedskrav ved kjøp og salg av fartøy over regionale grenser. Det finnes i tillegg bestemmelser om krav til bosted for kvoter i enkelte fiskerier, som kongekrabbefisket og kystfisket etter torsk.

Ved å gi uriktige opplysninger om bostedsadresse kan en aktør oppnå økt kvotegrunnlag som gir store økonomiske fordeler. Utenlandsk mannskap med fiktiv norsk adresse, vil også kunne gi lavere lønnskostnader sammenlignet med norsk mannskap, samtidig som de distriktpolitiske hensynene i loven ikke ivaretas.

Bostedskravene er vanskelig å kontrollere. Informasjon om et fartøys mannskap er ikke tilgjengelig for myndigheter før det gjennomføres kontroll om bord på fartøyet. Det er også svært ressurskrevende å avdekke proforma bostedsforhold.

Arbeidslivskriminalitet er også et perspektiv i denne sammenheng. Manglende plikter for registrering og rapportering av mannskapet kan gi et handlingsrom for ulovlig utnyttelse av utenlandsk arbeidskraft. Det kan skje både på norske fartøy og om bord i utenlandske fartøy som opererer i norske farvann og lander i norske havner.

6.2.3 Hvem fisker? Kvoteutnyttelse og forbud mot å overføre fangst

I de viktigste kommersielle fiskeriene er våre nasjonale kvoter fordelt på fartøynivå, og som utgangspunkt skal det enkelte fartøy fiske og lande sin egen kvote. Samfiskeordningene i pelagiske fiskerier og hvitfisk regulerer enkelte unntak fra denne hovedregelen.

Det finnes økonomiske incentiver for å omgå kravet om at kvoten skal fiskes av fartøyet den er fordelt til. Dersom et større fartøy fisker kvotene til mindre fartøy vil det være konkurransevridende, fordi et større fartøy kan gjennomføre fisket raskere. Dette blir særlig aktualisert i fiskerier som er overregulert ved at summen av kvoter tildelt enkeltfartøy er større enn det den totalt tilgjengelige kvoten tilsier. Økt lønnsomhet er også et incentiv fordi det er mindre tid- og ressurskrevende å fiske kvoten med mer effektive fartøy.

Når fangsten landes og skal føres på seddel er det fartøyet som ikke har vært i fiske som registreres som det aktive fartøyet. Dette bidrar til ulike konkurransevilkår både innad og mellom de ulike flåtegruppene. Og selv om kvantumet som registreres er riktig, vil feil informasjon om innsats på seddel svekke grunnlaget for nye bestands- og innsatsberegninger. I overregulerte fiskerier vil fordelingen innad i flåtegruppene bli skjev.

Fiske med feil fartøy er vanskelig å avdekke uten å være tilstede enten på sjøen eller ved landing, fordi det i hovedsak gjelder mindre fartøy som ikke er pålagt rapporteringskrav i forbindelse med utøvelsen av fisket.

6.3 Høsting – Utøvelse av fisket

Fiskerinæringen er innsats- og kvoteregulert. Reguleringer begrenser næringens inntektspotensial og kan derfor skape incentiver for å handle i strid med reguleringene for å maksimere utbyttet av høstingsaktiviteten. I kjernen av de identifiserte utfordringene ligger mangelfull dokumentasjon på hva som faktisk høstes. Derfor er utfordringer med å identifisere og dokumentere fangsten på en effektiv og troverdig måte, samt brudd på ilandføringsplikten, pekt på i Nasjonal Strategisk Risikovurdering (NSRV) som vesentlige risikoområder som påvirker etterlevelsen gjennom hele verdikjeden.

6.3.1 Rapportering av høstingsaktivitet – estimering av fangst

Omtrent 1/3 av den norske fiske- og fangstflåten er pålagt en rapporteringsplikt i forbindelse med høsting eller før landing. Dersom fisker må binde seg til et kvantum under turen og før landing så vil det begrense mulighetsrommet for ulovlige landinger. Rapportering av fangst og forhåndsmelding ved landing er kontrolltiltak som benyttes i alle moderne fiskeriforvaltninger rundt omkring i verden.

Her er det identifisert to vesentlige risikoer for manglende etterlevelse av reguleringene. For det første er store deler av flåten ikke pålagt noen rapporteringsplikt i forbindelse med høsting eller før landing. Dette gir store muligheter for å rapportere feil fangst (både art og kvantum) i forbindelse med landing, avhengig av om landingen kontrolleres eller ikke. For fartøy som er omfattet av et rapporteringskrav mangler det verifiserbar dokumentasjon på hva som faktisk høstes og tas om

bord. Det gir et stort mulighetsrom ved endelig registrering av ressursuttaket.

Fartøy over 15 meter største lengde¹ er underlagt krav om elektronisk fangstrapportering (ERS). Fartøyene skal rapportere total fangst fra den enkelte høstingsoperasjon fordelt på artskode (FAO kode) i kilo rund vekt. Garn- og linefartøy, samt fartøy som høster tare, kan angi total fangst per døgn. En del mindre fartøy skal sende landingsmelding med fangstopplysninger via kystfiskeappen, jf. forskrift om kystfiskeappen.

Kravet som følger av forskriftene er at all fangst skal rapporteres og at kvantum skal oppgis korrekt. Likevel opereres det med begrepet estimering, uten at dette framgår av regelverket. Det vil si at kontrollmyndighetene gjennom håndhevelsen aksepterer et rimelig estimat av fangsten som er tatt om bord. Utover at regelverket stiller krav til at all fangst skal rapporteres, stilles det ingen krav til hvilket utstyr fisker skal anvende for å dokumentere fangsten som tas om bord eller at fisker legger fram dokumentasjon på målinger. I teorien kan et øyemål være tilstrekkelig, men i ulike flåtegrupper benyttes forskjellige verktøy og teknikker som grunnlag for fiskerens estimat. Disse metodene er i liten grad systematisk vurdert med tanke på hvor sikkert estimat de gir, men baseres på fiskerens erfaring i de ulike fiskeriene, med fartøyet, redskapet som benyttes og de ulike estimeringsmetodene m.m. Det er heller ikke utarbeidet noen form for «best practice» på området. Til sammenligning stiller kontrollmyndighetene krav om bruk av godkjente og egnede vekter ved landing, for å oppfylle et tilsvarende rapporteringskrav.

Mange fiskere er gode til å gjøre slike estimat, men fordi dokumentasjonskravet baseres på manuelle registreringer, er det vesentlig rom for å tilpasse rapportert fangst. På denne måten kan fisker berede grunnen for uregistrerte og svarte landinger, og dermed maksimere det økonomiske utbyttet gjennom å høste utover tildelt kvote.

Næringen beskriver også estimering som utfordrende. Det pekes ofte på en frykt for å estimere feil og for å bli straffet for dette. I enkelte tilfeller kan det nok forekomme at fisker vurderer fangsten feil, men debatten om estimering er først og fremst et symptom på forholdet mellom fisker og mottaker ved landingen. Slik systemet er i dag vil fisker stå alene igjen med ansvaret dersom det

avdekkes avvik mellom forhåndsrapportert fangst og innveid kvantum ved en landingskontroll.

Næringen mener at det er utfordrende å skulle rapportere kvantum fordelt på alle arter i en fangst. Sammenlignes rapporterte data fra næringen med data fra Havforskningsinstituttets referanseflåte, så ser man at færre arter rapporteres i ERS/kystfiskeappen. Det er heller ikke sammenfall mellom rapporterte arter i ERS og på seddel. Næringen viser også til at det ikke alltid er like enkelt å oppgi fisk målt i kilo når de mest aktuelle verktøyene de har til å vurdere fangsten gir mål i kubikk. Her er fisker avhengig av å kunne omregne fra kubikk til kilo.

Ettersom et rimelig estimat i praksis er akseptert, gir dette stort potensial for ulovlige og uregistrerte landinger. Et fartøy kan med vilje underreportere fangsten i ERS. Dersom fartøyet blir kontrollert ved landing vil det registreres et avvik mellom ERS og innveid kvantum. Hvorvidt dette avviket er rimelig vurderes konkret i den enkelte sak. Dersom fartøyet ikke kontrolleres ved landing er det derimot rom for å underrapportere på seddel ettersom avvik i estimat må aksepteres begge veier. For store landinger kan potensialet ved å underrapportere først i ERS og deretter på seddel fort overstige 1 mill. kroner per landing.

For Kystvakten og Fiskeridirektoratets inspektører som plasseres om bord er det svært vanskelig å kontrollere det som er høstet opp mot rapportert fangst. Fisken oppbevares enten på tanker, som i realiteten ikke er tilgjengelige, eller i fryserom, hvor manøvreringsrommet er minimalt. Kvantumskontroll om bord begrenser seg til grove overslag, kontroll av merking av kartonger o.l. For en korrekt kvantumskontroll er kontrollmyndighetene avhengig av å ta fartøyet til havn og ta fangsten i land. Dette er også bakgrunnen for å oppbringe utenlandske fartøy til norsk havn ved ulovlig fiske.

En annen utfordring er at rapporteringskravene ikke dekker alle behov for data. Kontrollmyndighetene får ingen data om fangstens størrelsessammensetning i ERS. I enkelte fiskerier reguleres det også etter fiskens kjønn, for eksempel ved fangst av kongekrabbe, eller antall (leppefisk), noe som heller ikke oppgis i ERS.

I tillegg til de kommersielle artene, tas det bifangst av sjøpattedyr, sjøfugl, hai, koraller og svamper. Slik bifangst skal rapporteres av fartøyene i ERS, men siden dette kravet ble innført er rapportert bifangst av disse ressursene tilnærmet lik null.

Utfordringen med å få registrert korrekt fangst forsterkes ved at melding om fangst ikke

¹ 12 meter for fartøy som opererer utenfor 4 nautiske mil i Skagerrak, jf. FOR-2009-12-21-1743. Forskrift om posisjonsrapportering og elektronisk rapportering for norske fiske- og fangstfartøy.

må sendes inn før kl. 23:59 UTC. Det vil si at en fangstoperasjon som avsluttes rett over midnatt ikke må rapporteres før nesten et døgn senere. Videre kan denne meldingen også korrigeres inn til kl. 12:00 UTC dagen etter. Dette gir mulighetsrom for å tilpasse rapporteringen, for eksempel ved at ulovlig bifangst i en fangstoperasjon kan jevnes ut over flere fangstoperasjoner, eller ved at det kan justeres over døgn.

6.3.2 Ilandføringsplikt

I havressursloven § 15 er det fastsatt en generell ilandføringsplikt, som i forskrift om utøvelse av fisket § 48 er presisert til å gjelde, med få unntak, for alle kommersielle fiskearter. Mangelfull dokumentasjon på hva som høstes gir rom for brudd på ilandføringsplikten. Det er sterke økonomiske insentiver for å ikke ta om bord eller kaste uønsket fangst på havet igjen, for å unngå at uønsket fangst registreres og kvoteavregnes. Brudd på ilandføringsplikten er også alvorlig miljøkriminalitet ettersom fellesskapets ressurser drepes ned uten å komme til nytte og uten at ressursuttaket registreres.

Ulovlig utkast eller neddreping av fisk skjer på mange måter. I pelagiske fiskerier kan ulovlig slipping av fisk fra redskapet medføre neddreping av store kvanta, fordi fisken er utsatt for stress eller oksygenmangel under høstingsoperasjonen (Isaksen et al., 2014). High-grading vil si at kun den mest verdifulle delen av fangsten beholdes om bord, ved at uønsket fangst (bifangst, fisk av feil størrelse, skadet fisk m.m.) sorteres ut når den tas om bord eller under produksjon. Neddreping skjer også dersom det anvendes et større antall redskaper enn fisker har kapasitet til å røkte. Dette er en særlig risiko ved garn- og teinefiske.

Spøkelsesfiske innebærer at tapt eller etterlatt redskap blir stående i sjøen og fiske, og dette resulterer i neddreping av fisk. Fisker plikter å røkte sine egne redskap og sokne etter tapte redskap. Dersom myndighetene må iverksette nødvendige tiltak for opprydding, kan dette gjøres for fiskers regning. Dette kan imidlertid medføre at flere vegrer seg fra å melde fra om tapte redskap. Fiskeridirektoratet gjennomfører årlige oppryddingstokt, men det antas at behovet for slike tokt er langt høyere på grunn av mengden redskap som trolig går tapt både i kommersielle fiskerier og fritidsfiske.

Det er fiskers ansvar å ilandføre fangsten, finne en kjøper som ønsker å ta imot hele eller deler av fangsten, eller sørge for destruksjon av det som ilandføres og som det ikke finnes motta-

ker av. Mottaker er ikke pålagt å ta imot all fangst som er omfattet av ilandføringsplikten. Dette er trolig en vesentlig grunn til at fisker velger å kaste uønsket fangst på sjøen. Enkelte salgslag pålegger mottaker kjøpsplikt for hele fangsten, men så lenge ikke alle mottakere pålegges slik plikt, vil ikke logistikk for mottak av uønsket råstoff bli tilrettelagt.

For å redusere risikoen for brudd på ilandføringsplikten har målet vært å innføre regulerings tiltak, som hjelper fisker å unngå uønsket fangst. Fartøy må for eksempel ha kvoter tilpasset forventet fangstsammensetning og benytte selektive redskap. I tillegg kan kontrollmyndighetene stenge fiskefelt hvor risikoen for å få ulovlig fangst er stor m.m. Likevel er det vanskelig å regulere bort all risiko for uønsket fangst.

For å forebygge og avdekke utkast, er kontrollmyndighetene derfor helt avhengig av at Kystvakten og Sjøtjenesten er tilstede der fiskeriene foregår. Myndighetenes kapasitet samsvarer imidlertid ikke med den samlede høstingsaktiviteten i norske farvann, noe som innebærer lav oppdagelsesrisiko.

I de tilfeller brudd på ilandføringsplikten avdekkes, er det svært vanskelig å bevise omfanget av denne aktiviteten og om dette har foregått systematisk, nettopp fordi beviset kastes over bord og utkastaktiviteten stort sett avsluttes ved kontrollmyndighetenes tilstedeværelse.

Videre er det en trend at flere fartøy installerer ensilasjeanlegg eller anlegg for å produsere fiske mel- og olje om bord. Denne utviklingen vil gi bedre utnyttelse av restråstoff enn i dag, men i et kontrollperspektiv er slike anlegg utfordrende, fordi det blir nærmest umulig å kontrollere art, kvantum, størrelse m.m. på det som ensileres. Med andre ord er det mulig å skjule ulovlig bifangst, fisk under minstemål eller kvalitetsforringet fisk gjennom produksjon av ensilasje.

6.3.3 Hvor og når fiskes det?

I henhold til forskrift om posisjonsrapportering og elektronisk rapportering skal alle norske fiskefartøy over 15 meter ha installert et posisjonsrapporteringssystem som er godkjent av Fiskeridirektoratet, såkalt VMS – Vessel Monitoring System. Posisjonsrapportering er et viktig kontrollverktøy, men har en del begrensninger og må derfor ses i sammenheng med andre kontrollverktøy. Posisjonsrapportene gir informasjon om hvor fartøyet oppholder seg, samt retning og fart. Det gir indikasjoner på fartøyets aktivitet, men posisjonsdata alene anses ikke tilstrekkelig som bevis på

utøvd fiskeriaktivitet. Fordi posisjonsdata (VMS) avgis med en relativt lav frekvens, normalt en gang per time, vil det være vanskelig å gi presise tolkninger av aktiviteten basert på tilgjengelige data. AIS-data avgis med høyere frekvens og kan gi mer nøyaktig dokumentasjon på fartøyets aktiviteter. Manipulasjon av posisjonsdata kan forekomme. Det vil si at dataene manipuleres slik at de viser fartøyet et annet sted enn hvor det faktisk er. Dette er reelt sett mest aktuelt ved bruk av AIS, ettersom det stilles svakere krav til AIS sammenlignet med VMS. En annen utfordring med AIS er at systemet kan slås av og posisjonsdataene vil da gå tapt.

Sonetriksing er en utfordring. Det vil si at fiskeriaktiviteten rapporteres gjennomført i en annen sone eller område enn der den faktisk ble gjennomført. For å øke troverdigheten i rapporteringen etterligner gjerne fisker en høstingsoperasjon, slik at posisjonsdata indikerer slik aktivitet. Sonetriksing kan være aktuelt mellom ulike økonomiske soner eller i områder med ulike nasjonale kvotereguleringer. Dette har sammenheng med hvor det er best tilgang på ønsket fangst. Uansett handler det om å øke den økonomiske profitten ved å fiske innenfor områder som fartøyets tillatelse ikke dekker. Igjen kreves tilstedeværelse eller annen dokumentasjon, for å bevise det ulovlige forholdet.

6.3.4 Produksjon om bord

Noen fiskefartøy produserer fangsten om bord. Det gjelder først og fremst torsketralere og konvensjonell havfiskeflåte, men også enkelte kystfartøy.

Ombordproduksjon skaper usikkerhet om det faktiske uttaket av fangst av flere årsaker. Først og fremst er det slik at all bearbeiding påvirker fiskens vekt. Når fiskens runde vekt ikke er registrert, må det benyttes en omregningsfaktor for å beregne seg tilbake til den runde vekten med utgangspunkt i en produktvekt. Det gir mulighet for å underrapportere fangsten gjennom å minimere produktvekten som er utgangspunktet for kvoteavregning. Det fins lite dokumentasjon på at dette faktisk skjer, men verdien kan maksimeres ved å tilpasse snittene ved sløyning og eventuelt filetering. Se punkt 3.2.3 for nærmere omtale av generelle problemstillinger ved bruk av omregningsfaktorer.

For det andre gir ombordproduksjon en mulighet for å skjule high-grading gjennom utkast av restråstoff (avskjær m.m.), siden det ikke er noe krav om ilandføring av restråstoff. Her er det også

en generell utvikling der fartøy installerer ensilasjeutstyr om bord for å utnytte restråstoffet. Dette gir mulighet for å omskrive arter gjennom ensilasjeproduksjon.

For det tredje gir pakking om bord på fartøyet mulighet for manipulering med tara (vekten av kartong, strips, plast og vann/is). Av kvalitetshensyn blir ikke ferdigpakkede produkter veid på nytt ved landing på en slik måte at fangsten kan veies nøyaktig. Det er heller ikke krav om bruk av vekt om bord for å registrere et nøyaktig kvantum.

Alle disse momentene bidrar til å skape usikkerhet om forholdet mellom vekten av de ressursene som tas ut av havet (rund fisk) og den fisken eller produktet som veies ved landing.

6.3.5 Omlastingsaktivitet

Omfanget av omlastingsaktivitet i norske farvann er beskrevet i punkt 5.1.1.1. Omlasting skjer nesten utelukkende mellom utenlandske fiskefartøy og transportfartøy. Aktiviteten er særlig stor rundt Bjørnøya og i Bellsundet på Svalbard. Det registreres i enkelte tilfeller også at produkter omlastes flere ganger mellom transportfartøy før produktene transporteres til havner i Europa eller andre deler av verden.

I en global studie om omlasting (FAO, 2018) pekes det på at omlasting både er en logistisk og økonomisk nødvendig aktivitet i mange fiskerier. Samtidig konkluderes det med at uten effektive kontrolltiltak, utgjør omlasting en alvorlig trussel mot fellesskapets ressurser. Studien anbefaler forbud mot slik aktivitet, dersom det ikke er mulig å etablere effektive kontrolltiltak.

Omfattende omlastingsaktivitet var bl.a. med på å fasiliterer det betydelige russiske overfisket som fant sted rundt årtusenskiftet i norske og internasjonale farvann, der enorme mengder ulovlig og urapportert fisk ble tatt. Innføring av rapporteringskrav og havnestatskontroll har redusert denne risikoen betraktelig sammenlignet med tidligere. Likevel er det fortsatt slik at manglende krav til verifiserbar dokumentasjon av høstingen og gjentatte omlastinger utfordrer muligheten for effektiv kontroll med ressursuttaket, dersom fisken ikke landes i norsk havn.

Havressursloven gir hjemmel til å forby eller fastsette nærmere regler om omlasting av kontrollhensyn. Til tross for økende internasjonal oppmerksomhet om omlasting, er det ikke innført noe krav om at norske fartøy må ha særskilt tillatelse for å drive omlasting av fisk, og det er heller ikke oppført noe register over norske fartøy involvert i slik virksomhet. Dette kan gjøre det utfor-

drende å føre tilstrekkelig kontroll med norske fartøy som driver omlastingsaktivitet.

Det er imidlertid innført krav om at omlastingsaktivitet i norske farvann skal rapporteres gjennom egne omlastingsmeldinger i ERS. Norske fartøy som skal avgi fangst i forbindelse med omlasting, er pålagt å sende melding om omlasting senest 24 timer før omlastingen påbegynnes, med unntak for fartøy som skal avgi fangst ved lås- eller stengsetting og for omlasting mellom norske fartøy for tilvirking på mottakerfartøyet. Da er fristen senest to timer før omlasting. Mottakerfartøyet må sende slik melding senest en time etter at omlastingen er avsluttet.

Landingsforskriften definerer omlasting som landing. Det medfører at krav om bruk av godkjent vekt og seddelføring av det overførte kvantumet også gjelder ved omlasting mellom utenlandske fartøy. Disse kravene håndheves imidlertid ikke for utenlandske fartøy, fordi det må tilrettelegges for innsending av landings- og sluttsedler fra utenlandske fartøy og fordi kontrollmyndighetene har prioritert innføring av andre nye krav i forskriften. Det er også en rekke uavklarte praktiske spørsmål relatert til salgslagenes rolle ved omlasting og omsetning mellom utenlandske fartøy. Videre er det få målesystemer som er godkjent for bruk om bord på fiskefartøy ved omsetning.

6.3.6 Utenlandske fartøy

Utenlandske fartøy som fisker i norske farvann er pålagt posisjonsrapportering med VMS og krav til rapportering av fangst- og aktivitetsdata, enten gjennom ERS eller i kombinasjon av fangstdagbok og ulike aktivitetsmeldinger. Denne rapporteringen er belemret med de samme utfordringer som beskrevet i punkt 6.3.1.

Den eneste muligheten norske myndigheter har til å kontrollere utenlandske fartøy som ikke lander i norsk havn, er før de går ut av norske farvann. Selv om det arbeides internasjonalt for å harmonisere krav i forbindelse med landing av fisk, er det en viss risiko for at utenlandske fartøy omfattes av mindre omfattende kontroll sammenlignet med fartøy som lander i Norge.

6.3.7 Levendelagring

Levendelagring av fisk i sjøen i etterkant av høstingsaktiviteten utgjør fremdeles en marginal andel av fiskeriene, men det er et uttalt politisk mål å øke levendelagring av torsk for å sikre en jevnere tilgang til og produksjon av råvarer utover

de tradisjonelle sesongene. Derfor får fartøy som deltar i levendelagringsfiske etter torsk ekstra kvoter som et incentiv. Ordningen skal bidra til at flere satser på levendelagring, men det registreres at bonusen i seg selv kan være et sterkere incentiv enn ønsket om å levendelagre.

Ved all levendelagring er det stor risiko for feilrapportering av ressursuttaket. Generelt kan det sies at denne risikoen øker i takt med tiden som går fra fangstoperasjonen er gjennomført til fangsten tas til land for veiing, ressursregistrering og slaktning. Det er også dokumentert at kvantum som registreres for levendelagring på en landings-seddel i mange tilfeller ikke stemmer med kvantum som føres til land og som føres på en sluttseddel.

Utfordringene ligger både i kravet til rapportering av fangst, altså utfordringene med estimatet, og i svake krav til rapportering ved lagring og opptak fra lagringsmerd. Dette har blant annet sammenheng med at levendelagring kan bestå av en rekke aktiviteter, inkludert fangst, overføring av fisk til restitusjonsmerd, overføring av fisk til ventemerd, flytting mellom levendelagringsanlegg, opptak til føringsfartøy eller brønnbåt og landing. Disse aktivitetene gjentas avhengig av logistikk og lagringstid. Videre er det av praktiske årsaker gjerne nødvendig å blande ulike fangster og fangster fra ulike fartøy. Det er også en rekke aktører involvert i disse aktivitetene.

I tillegg er det påvist betydelig dødelighet i forbindelse med levendelagring. Fiskens vekt vil dessuten endre seg i løpet av lagringene. Alle disse elementene skaper er betydelig rom for å underrapportere, fylle på uregistrert fisk i merd m.m.

Videre har flere andre myndigheter sektoransvar for levendelagring. I tillegg til Fiskeridirektoratet er blant annet Mattilsynet og Kystverket involvert, og dyrevelferd og smittefare er særlig aktuelle problemstillinger.

6.3.8 Kvalitetskrav

Det er stor risiko for at fartøy kaster ut fisk av dårlig kvalitet eller lar være å registrere den i forbindelse med landing.

Mattilsynet forvalter regelverk om mattrygghet, blant annet med en rekke krav som skal bidra til å sikre god kvalitet på fisk til konsum. Forskrift om kvalitet på fisk og fiskevarer beskriver blant annet hvordan fisk skal håndteres i forbindelse med fangstoperasjonen, når den tas ombord, og videre krav til råvaren som danner utgangspunkt for konsumproduktet m.m.

Dette regelverket håndheves i liten grad. Salgslagene vurderer kvalitet gjennom reklamasjonssaker. Norges Råfisklag fikk et særskilt ansvar for kvalitetskontroll gjennom et eget prøveprosjekt i perioden fra 2015–2017. Dette kvalitetsilsynet er siden videreført.

6.4 Landing av fisk

Som redegjort for i punkt 3.2.3 er korrekt registrering av ressursuttaket et ufravikelig krav for å sikre en bærekraftig fiskeriforvaltning. Uten tillit til ressursregistreringen, kan myndighetene ikke gå god for at den enkelte næringsaktør eller nasjonen samlet, holder seg innenfor tildelte kvoter og internasjonale avtaler. Samtidig er det nettopp her, ved å oppgi uriktige opplysninger om ressursuttaket og dermed skjule ulovlig omsetning, at mulighetene for ulovlig berikelse ligger.

Siden ressursregistreringen skjer i forbindelse med landing, er dette et kritisk kontrollpunkt i verdikjeden. De største utfordringene når fisk tas til land er at den ikke registreres i det hele tatt, at den feilregistreres eller på annet vis landes eller omsettes ulovlig. I Nasjonal Strategisk Risikovurdering er ulovlige landinger, herunder feil eller manglende registrering på seddel, vurdert som en stor risiko.

Nedenfor beskrives mulighetsrommet for manglende etterlevelse av fiskerilovgivningen i forbindelse med landing og registrering av ressursuttaket nærmere.

6.4.1 Seddelsystemet – usikkerhetsfaktorer

Registrering av ressursuttaket baseres på de data som registreres på landings- eller sluttseddel. Landingseddel benyttes der fisk landes uten at omsetning skjer, mens sluttseddel benyttes når fisken omsettes. Seddelen er derfor helt sentral for å kunne ha oversikt over det totale ressursuttaket.

Systemet er basert på selvangivelse av landet kvantum og bygger på en forutsetning om at de ulike interessene til fisker og kjøper balanserer hverandre og bidrar til at opplysningene på seddel blir riktig.

For å sikre at data på seddelen er korrekte stiller landingsforskriften en del krav. For det første skal fangsten umiddelbart sorteres og veies på godkjent og egnet vekt. Videre stilles det krav om at fangst fra ulike fartøy skal holdes adskilt inntil hele fangsten er veid og seddel er undertegnet. Fangst som ikke er omsatt og fangst som er

omsatt skal også holdes adskilt. Det er videre krav til merking, slik at fisker og inspektører visuelt kan holde fangster fra ulike fartøy fra hverandre. Seddelen skal undertegnes av både fisker, mottaker og kjøper. I tillegg kreves det at seddelen skal ferdigstilles og undertegnes før fisker forlater mottaket.

Dagens system har flere svakheter. Den mest sentrale er at føring av seddel i hovedsak baseres på selvangivelse og manuelle registreringer. Det er ingen krav til dokumentasjon av opplysningene som føres på seddel, hverken av veieresultatene eller annen automatisert registrering av data på seddel. Det gir et stort handlingsrom for å oppgi feil opplysninger på seddelen.

Samtidig kan det stilles spørsmål ved gyldigheten av det grunnleggende premisset om at interessemotsetningen mellom fisker og kjøper skal garantere for korrekte opplysninger på seddel.

Fisker og kjøper kan av mange grunner være enige om å føre feil opplysninger på seddel. Foruten ren svart omsetning der ingen seddel føres, kan begge parter tjene på å oppgi et lavere kvantum, eller feil art eller kvalitet på seddel. Et lavere kvantum kan kompenseres gjennom høyere kilopris eller på andre måter, samtidig som fisker får anledning til å fiske det underrapporterte kvantumet igjen. En fisker som har fått torsk i fisket etter andre arter, men ikke lenger har kvote igjen, kan for eksempel bli enig med mottaker om å føre torsken som sei på seddelen, osv.

Pris er naturlig nok en forhandlingssak mellom den som lander og kjøper, men svakheter i seddelsystemet og kravene til vekter som anvendes, åpner for at også kvantum som registreres på seddel kan være en forhandlingssak mellom den som lander og kjøper. Fordi ressursen er en knapp faktor for begge parter, kan underrapportering av kvantum brukes som et middel for å komme fram til enighet om pris. Det gir både en kvotegevinst for fisker og en råstoffgevinst for kjøper. Tilsvarende kan kvalitet benyttes som et forhandlingselement.

Data om det som landes (kvantum, art, størrelse og kvalitet), som i utgangspunktet skal være et faktum, kan i dagens system for ressursregistrering bli et forhandlingstema som åpner for ulovlig omsetning. Det til tross for at det eneste lovlige dynamiske elementet er prisen.

6.4.1.1 Manipulasjon av veiesystemer

Det stilles krav om at det benyttes vekter egnet til bruk for landing, for eksempel at vekten skal være

plassert i mottaksområdet og at den som lander skal ha uhindret og umiddelbar adgang til vekten. Videre skal display eller annen tydelig avlesningsmulighet være plassert i eller ved vekten og veid kvantum skal kunne avleses fortløpende og direkte. Fiskeridirektoratet avgjør spørsmål om egnethet.

Samtidig kreves det at vektene er godkjente og brukes riktig. Justervesenet er ansvarlig tilsynsmyndighet for dette kravet.

For pelagisk fanget fisk til konsum stilles det ytterligere krav om at fangsten skal veies på automatisk vekt før sortering og pakking. Videre skal fisk fra slike landinger som ikke anvendes til konsum veies på nytt umiddelbart etter utsortering.

Det er etter hvert blitt vanligere å bruke automatiske vekter også i forbindelse med landing av hvitfisk. Her er det typisk å bruke såkalte batchvekter. I tillegg benytter en rekke mottak gradere, som er en type båndvekt, som også sorterer etter størrelse. Dette har særlig sammenheng med endringen i landingsmønsteret, hvor en større andel av torsken landes ubearbeidet (rund) og umiddelbar sløyning kan inngå som en del av landingen. Ellers er det fremdeles vanlig å benytte såkalte pallevekter eller plattformvekter.

Uavhengig av hvilket veiesystem som benyttes har dagens vekter med tilhørende styresystemer ikke tilfredsstillende sikkerhet eller nødvendige funksjoner som sikrer at det kvantum fisk som går over veiesystemene blir korrekt veid og registrert. Det er heller ingen krav til dokumentasjon av bruk av vektene eller eventuelle endringer som gjøres i veiesystemene.

Den enkleste formen for manipulasjon er at vekten ikke benyttes i det hele tatt, eller at fisken føres over vekten på en måte som gjør at den ikke måles riktig. En indikasjon på at slik manipulasjon skjer, er at fisker veldig ofte treffer nøyaktig på kvoten. Det vil si at fiskers registrerte fangst tilsvarer tildelt kvote. I andre tilfeller registreres kvantum som runde tall. Sannsynlighetsberegninger tilsier at det er lite troverdig at det kvantum som landes og veies utgjør et rundt tall. Det er i slike tilfeller naturlig å spørre seg hvordan dette er mulig, om det er overskytende fangst som ikke registreres, om fangsten er veid i det hele tatt eller om veieresultatene avrundes eller tilpasses i forbindelse med den manuelle registreringen.

Videre er det i dag ingen krav om kobling mellom det som registreres ført over vekten og seddelsystemet. Det vil si at vekten kan veie riktig, men innveid kvantum feilregistreres manuelt i seddelsystemet.

Vektsystemene kan dessuten manipuleres både mekanisk og elektronisk. Et eksempel på mekanisk manipulasjon kan være at veiebroens frie bevegelser stoppes eller hindres. Resultatet vil være at vekten veier inn mindre enn det kvantum fisk som faktisk går over vekten. Dette kan gjøres ved bruk av kiler, plastbiter, slanger m.m., som er lite synlig og krever teknisk kompetanse for å avdekke. Det mest urovekkende er imidlertid at vektene også kan manipuleres elektronisk. Slik manipulasjon kan innebærer at inspektøren ikke kan se med det blotte øyet at vekten ikke fungerer slik den skal når fisk føres over vekten. I andre land er det avdekket forhold der slike funksjoner var styrt av noe som kunne se ut som en vanlig lysbryter. For øvrig kan vektsystemer fjernstyres fra smarttelefoner.

Kontrollmyndighetene er i dag avhengig av å være tilstede for å kunne dokumentere at vektene brukes riktig og at kravet til egnethet oppfylles, men dette kan utfordres dersom vektsystemene manipuleres elektronisk. Med andre ord er selve dokumentasjonsgrunnlaget for det viktigste verktøyet for korrekt ressursregistrering i dag basert på fiskers og mottakers manuelle registreringer.

6.4.1.2 *Bruk av omregningsfaktorer*

Fisken tas ut av havet i rund tilstand og en helt korrekt registrering av ressursuttaket forutsetter at fisken også veies i rund tilstand på registreringstidspunktet.

Ressursregistreringen skjer som nevnt ved landing. På dette tidspunktet er ikke alltid den runde fisken tilgjengelig for måling av ulike grunner. Da kreves ulike omregningsfaktorer for å regne produktvekt om til rund vekt, altså slik den var da fisken ble tatt ut av havet. Dersom det er nødvendig å bruke omregningsfaktorer vil det automatisk gi usikkerhet i registreringen av ressursuttaket og et spillerom for næringen til å skjule et uregistrert uttak.

I tillegg til den generelle usikkerheten som bruk av omregningsfaktorer gir, er utfordringene med bruk av såkalt dynamisk omregningsfaktor for torsk et eksempel på at deler av dagens forvaltnings- og ressurskontrollregime mangler legitimitet i næringen. Problemstillingen og effekten av manglende legitimitet beskrives nærmere i kapittel 9.3, mens forslag til tiltak drøftes i kapittel 16.

Når det gjelder utfordringer med omregningsfaktor fra produkt vekt til rund vekt beskrives dette nærmere i kapittel 9.

6.4.1.3 Svart omsetning utenfor tradisjonelle omsetningskanaler

Kontrollmyndighetene regner risikoen for uregistrerte, feilregistrerte og ulovlige fangst operasjoner ved uriktige opplysninger på seddel og svart omsetning som stor. En del fiskerier er spesielt utsatt for at fangsten omsettes svart, utenfor de tradisjonelle omsetningskanalene, for eksempel direkte til forbruker. Fiskeridirektoratet ser en økende trend i at slik omsetning foregår via ulike sosiale medier. Mulighetsrommet for ulovlig fangst og omsetning er særlig stort for kongekrabbe- og hummer. Disse artene har en høy omsetningsverdi og kan fangstes fra småbåter, som kan ta fangsten til land nær sagt hvor som helst. Det er svært ressurskrevende å følge opp denne type aktivitet med kontroll.

6.4.1.4 Heimfarfisk (kokfisk)

Alt som høstes og landes i kommersielle fiskerier skal registreres som ressursuttak på en landings- eller sluttseddel. Likevel har det vært en lang tradisjon for at fisker kan ta fisk fra en kommersiell fangst til eget bruk (konsum) uten at dette registreres som et ressursuttaket på seddel. Dette omtales gjerne som heimfarfisk eller kokfisk. Å ta med seg en enkelt fisk til eget bruk oppleves gjerne som en selvfølge og har naturlig nok ikke stor effekt på bestanden om den ikke registreres som en del av ressursuttaket. Tradisjonen blir imidlertid utfordret fordi det er vanskelig å definere og håndheve en grense for mye som kan tas til eget bruk. Denne gråsonen blir utnyttet og utfordret ved at det tas ut relativt store kvantum som ikke registreres som et ressursuttak. For de største fartøyene er det til og med tariffestet at mannskapet har krav på et visst kvantum fisk av fartøyets årlige fangst. Spørsmålet er hvor langt begrepet eget bruk kan tøyes. Kan nærmeste familie, utvidet familie, venner, naboer og bekjente omfattes? Praksisen er også så innarbeidet at fisker blir tablåmessig fordelsbeskattet for et forventet uttak av en kommersiell fangst til eget bruk. Dette er et tydelig uttrykk for at heimfarfisk, også kalt kokfisk, er en fordel vunnet ved arbeid og virksomhet, og altså noe annet enn fisk tatt i rekreasjonsfiske, hvor allemannsretten gir adgang til å fiske til eget bruk.

Heimfarfisk gir flere utfordringer. For det første er det i strid med rapporteringspliktene ved utøvelse av fisket dersom ikke alt som tas om bord rapporteres. Dette kan gjøre det vanskelig å gjennomføre fangstkontroll om bord på et fartøy,

Boks 6.1 Journalkrav for fiskeindustrien

I 2014 satte Brennpunktokumentaren *Torskefusket* fokus på de omfattende ryktene om ulovlige landinger i næringen. Som en direkte oppfølging av dokumentaren iverksatte den daværende fiskeriministeren en rekke tiltak. Blant disse var ny forskrift om landings- og sluttsedler (landingsforskriften), som fra 1. januar 2015 innførte skjerpede krav til veiing av fisk og en utvidet plikt til å føre journal over mottak, produksjon og lager og uttransport av fisk. Journalføringskravet var planlagt innført trinnvis, men 9. februar 2017 endret Nærings- og fiskeridepartementet landingsforskriften slik atplikten til å føre produksjonsjournal og journal for lager ble fjernet. Endringen ble foretatt, fordi kravene ble oppfattet som for byrdefulle for bedriftene.

fordi et uregistrert kvantum kan oppgis å være heimfarfisk. Videre er det et problem i forbindelse med landing av fisk ettersom heimfarfisk ikke føres på seddel. Denne praksisen gir rom for usikkerhet ved kontroll av fangsten om bord og det som tas i land. Det er heller ingen krav om at heimfarfisk skal merkes som dette om bord.

Dagens praksis er nærmest umulig å kontrollere og bryter med prinsippet om at alt ressursuttak som gjøres i kommersielle fiskerier skal ressursregistreres.

6.4.2 Produksjon

For å føre kontroll med at all fangst er ressursregistrert og regnskapsført, er det nødvendig å følge fangsten gjennom produksjon og videre ut i markedet. I dag er det ingen krav om dokumentasjon av hvor mye fisk som settes inn i de ulike produksjonene og heller ikke til dokumentasjon av ferdig produsert vare.

Mangel på tilgjengelige data fra produksjonsleddet ble blant annet trukket fram i Riksrevisjonens undersøkelse om forvaltningen i Nordsjøen og Skagerrak (Dokument 3:9 (2016–2017)). Videre pekte Nofima på dette i rapporten «Identifying fraud through mass balancing – is it possible? A study of a mixed-method approach in the Norwegian cod fishery» (Svorken et al., 2018). I forbindelse med publisering av rapporten uttalte forfatteren at: *Det er flere punkter i verdikjeden der det*

mangler nøyaktige registreringer av hvor mye fisk som skal produseres, og til hva.

Når produksjonsdata mangler er det svært vanskelig å gjennomføre såkalte etterfølgende kontroller, der myndighetene sammenholder mottatt fisk (seddelført) mot produsert kvantum. Når produksjonsdata ikke er tilgjengelig må Fiskeridirektoratet gjennomføre utbyttemålinger. Det vil si at direktoratet måler hvor mye fisk som inngår i en produksjon. Disse tallene vil være spesifikke for den enkelte bedrift, produksjonsform og gjerne for hver enkelt maskin. Etter hvert som produksjonen endres eller effektiviseres er det behov for å gjennomføre nye utbyttemålinger, noe som er svært ressurskrevende.

Mangler produksjonsdata, er det også svært vanskelig å sammenholde seddeldata med eksporttall.

For næringen er utbytтетall eller produksjonsdata svært viktig for å kunne måle egen effektivitet og hvor mye produkter de får ut av hver fisk. Fiskeridirektoratets erfaring er likevel at det er svært vanskelig å få bedriftene til å legge fram sine egne utbytтетall, selv om de er pålagt dette med hjemmel i havressurslovens § 46. Så lenge det ikke positivt framgår av regelverket at bedriftene skal registrere slike opplysninger argumenteres det med at disse tallene ikke eksisterer. Fiskeridirektoratets kontrollhemler innebærer at de kan speile datasystemer hos bedriftene for å hente ut blant annet produksjonsdata, men dette er svært komplisert og ressurskrevende.

6.4.3 Alternative landingssteder

6.4.3.1 Landinger til mottaksanlegg som produserer fiskemel og -olje

I Norge er det syv mottakere som kjøper råstoff i første hånd til produksjon av fiskemel og fiskeolje. Disse mottakene kjøpte i henhold til Fiskeridirektoratets sluttседdelregister totalt 480 000 tonn² fisk i første hånd i 2018, noe som utgjorde omtrent 20 pst. av det totale landede kvantumet i 2018.

Fartøyene leverer direkte til mel- og oljefabriker, hvor fangsten pumpes på land, veies og deretter føres direkte inn i produksjonen. Ved industrilandinger er det stor risiko for feilrapportering ved at den reelle fangstsammensetningen ikke blir korrekt registrert. Dette skyldes at kravet til sortering av fangsten før veiing ikke håndheves for industrilandinger. Dette har også sammen-

heng med kvaliteten på fisken når den landes. Dersom fisken er begynt å gå i oppløsning vil biologiske materiale bli avsilt sammen med vann før veiing. Det biologiske materiale blir deretter utskilt fra vannet og tatt inn i produksjonen uten å ha blitt veid.

Mottakene foretar i dag ingen sortering eller prøvetaking av fangsten med tanke på korrekt registrering av fangstsammensetningen. Derimot legges fartøyenes egen vurdering av fangstsammensetning til grunn for artsfordelingen i fangsten. Som nevnt over er det ingen dokumentasjonskrav til fiskerens vurdering av egen fangst. Fiskeridirektoratet har foreslått krav til prøvetaking som vil bidra til å gi et sikrere grunnlag for ressursregistreringen.

Dette kompliseres ytterligere ved at avskjær både fra produsert villfisk og oppdrettsfisk inngår i slik produksjon. Dokumentasjonskravene for dette er begrenset.

For myndighetene er det dermed tilnærmet umulig å identifisere opphavet til det endelige produktet. Mel- og oljeprodukter eksporteres til en rekke land. Blant disse er Chile, som krever attestasjon fra myndighetene på opprinnelsesbevisene (Certificate of Legal Origin) på at produktet stammer fra fisk som er tatt i samsvar med gjeldende nasjonale og internasjonale krav. Mattilsynet utsteder opprinnelsesbevis for fisk i Norge og attesterer for dette, etter å ha mottatt egenerklæring der eksportør går god for at kravet er oppfylt. Norske myndigheter har i realiteten ikke dokumentasjon tilgjengelig til å kunne forestå slike verifikasjoner, men tvinges til å gå god for oppgitte opplysninger for å ikke stå i veien for omsetning av norske produkter.

Det er også en utfordring at krav til avsilning håndteres ulikt i de landene som tar imot industrilandinger. I Norge har mottakene tradisjonelt benyttet såkalt ristesiler, mens det på Island benyttes såkalte trommelsiler. Dersom fisken er begynt å gå i oppløsning menes det at en trommelsil vil avsile mer biologisk materiale enn en ristesil, og dermed gi ulik registrering av ressursuttaket. Sildelaget stilte krav til bruk av avsilingsystemer i sine forretningsregler tidligere. Dette utelukket landinger til Island. Disse omsetningskravene ble for noen år siden fjernet og etter det har det ikke eksisterte regulerende krav til bruk av avsilingsystemer. Kyststatene arbeider med å få etablert regelverk rundt dette, men det er fremdeles risiko for ulike konkurransevilkår avhengig av hvor fisken landes.

² Registrert intendert anvendelse: mel og olje.

6.4.3.2 *Landinger til nøytrale fryselager*

Såkalte nøytrale fryselager er mottakere av frosen fisk. I 2018 var omtrent 24 pst. av landet kvantum i Norge innom et nøytralt fryselager. Disse mottakene anses som nøytrale fordi de ikke kjøper fangsten, men er likevel ansvarlig for at fangsten som landes veies og at det føres landingssedel. Kravet til nøytralitet er knyttet til at kjøpere ikke kan inngå i eierstrukturen til anleggene, men det er ingen begrensning av hvorvidt fiskere kan eie og drive slike fryselager. Nøytraliteten og finansieringen av anleggene skal sikre at registrering av ressursuttaket ved landing er korrekt, samtidig vil det forhold at fisker kan stå som eier/deleier av anlegget stride mot de grunnleggende hensynene for føring av seddel.

Nøytrale fryselager anvendes i stor grad av havfiskeflåten som produserer om bord. Fangsten omsettes på et senere tidspunkt vanligvis til såkalte tradere, som står for videresalg eller eksport av fisken.

De siste årene har det også vokst fram ønske om å etablere nøytrale mottaksanlegg for fersk fisk. Ideen er at fiskere skal kunne gå sammen om å drifte mottaksanlegg for hvitfisk. Denne siste utviklingen vil være en omgåelse av registrerte og godkjente kjøpere, ettersom kjøpere ikke kan være eier av slike anlegg. I dag kreves også dispensasjon fordi det i utgangspunktet kun er tillatt med en registrert kjøper per anlegg.

6.4.3.3 *Mobile kjøpestasjoner*

Dagens regelverk setter i praksis ingen begrensning for hvor kjøp kan gjennomføres, så lenge kjøper har registrert kjøpsstedet i Fiskeridirektoratets kjøperregister. Det er nå en utbredt praksis med mobile kjøpestasjoner for mottak av kongekrabbe. Praksisen ble etablert med bakgrunn i at enkelte fartøy måtte seile over lengre distanser for å få levert kongekrabbefangstene. I dag er situasjonen annerledes siden det er etablert kjøpere på langt flere steder langs kysten i Finnmark. Likevel har praksisen med mobile kjøpestasjoner vedvart. Fiskeridirektoratet har erfart at fartøy seiler forbi ordinære kjøpestasjoner for å lande til mobile kjøpestasjoner på en kai eller en strand.

Mobile kjøpestasjoner gir kontrollmyndighetene utfordringer fordi det er svært vanskelig å vite hvor og når et kjøp gjennomføres. Næringen har også pekt på at det er konkurransevridende, fordi ordinære kjøpere må oppfylle langt flere krav sammenlignet med mobile kjøpestasjoner.

Landinger av kongekrabbe til mobile kjøpestasjoner er også problematisk med tanke på krav i matloven og dyrevelferdsloven.

Fiskeridirektoratet har tidligere etter innspill fra Sjømat Norge foreslått å forby mobile kjøpestasjoner ved landing av kongekrabbe, men dette ble ikke innført. Det ble derimot innført krav om at mobile kjøpestasjoner skulle godkjennes av Mattilsynet, men dette kravet ble utsatt i påvente av klare godkjenningskrav til mobile kjøpestasjoner, og gjelder fra 1. januar 2020. Det kreves imidlertid at det skal rapporteres til Fiskeridirektoratet før et mobilt kjøp skal gjennomføres.

6.4.3.4 *Landinger i utenlandske havner*

I 2018 ble det omsatt i underkant av 3 mill. tonn (rund vekt) fisk gjennom de seks salgslagene. Av dette ble 18 pst. landet i utlandet. Dette kan forklares med nærhet til fiskefelt, mottakskapasitet og pris som tilbys for fangsten. I hovedsak er det pelagisk fanget fisk som landes i utenlandsk havn, i tillegg til fangst fra fiskerier i Skagerrak. Tabell 7.7 gir en oversikt over hvor mye av de norske fangstene som landes i utlandet. Utenlandske kjøpere må godkjennes av salgslagene for å kunne motta fisk fra norske fartøy.

Dersom norske fartøy lander i utenlandsk havn, skjer dette vanligvis i havner omfattet av NEAFC eller NAFO havnestatskontroll. Det innebærer at fartøyet må be havnestaten om tillatelse til å anløpe havn, og at norske myndigheter må bekrefte at fangsten om bord er tatt i samsvar med gjeldende krav. Ved landing i EU-havn, må fartøyet i tillegg ha fangstsertifikat, jf. omtalen i punkt 5.2.2.1.

Når fisk landes i norsk havn er fisker og mottaker/kjøper i fellesskap ansvarlig for at kravene i landingsforskriften etterleveres. Ved landing i utenlandsk havn ligger dette ansvaret til fisker alene. De største utfordringene med landinger i utenlandsk havn er at kjøper er pålagt andre veiekraftsammenlignet med norske mottakere og kjøpere, og at norske myndigheter ikke har anledning til å kontrollere disse landingene direkte. Gjennom bilaterale kontrollavtaler kan norske kontrollmyndigheter observere norske landinger i utlandet, men det vil være havnestatens kontrollmyndigheter som har jurisdiksjon til å utføre kontroll. I henhold til de samme avtalene utveksler havnestaten landingsdata med norske myndigheter slik at vi kan sammenholde dette med seddelen som leveres av fisker.

6.4.4 Feilregistrering og -merking

Fangstverdien avhenger både av art og fangsttidspunkt, og i enkelte sammenhenger også av redskapet fisken er tatt med, der gjerne linefanget fisk gir en høyere verdi. Dersom ressursregistrering er feil i utgangspunktet åpner dette for at fisk selges videre som noe annet enn det reelt er. Feilmerking kan også forekomme senere i verdikjeden for å omgå eksport- eller importkrav, eller for å oppnå en høyere verdi. Dette er dokumentforfalskning og kan være omgåelse av dokumentkrav, for eksempel har USA innført omfattende krav til rapportering ved import av bl.a. atlantehavstorsk. Videre kan ulike tollavgifter omgås ved å merke forsendelser med feil art eller produkt. De senere årene er det avdekket en rekke slike forhold i forbindelse med eksport av tørrfisk til Nigeria.

En annen utfordring er at dersom fisken kan merkes som norsk gir dette økt verdi i markedet. Feilmerking kan fornorske varen og dermed være en trussel mot merkevaren «norsk fisk».

Ulike konkurranseforhold kan oppstå særlig der norske myndigheter ikke evner og/eller har kapasitet til å føre tilstrekkelig tilsyn. Norsk samfunn- og næringsvirksomhet er i stor grad basert på tillit og egen dokumentasjon av regelverksetterlevelse. Det gjør at det i en del tilfeller er forholdsvist lett å omgå kravene, noe som kan utnyttes av næringsaktører for å oppnå bedre konkurranseforhold.

6.4.5 Fritids- og turistfiske

Fritids- og turistfiske er regulert gjennom redskapsbegrensninger. Fritidsfiskere kan for eksempel ikke anvende aktive redskap som trål, og turisfiskere kan kun benytte håndholdte redskap.

Omfanget av både fritids- og turistfiske er ukjent. I hummerfisket er det innført en registreringsplikt for å kunne delta. De tre siste årene har det årlig vært registrert omtrent 30 000 hummerfiskere.

I 2018 ble det innført registreringsplikt for turistfiskevirksomheter og en begrenset rapporteringsplikt for ressursuttaket til turistene som fisker ved den registrerte virksomheten. Turistfiskevirksomheter hadde per 31. oktober 2019 registrert at turister tilknyttet deres anlegg hadde fanget nærmere 1,4 millioner fisk i 2019, men rapporteringsplikten omfatter så langt bare fem arter og det er fremdeles en rekke virksomheter som ikke har rapportert fangst. Kvaliteten på tallene er der-

for usikker. Det finnes ingen tilsvarende rapporteringsplikt for fritidsfiskere, unntatt der slik fisk omsettes. Da gjelder tilsvarende krav som for de kommersielle fiskeriene. Det er likevel stor sannsynlighet for at fisk tatt av fritidsfiskere omsettes utenfor salgslagene, gjerne via sosiale medier som facebook m.m. Kontrollmyndighetene har imidlertid begrenset kapasitet til å overvåke sosiale medier og er derfor helt avhengig av tips fra allmenheten

I løpet av sommeren 2019 har utviklingen av turistfiske fått stor oppmerksomhet i media. Det er en rekke risikøokende faktorer i dette fisket. Blant annet tilbyr en rekke utenlandske aktører fiske tilknyttet registrerte turistfiskevirksomheter. Videre er det ingen sammenheng mellom hvor mye turistene kan fiske og størrelsen på utførselskvoten. Kontroll av utførsel er svært ressurskrevende og må skje ved grenseovergang. I løpet av 2019 blitt gjort flere store beslag fordi turister har forsøkt å smugle mer fisk ut av landet enn det utførselskvoten tillater. Riksadvokaten har besluttet å heve bøtesatsene for slik aktivitet. Innkreving av ilagte bøter er imidlertid også en utfordring på dette området. Dersom bøkene ikke blir gjort opp på stedet, er det svært vanskelig å inn-drive disse i etterkant, også i de tilfeller hvor det er inngått avtaler med turistens hjemland.

6.5 Frakt og eksport

Risikoen ved eksport av norsk sjømat er at næringen og forvaltningen ikke evner å oppfylle de dokumentasjonskrav og forventninger som andre lands myndigheter og markedsaktører stiller til vår eksport. Det er også en risiko for at uregistrerte fangster hvitvaskes gjennom eksportdokumentasjon fordi usikkerheten i grunnlagsdataene er for stor. Dette beskrives nærmere i det følgende.

6.5.1 Nasjonalt forbruk og transport av sjømat

Store deler av fangsten som tas til land i Norge eksporteres til andre land, men noe omsettes og konsumeres også i Norge. Dokumentasjon på det nasjonale forbruket er begrenset og vanskelig tilgjengelig.

Ved frakt av fisk benyttes gjerne fraktbrev eller såkalt vegfraktavtaler. Dette reguleres i lov om vegfraktavtaler. Fraktbrevet skal gi sikkerhet for avsender og mottaker om fraktens innhold. Loven beskriver blant annet krav til fraktbrevets

innhold, men fraktbrevene er enkeltstående papirdokument uten krav til form, individuell identifisering eller sikkerhet. Det vil si at det er mulig å operere med flere fraktbrev med ulik innhold, avhengig av formålet som skal dekkes. Dersom kontrollmyndighetene etterspør fraktbrev kan disse altså ikke verifiseres opp mot tilgjengelige kilder. Dette svekker muligheten til å kontrollere frakt av fisk både i Norge og ut av Norge.

6.5.2 Dokumentasjonskrav ved eksport

Ved eksport av norsk sjømat er det en rekke krav til utarbeidelse av dokumentasjon. En gjennomgående utfordring er at de data de ulike dokumentene baseres på er vanskelig å verifisere, baseres på manuelle registreringer og ikke ses i sammenheng.

6.5.2.1 Eksportsertifikater

Importland krever i mange tilfeller at eksport av sjømat følges av et eksportsertifikat. Hvilke krav som stilles til sertifikatene varierer fra land til land, men inneholder som minimum informasjon om utstedende myndighet, produsent, eksportør, importør, beskrivelse av varen(e), partiets volum eller vekt, pakkemetode og transportmetode. Det er Mattilsynet som utsteder eksportsertifikat, basert på informasjon fra eksportøren. Sertifikatet skal gi informasjon om partiet med fisk som importeres. I tillegg inneholder eksportsertifikatet en attestasjon, der Mattilsynet gjennom å utstede sertifikatet bekrefter at kravene er oppfylt. Kravene er som regel knyttet til EUs eller importlandets regelverk, som i noen tilfeller kan være strengere enn våre nasjonale krav.

Mattilsynet har begrenset mulighet til å kontrollere om informasjonen om partiet stemmer overens med informasjonen i sertifikatet. Mattilsynet gjennomfører stikkprøvekontroller på omtrent 2,5 pst. av eksportpartiene. En stor andel av denne stikkprøvekontrollen er rene dokumentkontroller. Mulighetene for avvik, som eksempelvis kan være varer som er eksportert uten sertifikat eller at eksportør har oppgitt feil volum, er derfor tilstede. Det avdekkes imidlertid få tilfeller av avvik gjennom slike kontroller.

6.5.2.2 Eksportdeklarering

Alle som skal eksportere varer fra Norge må deklareere varene elektronisk i fortollingssystemet TVINN.

Eksportdeklarering danner grunnlag for vurdering av tollavgifter til Norge og til andre land. Typiske omgørelser av regelverket er underdeklarering av verdi for å unndra avgift i utlandet, feil opprinnelse, underdeklarering av mengde eller feildeklarering av vareslag. Overdeklarering ved eksport eller såkalt «fiktiv eksport» er også en risiko. Det gir mulighet for å omsette det overskytende volumet svart innenlands, og dermed unndra merverdiavgift. Kravet til eksportdeklarering kan også omgås fullstendig ved smugling. Det er videre registrert tilfeller der eksportdeklareringen har blitt korrigert etter utførsel, i forbindelse med at partiet ble kontrollert av kontrollmyndighetene i utlandet.

Ved eksport av fisk skal informasjon om produktet som eksporteres oppgis til tollmyndighetene ved å deklareere eksporten under korrekt varenummer i tolltariffen. Det er en utfordring at disse varenumrene er for generelle og at de ikke samsvarer med produktkodene som oppgis på seddel. Det er derfor vanskelig å sammenholde disse datakildene. For generelle varenumre i tolltariffen er også en utfordring når myndighetene skal kontrollere fisk som importeres til Norge og som i produksjon kan bli blandet sammen med fisk landet i Norge.

6.5.2.3 Fangstsertifikat

En rekke land stiller krav om at det ved import av fisk skal følge et fangstsertifikat med forsendelsen. For å få utstedt fangstsertifikat gjennom CatchCertificate må eksportøren oppgi seddelnummer. Da hentes informasjon fra sluttseddel automatisk inn i fangstsertifikatet. I tillegg legger eksportøren inn data om produktene og eksporten.

CatchCertificate har ikke noe system for å trekke de kvantum som oppgis for eksport på fangstsertifikatene, fra kvantum som er oppgitt på sluttsedlene. Det har vært vanskelig å lage gode løsninger for slik mengdekontroll i portalen, på grunn av utfordringer knyttet til bearbejdede produkter, omregningsfaktorer, komplekse omsetningskjeder og det faktum at en og samme forsendelse kan bestå av fisk fra en mengde ulike sluttsedler. Samtidig kan fangst fra en enkelt sluttseddel splittes, slik at flere eksportører vil benytte de samme sluttsedlene til ulike eksporter over tid. Teknisk sett er det altså mulig å misbruke systemet og gjenbruke sluttsedlene for større kvantum enn det er dekning for.

Det følger imidlertid av forskrift om fangstsertifikat m.m. at eksportør som rekvirerer fangstser-

tifikat plikter å kunne dokumentere, for hvert enkelt vareparti som eksporteres, samtlige landinger fisken og fiskeproduktene stammer fra, med referanse til angjeldende sluttsedler. Eksportørene plikter altså å ha dokumentasjon tilgjengelig om hvor stor andel som trekkes fra hver sluttseddel ved utstedelse av fangstsertifikater. Denne dokumentasjonen skal kunne legges fram på forespørsel. Fiskeridirektoratet har imidlertid registrert at ikke alle eksportører har systemer som sikrer at slik informasjon er tilgjengelig.

Fangstsertifikatene oversendes til Fiskeridirektoratet for kontroll. Eventuelt overforbruk av sluttsedler vil da kunne oppdages, men utfordringer i direktoratets systemer, og utfordringene nevnt ovenfor for mengdekontroller gjør seg også gjeldende ved kontroll. Dette henger særlig sammen med manglende produksjonstall i verdikjeden. Videre vil fisken i de fleste tilfeller allerede være eksportert når et eventuelt avvik oppdages.

Avtalen med EU om norske fangstsertifikater bygger imidlertid på at den norske ressurskontrollen sikrer tilsvarende kontroll som det EU krever. Den inneholder ikke krav om massebalanse og full mengdesporing, men det forventes at det norske kontrollsystemet hindrer eksport av ulovlig fanget fisk, noe som er utfordrende med dagens system.

I 2014 stilte Europakommisjonen spørsmål ved vårt kontrollsystem og hvorvidt fangstsertifikatene ga tilstrekkelig dokumentasjon, etter omfattende rykter både nasjonalt og internasjonalt om ulovlige landinger av torsk i Norge. Dette viser at vi er helt avhengige av tillit hos andre lands myndigheter for å kunne eksportere fisk, og at denne tilliten er sårbar.

Fiskeridirektoratet og CatchCertificate har satt i gang et arbeid for å vurdere forbedringer i systemet. Det er blant annet lagt inn varsler der systemet oppdager fare for overbruk av sluttsedler, men ovenfor nevnte forhold gir visse utfordringer med tanke på å få på plass et treffsikkert varslingsystem.

Dersom eksportørene i større grad ble pålagt å registrere og dokumentere i portalen hvor store kvantum de trekker fra de enkelte sluttsedlene, ville det kunne gi en mye mer treffsikker forhåndskontroll og gjøre det vanskeligere å eksportere fisk som ikke er registrert på sluttseddel. Ettersom det meste av fisken som landes i Norge eksporteres, ville et slikt tiltak kunne gjøre uregistrert fiske og landinger mindre attraktivt. Et mindre sårbart system med bedre muligheter for kontroll vil også kunne gi alle de som fisker og

eksporterer i samsvar med gjeldende krav et konkurransefortrinn.

6.5.2.4 *USAs Seafood Import Monitoring Program*

Som beskrevet i punkt 5.2.2.3 har USA innført krav om sporbarhet ved import av enkelte arter, blant annet atlantehavstorsk, kongekrabbe, reker og makrellstørje.

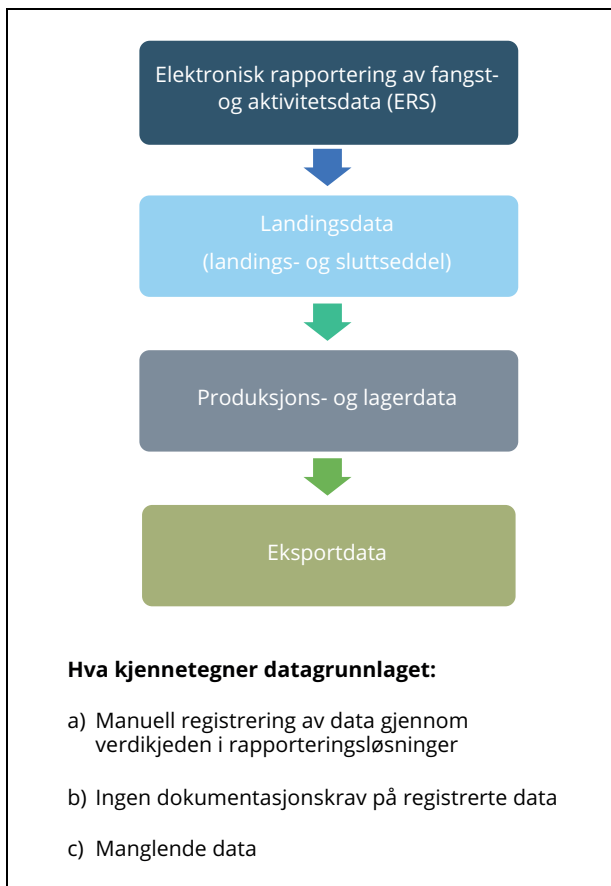
Selv om kravene som stilles kun er rettet mot private aktører, og det er ikke lagt opp til noen form for godkjenning eller validering fra myndighetene i eksportlandet, legger det amerikanske systemet opp til verifikasjon av informasjonen. Dersom en verifikasjonssak rettes mot norske myndigheter, kan dette komme til å by på utfordringer, ettersom SIMP krever mer informasjon om fisken, langs hele verdikjeden, enn det norske fiskerimyndigheter har tilgang til i dag. CatchCertificate har nå åpnet for at det kan hentes informasjon fra sluttsedlene ved eksport til USA. I dag blir ikke denne bruken registrert i portalen. Det vil si at informasjon om denne bruken ikke er tilgjengelig for etterkontroll, noe som er svært uheldig i et kontrollperspektiv.

6.6 Utvalgets betraktninger

Gjennomgangen av kontrollutfordringer i dette kapitlet har vist at myndighetene mangler verifiserte data om deltakelse, høsting, omsetning, bearbeiding og fiskens videre vei til markedet. Det viser at mulighetsrommet til å omgå reguleringene er stort gjennom hele verdikjeden i fiskerieringen. Utfordringene i datagrunnlaget er illustrert i figur 6.2.

En gjennomgående utfordring er at data som fiskerieringen i dag er pålagt å registrere og rapportere til norske myndigheter er basert på selvangivelse og manuelle registreringer. Selv om rapporteringsløsningene i all hovedsak er elektroniske, registreres opplysningene som oftest manuelt i systemene uten at det stilles krav om dokumentasjon. Det eneste unntaket fra dette i dag er posisjonsrapporteringen gjennom VMS-systemet, som er en automatisert rapportering av posisjons og tid, som ikke kan endres manuelt.

I tillegg mangler myndighetene tilgang til en del sentrale data i verdikjeden, blant annet fra den minste flåten, fra bearbeidingsleddet og ved transport. Mangel på data i sentrale kontrollpunkt gjør det svært vanskelig for kontrollmyndighetene å verifisere om rapporterte landingsdata er riktige.



Figur 6.2 Oversikt over svakheter i datagrunnlaget gjennom verdikjeden

Ikke minst gir dagens dokumentasjonskrav begrenset informasjon om forholdet mellom landet og eksportert kvantum, slik at det er særlig vanskelig å oppfylle importlands forventninger til sporing gjennom verdikjeden.

Til sammen gir mangelen på etterprøvbare data et betydelig handlingsrom for å oppnå uberegtiget økonomisk vinning ved bevisst feilrapportering. Manuelle registreringer gir også en risiko for redusert datakvalitet ved ubevisst feilrapportering.

I de tilfeller regelbrudd avdekkes, gjør usikkerheten i datagrunnlaget også at det er vanskelig å etablere fakta om regelbruddets omfang og alvorlighetsgrad. Det gjelder særlig når det avdekkes underrapportering av fangst i forbindelse med landingskontroll. Usikkerhet om faktum er på samme tid et rettssikkerhetsproblem for næringsen og et håndhevelsesproblem for kontrollmyndighetene.

Mangel på dokumentasjon fra høstingsaktiviteten gir ikke bare handlingsrom for feil- eller underrapportering av fangst ved landing, men også for brudd på ilandføringsplikten. Fisk som blir drept ved fiske, men ikke ført i land, blir i dag ikke registrert i ressursregnskapet. Igjen forsterkes handlingsrommet av lav oppdagelsesrisiko.

Summen av disse forholdene gir stor sannsynlighet for at enkelte aktører oppnår uberettigede konkurransefordeler i markedet, basert på ulovlig uttak og omsetning av fellesskapets ressurser.

Kapittel 7

Dagens ressurskontroll – status og utfordringer

7.1 Innledning

Som omtalt i kapittel 4 er årsakene til regelbrudd sammensatte, og myndighetene benytter ulike strategier for å fremme etterlevelse. Likevel erkjenner Fiskeridirektoratet at dagens ressurskontroll ikke evner å få en varig forbedring i risikobildet for brudd på fiskerilovgivningen. Forrige kapittel pekte på mangel på verifiserte data fra næringen som en viktig årsak til dette. I dette kapittelet ser utvalget nærmere på om det er forhold ved dagens organisering av ressurskontrollen som står i veien for en effektiv og legitim myndighetsutøvelse.

Hvem som har ansvar for hva i dagens ressurskontroll er beskrevet i punkt 3.3.2.2. Bakgrunnen for salgslagenes kontrollansvar og den senere debatten om dette er redegjort for i punkt 20.4.1.

Dette kapittelet går gjennom utfordringer som utvalget ser ved dagens organisering av ressurskontrollen. Utvalget har særlig sett på temaene kapasitet, kompetanse, informasjonsforvaltning, organisering og det tverrfaglige samarbeidet med andre etater. Før utfordringene beskrives, presenteres de enkelte kontrollmyndighetenes organisering, ressursbruk og resultater, i form av inspeksjoner og reaksjoner. Videre gis det en kort oversikt over andre etaters kontroll og håndheving overfor fiskerinæringa og eksisterende tverretattlig kontrollsamarbeid.

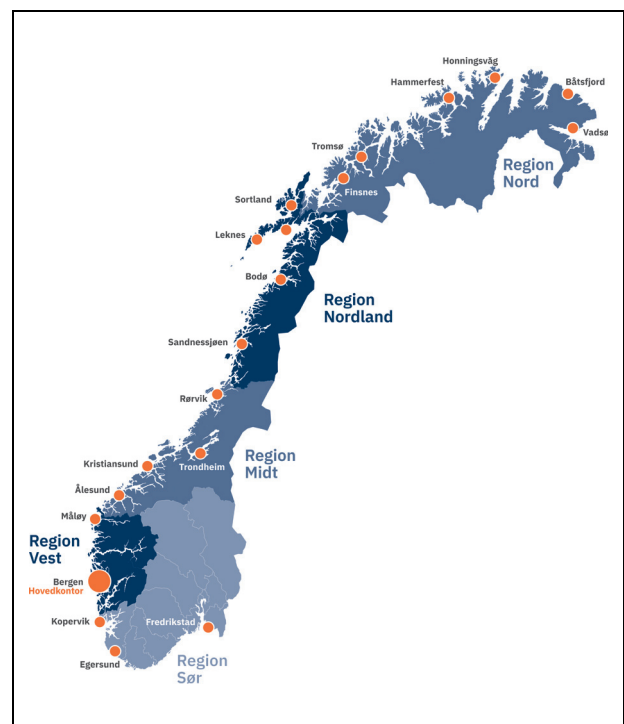
7.2 Fiskeridirektoratet

7.2.1 Organisering og ressurser

Fiskeridirektoratet er et ordinært forvaltningsorgan underlagt Nærings- og fiskeridepartementet. Departementet styrer direktoratet gjennom et mål- og resultatstyringssystem med relativt overordnede mål og resultatindikatorer, som er knyttet til effektene av fiskeriforvaltningens arbeid. Det relevante delmålet for arbeidet med ressurskontroll er «*høsting av marine ressurser i samsvar med nasjonale og internasjonale reguleringsbestem-*

melser». Det er ingen konkrete måleindikatorer for ressurskontrollarbeidet, men departementet har de siste par årene etterlyst mer resultatinformasjon på dette området. Departementet styrer i tillegg gjennom overordnede føringer i tildelingsbrevet. De mest sentrale føringene er forventninger til at kontrollarbeidet er risikobasert og at samarbeidet med relevante aktører styrkes.

Organiseringen av virksomheten er i utgangspunktet direktørens ansvar, men antall regioner og plassering av regionkontor har likevel vært underlagt politiske vurderinger og beslutninger. Fiskeridirektoratet ledes av fiskeridirektøren og er organisert i to forvaltningsnivå, med hovedkontor i Bergen og fem regioner. Regionkontorene er plassert i Tromsø, Bodø, Ålesund, Måløy og Egersund. I tillegg har direktoratet 15 lokale fiskerikontor langs kysten, se figur 7.1.



Figur 7.1 Fiskeridirektoratets regioner og fiskerikontor

Regionene er førsteinstans og ansvarlige for den operative ressurskontrollen i hver sine områder, mens hovedkontoret har det overordnede faglige og strategiske ansvaret, og er klageinstans for vedtak fattet av førsteinstans

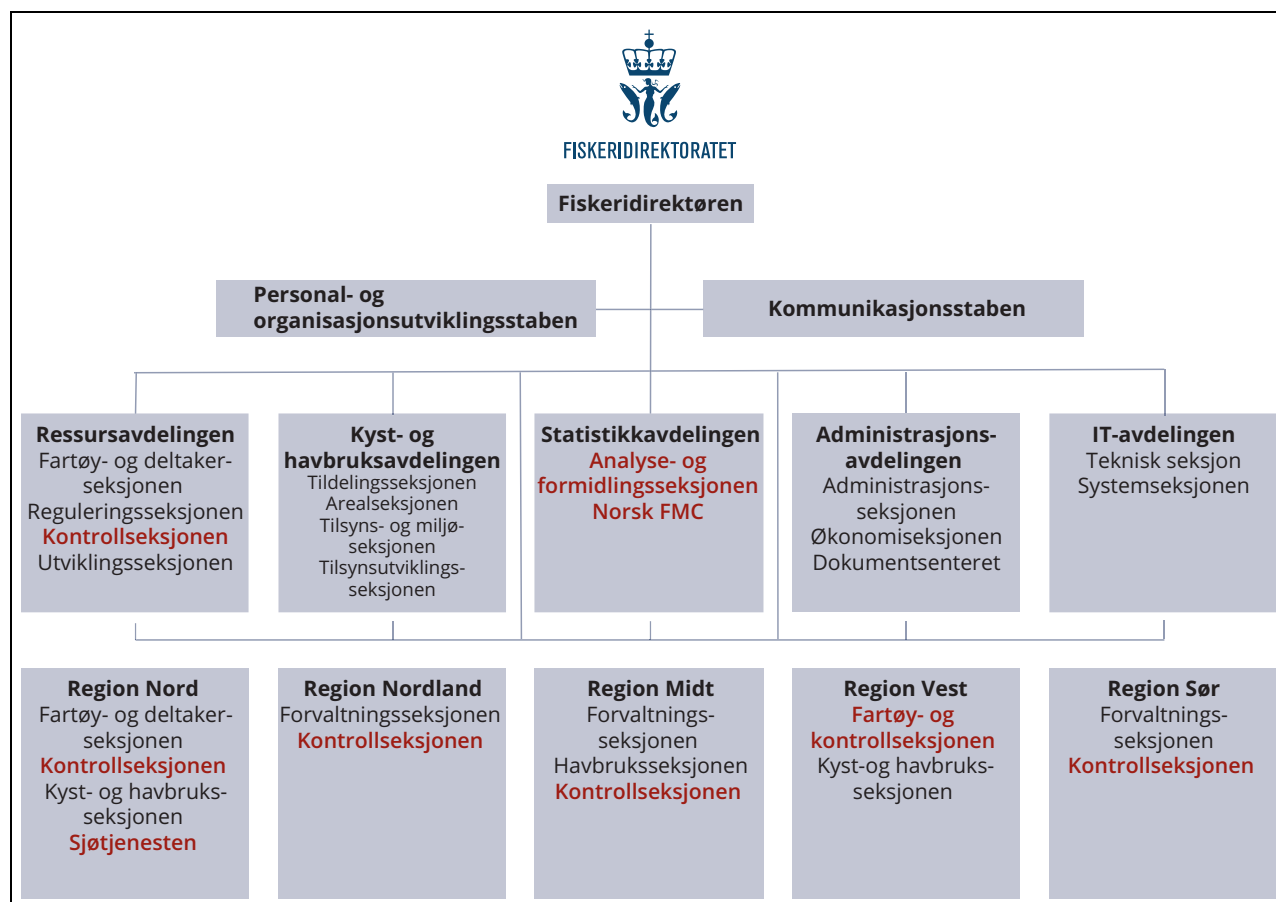
Figur 7.2. viser Fiskeridirektoratets organisasjonskart, med en rød ring rundt seksjoner som har et direkte ansvar for eller en sentral støttende rolle inn mot ressurskontrollen og en lilla ring for å markere hvilke direktører som har fagansvar for ressurskontrollen.

Kontrollseksjonen i ressursavdelingen ved hovedkontoret har det overordnede faglige og strategiske ansvaret for ressurskontrollen. Dette omfatter regelverksutvikling, utvikling av effektive kontrollsystemer, ansvar for overordnet tverretattlig samarbeid og for internasjonalt kontrollsamarbeid m.m. Norsk FMC (Fisheries Monitoring Center) i statistikkavdelingen overvåker all fiskeriaktivitet i norsk farvann, norsk fiskeriaktivitet i internasjonalt farvann og følger og utvikler den elektroniske rapporteringen fra fartøyene. Øvrige seksjoner i ressursavdelingen, samt statistikkavdelingen og IT-avdelingen ved hovedkontoret har også en rolle inn mot ressurskontrollarbeidet.

Den utøvende delen av ressurskontrollen ligger til Fiskeridirektoratets regioner. Regionene er organisert med landbasert kontroll og en sjøtjeneste. Sjøtjenesten er organisert som en del av region Nord og disponerer to fartøy som benyttes til å skaffe nødvendig kunnskapsgrunnlag til forvaltningen, og til kontroll og overvåkning i kystnære områder. Sjøtjenesten innhenter prøver som grunnlag for stenging og åpning av fiskefelt ved ulovlig bifangst eller for stor innblanding av fisk under minstemål. Som plattform for prøvetaking benyttes enten de to fartøyene, kommersielle fiskefartøy som leies inn eller ved at inspektører plasseres om bord på kommersielle fartøy.

Det er regionenes ansvar å vurdere oppfølging og reaksjon når det avdekkes brudd på regelverket. Regionene kan ilegge administrative reaksjoner, og da er Fiskeridirektoratets hovedkontor klageinstans. Alvorlige overtredelser anmeldes til politiet.

Fiskeridirektøren har ansvaret for å disponere sitt budsjett i tråd med de overordnede prioriteringene gitt i tildelingsbrevet. Departementet øremerker ikke midler til bestemte fagområder, men kan i noen tilfeller øremerke midlertidige investerings- eller prosjektmidler.



Figur 7.2 Organiseringsen av Fiskeridirektoratets ressurskontroll

Tabell 7.1 Antall kontroller totalt fordelt på inspeksjonstype for perioden 2013–2018

Inspeksjonstype	2013		2014		2015		2016		2017		2018	
	Antall	Andel	Antall	Andel	Antall	Andel	Antall	Andel	Antall	Andel	Antall	Andel
Dokumentkontroll	632	19,8 %	690	12,9 %	658	20,4 %	759	24,9 %	581	20,3 %	489	16,9 %
Eksportkontroll	5	0,2 %	5	0,1 %	1	0,0 %	2	0,1 %	3	0,1 %		0,0 %
Fangstkontroll*	135	4,2 %	122	2,3 %	105	3,3 %	103	3,4 %	150	5,2 %	131	4,5 %
Fullkontroll*	1 382	43,3 %	3 346	62,8 %	1 354	41,9 %	955	31,4 %	811	28,3 %	736	25,4 %
Kontroll av sporingsutstyr*	24	0,8 %	25	0,5 %	91	2,8 %	56	1,8 %	54	1,9 %	54	1,9 %
Kontrollområde*	1	0,0 %		0,0 %	1	0,0 %	2	0,1 %		0,0 %		0,0 %
Lagerkontroll*	45	1,4 %	42	0,8 %	17	0,5 %	33	1,1 %	22	0,8 %	46	1,6 %
Lagertelling*	120	3,8 %	108	2,0 %	88	2,7 %	78	2,6 %	77	2,7 %	91	3,1 %
Låsettingskontroll*	87	2,7 %	48	0,9 %	35	1,1 %	31	1,0 %	16	0,6 %	7	0,2 %
Mottakskontroll*	86	2,7 %	396	7,4 %	116	3,6 %	424	13,9 %	456	15,9 %	561	19,4 %
Omsetningskontroll	67	2,1 %	30	0,6 %	19	0,6 %	21	0,7 %	12	0,4 %	9	0,3 %
Redskapskontroll*	529	16,6 %	467	8,8 %	527	16,3 %	510	16,8 %	606	21,2 %	662	22,9 %
Sjekkpunkt*	2	0,1 %		0,0 %		0,0 %		0,0 %	2	0,1 %		0,0 %
Transportkontroll*	7	0,2 %	8	0,2 %	9	0,3 %	1	0,0 %	1	0,0 %	11	0,4 %
Utbyttemåling*	45	1,4 %	25	0,5 %	86	2,7 %	28	0,9 %	28	1,0 %	59	2,0 %
Vektkontroll*	25	0,8 %	20	0,4 %	123	3,8 %	41	1,3 %	45	1,6 %	38	1,3 %
Totalt	3 192	100 %	5 332	100 %	3 230	100 %	3 044	100 %	2 864	100 %	2 894	100 %

* Inspeksjonstyper som krever tilstedeværelse

Kilde: Fiskeridirektoratet

Av totalt 420 årsverk brukte Fiskeridirektoratet omtrent 100 årsverk på ressurskontroll regionalt i 2018, fordelt på 25 årsverk tilknyttet Sjøtjenesten, rundt 50 inspektører på land og 25 årsverk fordelt på saksbehandlere og ledelse. Ved Fiskeridirektoratets hovedkontor er omtrent 25 årsverk tilknyttet ressurskontroll.

Det totale antall årsverk som jobber med ressurskontroll har blitt redusert de siste årene. Årsaken til det er at Fiskeridirektoratet innenfor samme totalramme har økt tilsynsinnsatsen og saksbehandlingsskapasiteten mot havbruksnæringen, i tråd med den store veksten i havbruksnæringen og politiske føringer. Reduksjonen innen ressurskontroll har først og fremst skjedd i antall inspektører og saksbehandlere på regionalt nivå.

Dagens organisering av inspektørenes arbeidstid innebærer begrenset fleksibilitet til å arbeide utover normal arbeidstid og finansiering gjennom overtidsmidler. Kontroller gjennomføres derfor hovedsakelig innenfor normal arbeidstid og på hverdager.

7.2.2 Inspeksjoner og reaksjoner

En stor del av Fiskeridirektoratets kontrollressurser går til tilstedeværende kontroll av landinger. Fiskeridirektoratet gjennomfører også sjøgående kontroller, men det er Kystvakten som står for hovedvekten av denne innsatsen.

Tabell 7.1 viser at Fiskeridirektoratet har gjennomført rundt 3 000 kontroller hvert år de siste årene. Unntaket er 2014, da direktoratet gjennomførte 2 000 ekstra kontroller i en særskilt satsing på økt tilstedeværelse i vinterfisket etter torsk. Tabellen viser videre at Fiskeridirektoratet i hovedsak gjennomfører kontroller som innebærer at inspektørene er tilstede under aktiviteten. I de kystnære fiskeriene er redskapskontroller den viktigste kontrolltypen, mens typiske kontrolltyper ved landing av fisk er fullkontroll, mottakskontroll og dokumentkontroll. I 2018 utgjorde disse kontrolltypene 85 pst. av Fiskeridirektoratets kontroller.

Tabell 7.2 Antall kontroller fordelt på kontrollenhet for perioden 2013–2018

Kontrollenhet	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Region Nord	961	1822	1151	1003	995	758
Region Nordland	516	1622	734	847	489	817
Region Midt	456	558	356	302	313	314
Region Vest	259	207	263	205	261	186
Region Sør	266	292	169	314	318	186
Fiskeridirektoratets sjøtjeneste*	734	831	557	373	488	633
Totalt	3 192	5 332	3 230	3 044	2 864	2 894

* 1. august 2017 endret Overvåkningstjenesten for fiskefelt og tidligere sjøtjeneste Nord og sjøtjeneste Sør navn til Fiskeridirektoratets sjøtjeneste. Statistikk for disse enhetene presenteres sammen her.

Kilde: Fiskeridirektoratet

De siste to årene har Fiskeridirektoratet styrket arbeidet med etterfølgende kontroller, hvor man sammenholder data om innkjøp av fisk (seddeldata) med data fra produksjon, lager, regnskap og eksport, for å kontrollere om det har kommet fisk inn i verdikjeden som ikke er registrert og kvoteavregnet. Det har vist seg vanskelig å lykkes med etterfølgende kvantumskontroll, særlig når det inngår bearbejdede produkter i kontrollen. I forbindelse med produksjon av saltfisk, klippfisk og tørrfisk er det spesielt vanskelig å regne seg tilbake til seddelført kvantum, siden disse produktene kontinuerlig endrer vekt. Usikkerhet om utbyttefaktorer gjør at kontrollmyndighetene har store utfordringer med å oppfylle den strafferettslige bevisbyrden i slike saker. Manglene i dagens datagrunnlag har medført at etterfølgende kontroll har blitt en ressurskrevende og lite effektiv kontrollmetode.

Tabell 7.2 viser antall inspeksjoner fordelt på kontrollenhet. Tallene reflekterer fiskeriene langs kysten, der mange mindre fartøy deltar i fisket etter torsk, sei og hyse i nord, mens fiskeriene i vest og sør er dominert av færre, større fartøy som fisker etter pelagiske arter, som makrell og sild. Det er verdt å merke seg at en kontroll med en pelagisk landing normalt vil være langt mer ressurskrevende enn en gjennomsnittlig kontroll av en hvitfisklanding, da pelagiske landinger kan pågå over flere døgn.

Tabell 7.3 viser forholdet mellom antall landinger i Norge og antall kontroller Fiskeridirektoratet gjennomfører hvert år.

Antall kontroller totalt sammenholdt med antall landinger kan gi inntrykk av at 1,14 pst. av landingene i 2018 ble kontrollert. Her inngår imidlertid også kontroller av høstingsaktiviteten (redskapskontroller) og dokumentkontroller. Den

reelle andelen fysiske kontroller av landinger er altså lavere. Ser vi på full- og mottakskontroller sammenholdt med antall landinger, så ligger kontrollfrekvensen normalt mellom 0,53 pst. og 0,65 pst. per år. Med den økte kontrollinnsatsen under torskeoffensiven i 2014, økte kontrollfrekvensen til 1,56 pst. av landingene.

Målt som andel av landet kvantum er kontrollprosenten høyere, på grunn av store volum i pelagiske landinger. Kontrollert andel kvantum har ligget mellom 6,5 og 9 pst. de siste fem årene.

Tabell 7.4 gir en oversikt over Fiskeridirektoratets reaksjoner mot mottak og fartøy. De ulike reaksjonene er beskrevet i kapittel 21. Ved alvorlige brudd er de mest brukte reaksjonene administrativ inndragning, overtredelsesgebyr eller politianmeldelse. Havressursloven hjemler også bruk av tvangsmulkt, men denne reaksjonen er ikke tatt i bruk.

Statistikken viser at antall reaksjoner mot mottaksleddet er svært få og at antall «intet»-saker ligger rundt 95 pst. Dette viser at kontrollaktiviteten avdekker svært få brudd på reguleringene.

I 2014 var andelen «intet» mot fartøy hele 86 pst., noe som er betraktelig høyere enn de andre årene i oversikten. Dette har sammenheng med at fokuset under offensiven først og fremst var å være mest mulig tilstede og risiko i den enkelte kontroll var mindre førende.

De siste seks årene har det blitt anmeldt mellom 290 og 450 ulovlige forhold i året. Fiskeridirektoratet opplyser at de fleste anmeldelsene gjelder umerkede redskaper. Disse sakene blir anmeldt fordi Fiskeridirektoratet ikke har hjemmel til å destruere umerkede redskap direkte. Ettersom gjerningspersonen er ukjent, blir disse sakene som regel henlagt. Dette skaper mye unødvendig arbeid både for Fiskeridirektoratet,

Tabell 7.3 Antall kontroller¹ i forhold til landinger² 2013–2018

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Landinger totalt	227 483	239 246	229 500	244 809	239 735	240 398
Kontroller totalt Fiskeridirektoratet	3 024	5 199	3 055	2 936	2 757	2 744
Kontroll totalt i % av landinger	1,33 %	2,17 %	1,33 %	1,20 %	1,15 %	1,14 %
Full- og mottakskontroller Fiskeridirektoratet	1 468	3 742	1 470	1 379	1 267	1 297
Full- og mottakskontroller i % av landinger	0,65 %	1,56 %	0,64 %	0,56 %	0,53 %	0,54 %

¹ I kontroller totalt inngår kontrolltypene: Dokumentkontroll, Eksportkontroll, Fangstkontroll, Fullkontroll, Kontroll av sporingsutstyr, KV-kontroll, Lagerkontroll, Låsettingskontroll, Mottakskontroll, Omsetningskontroll, Redskapskontroll, Transportkontroll, Vektkontroll.

² Definert som antall unike landings- og sluttседler.

Kilde: Fiskeridirektoratet

Tabell 7.4 Antall reaksjoner for perioden 2013–2018¹

Kontrollobjekt	Avgjørelse	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Mottak	Intet	614	704	569	639	672	488
	Advarsel	7	13	9	15	13	25
	Anmeldelse	9	9	6	10	11	10
	Gebyr	1			2	1	
	Inndragning		1		1		1
	Ikke avgjort	3	7	7	4	6	21
	Total		634	734	591	671	703
Fartøy	Intet	1 481	4 006	2 118	1 726	1 519	1 584
	Advarsel	220	183	166	209	140	171
	Advarsel/Inndragning	1	3		1		1
	Anmeldelse	430	279	303	438	437	325
	Gebyr	15	45	23	22	27	17
	Inndragning	5	17	14	14	21	6
	Bortvist	1	2	3	2	3	1
	Ikke avgjort*	20	77	65	54	119	24
	Anmeldt/Tilbakekall					1	1
	Tilbakekall						2
Total		2 173	4 612	2 692	2 466	2 267	2 132

* Dette er saker som ikke er tildelt saksbehandler, eller ikke avgjort. Det kan være feilføringer, fordi kontrollen er registrert på flere objekter, mens kun ett objekt har fått registrert avgjørelse på seg.

¹ Reaksjonen er registrert på den dato kontrollen startet.

Kilde: Fiskeridirektoratet

Kystvakten og politiet, ettersom redskapet må håndteres og oppbevares inntil saken er avgjort, og anmeldelsene krever mye saksbehandling.

Antall anmeldelser av andre ulovlige forhold er altså vesentlig lavere enn statistikken gir uttrykk for. Om lag 10 saker i året gjelder anmel-

delse av fiskemottak. De fleste andre anmeldelser og overtredelsesgebyr gjelder avvik mellom fiskerens fangstrapportering og fangst ført på landings- eller sluttseddel. Slike reaksjoner rettes mot fisker.

7.3 Kystvakten

7.3.1 Organisering og ressurser

Kystvakten ble opprettet i 1977 som en følge av at Norges økonomiske sone ble etablert. Kystvaktens hovedfunksjon i fredstid er å hevde norsk suverenitet og utøve myndighet i norske farvann. Kystvaktens oppgaver er fastsatt i kystvaktloven. Ressurskontrollen har siden opprettelsen vært den klart mest omfattende. Andre oppgaver er tolloppsyn, miljøoppsyn og oppsyn med blant annet skipssikkerhet og utlendingsloven til sjøs. Videre bidrar Kystvakten til redningsberedskap, sjøsikkerhet, oljevernberedskap og slepeberedskap (fra 2020).

Kystvakten er organisatorisk en del av sjøforsvaret, men skal i fredstid fortrinnsvis utføre de oppgaver som følger av kystvaktloven. Loven regulerer også et rådgivende organ, Kystvaktrådet. Rådet har for tiden 18 medlemmer fra berørte offentlige etater, hvorav to kommer fra fiskeriforvaltningen (Nærings- og fiskeridepartementet og Fiskeridirektoratet). Kystvaktrådet skal blant annet gi råd til Forsvarsdepartementet om prioritering av eksisterende ressurser og arbeidsoppgaver. Loven presiserer at rådet er et samarbeids- og kontaktorgan. Det fatter således ingen beslutninger om prioriteringer.

Når det gjelder ressurskontrollen er Kystvaktens virksomhet underlagt Fiskeridirektoratet, og prioriteringene er basert på fiskeridirektørens Nasjonale Strategiske Risikovurdering (NSRV), jf. omtale i punkt 4.3.1.

Kystvakten har begrenset politimyndighet, kan beordre et fartøy til norsk havn og kan iverksette etterforskning mens fartøyet er på havet og under oppbringelsen. Det er også etablert prosedyrer for såkalt sakte oppbringelser, der saken søkes ferdig etterforsket under oppbringelsen. På den måten kan påtalemyndigheten ilegge reaksjon under oppbringelsen. Det er en forutsetning for slik sakte oppbringelse at sakene og bevisforholdet er klare og oversiktlige. Det gir grunnlag for en rask reaksjon, i motsetning til de fleste saker som anmeldes til politiet og som må konkurrere om oppmerksomheten med alle typer anmeldelser.

Kystvakten ledes av Sjef Kystvakt fra hovedkvarteret på Sortland. Kystvakten hadde høsten 2019 13 fartøy, hvorav åtte er havgående og brukes av ytre kystvakt og fem brukes av indre kystvakt. Indre kystvakt opererer hovedsakelig i territorialfarvannet, mens ytre kystvakt opererer fra grunnlinjen og ut til yttergrensen for Norges økonomiske sone. I tillegg opererer ytre kystvakt i fiskerisonen ved Jan Mayen, fiskevernsonen ved Svalbard og internasjonale havområder under NEAFC-regimet. Antall kystvaktfartøy er redusert fra 17 fartøy i 2005 til 13 fartøy i dag. Antall havgående fartøy er redusert fra ti til åtte i samme periode.

Kystvakten har siden Lynx ble utfaset i 2014 ikke hatt tilgang til operative helikopter. Som erstatning er det kjøpt inn nye helikopter (NH90), men disse er i svært begrenset grad tatt i bruk i operativ tjeneste. Operativ testing og evaluering av NH90-helikoptrene gjennomføres fortsatt ved Bardufoss flystasjon. Levering av NH90 i endelig utgave fortsetter i 2020, jf. Forsvarsdepartementets Prop. 1 S (2019–2020). NH90, underlagt 337 skvadron på Bardufoss, innføres for bruk på Kystvaktens helikopterbærende fartøy. Det er vedtatt en fornyelse av fartøystrukturen med tre nye helikopterbærende fartøy.

Sammen med Kystverket og Norsk Oljevernforening for Operatørselskap (NOFO) leier Kystvakten et fly for overvåkning av havområdene.

Regjeringen foreslår i sitt budsjettforslag for 2020 å styrke Kystvakten gjennom å etablere en åttende besetning til ytre kystvakt.

Kystvakten brukte om lag 34 pst. av tiden til ressurskontroll i 2018. De har ikke registrert tidsbruk til fiskerikontroll systematisk tidligere, men opplyser i sitt innspill til utvalget at anslagsvis 70 pst. av tidsressursene gikk til ressurskontroll for 10 år siden. Nedgangen skyldes økt behov for Kystvaktens kapasitet til andre oppdrag, som militære oppdrag, søk- og redningsoppdrag, økt turistaktivitet i havområdene rundt Svalbard, innføring av NH90 m.m.

7.3.2 Inspeksjoner og reaksjoner

Antall aktive fiskefartøy i norske farvann er redusert vesentlig de siste tiårene, jf. punkt 5.1.1. Nedgangen var størst på 1990- og 2000-tallet. Deretter har antallet vært relativt stabilt, både med hensyn til antall fartøy og fangstmengde. Dette gjelder både norske og utenlandske fartøy.

Kystvakten har samtidig registrert en økt geografisk utbredelse i fiskeriene de siste årene, jf. figur 5.6. I de mest intensive periodene av året

Tabell 7.5 Antall inspeksjoner og reaksjoner, fordelt på område 2018, og totalt antall inspeksjoner og reaksjoner i perioden 2005–2018

Antall inspeksjoner og reaksjoner totalt, fordelt på område									
Område	IÅM	Advarsel	Anmeldelse	Oppbringelse	Infringement	Over- tredelse	Antall insp.	Antall reak.	
NØS N65	518	88	23	2	0	4	635	117	
NØS S65	336	24	11	2	0	0	373	37	
Vernesonen	83	120	3	1	0	0	207	124	
Svalbard	64	23	1	1	0	0	89	25	
Jan Mayen	0	0	0	0	0	0	0	0	
Skagerrak	90	3	0	0	0	0	93	3	
NEAFC	17	0	1	0	0	0	18	1	
Andre	6	0	1	1	0	0	8	2	
2018	1 114	258	50*	7	0	4	1 423	309	
2017	1 106	289	43*	11	1	0	1 450	344	
2016	1 217	302	54	20	0	6	1 599	382	
2015	1 167	300	35	16	1	8	1 519	352	
2014	1 126	390	37	6	2	13**	1 561	435	
2013	1 126	484	51	6	4		1 671	545	
2012	1 252	421	23	17	0		1 713	461	
2011	1 436	248	19	14	2		1 719	283	
2010	1 431	273	28	25	2		1 757	328	
2009	1 474	253	27	25	5		1 784	310	
2008	1 425	304	24	22	1		1 776	351	
2007	1 489	225	31	19	3		1 767	278	
2006	1 873	241	44	27	0		2 185	312	
2005	2 008	309	31	24	6		2 378	370	

* Kystvakten har i 2018 anmeldt 10 fiskefartøy uten å ha utført inspeksjon.

** Etter en trinnvis innføring av ERS ble kravene håndhevet fra 2014 og overtredelsesgebyr er en naturlig reaksjon i denne sammenheng. Etter denne overgangen har etterlevelsen av rapporteringskravene økt og behov for å ilagge gebyr har blitt redusert.

Kilde: Kystvaktens årsrapport 2018

foregår det fiskerier i alle deler av norske farvann på samme tid.

I tråd med prioriteringene i Nasjonal Strategisk Risikovurdering har Kystvakten prioritert kontroll med ilandføringsplikten de siste årene, og særlig av de viktige pelagiske fiskeriene etter sild og makrell og kystfisket etter torsk. Kystvakten har vært tilstede både med fartøy og fly under disse fiskeriene, noe som medførte en stor økning i antall avdekkede og anmeldte brudd på ilandføringsplikten, både i 2018 og 2019.

En typisk fiskerikontroll innebærer kontroll av relevante dokumenter, redskap som benyttes til høsting, fangst om bord og merking av denne, samt om rapporteringskrav er oppfylt. Etterlevelse av ilandføringsplikten og fangst i siste hal er særlig prioritert. Fangst i siste hal blir målt og veid for å kontrollere om den er innenfor gjeldene bifangstbestemmelser og at innblandingen av småfisk er innenfor lovlige verdier. Data fra prøvetaking oversendes Havforskningsinstituttet.

Tabell 7.5 gir oversikt over antall inspeksjoner Kystvakten har gjennomført og reaksjoner i perioden 2005 til 2018. Antall inspeksjoner har vært jevnt nedadgående og er redusert med 40 pst. gjennom perioden. Antallet reaksjoner har likevel holdt seg relativt stabilt. Det tilskrives en mer risikobasert kontroll. Økt treffsikkerhet ved Kystvaktens kontroller i perioden 2005–2018 illustreres i figur 7.3. Det store hoppet rundt 2013 skyldes innføring av nye krav til elektronisk rapportering. Avdekkingsgraden har etter dette ligget mellom 22 og 24 pst. Innføring av elektronisk rapportering kan også ses i antall advarsler som ble tildelt i denne perioden.

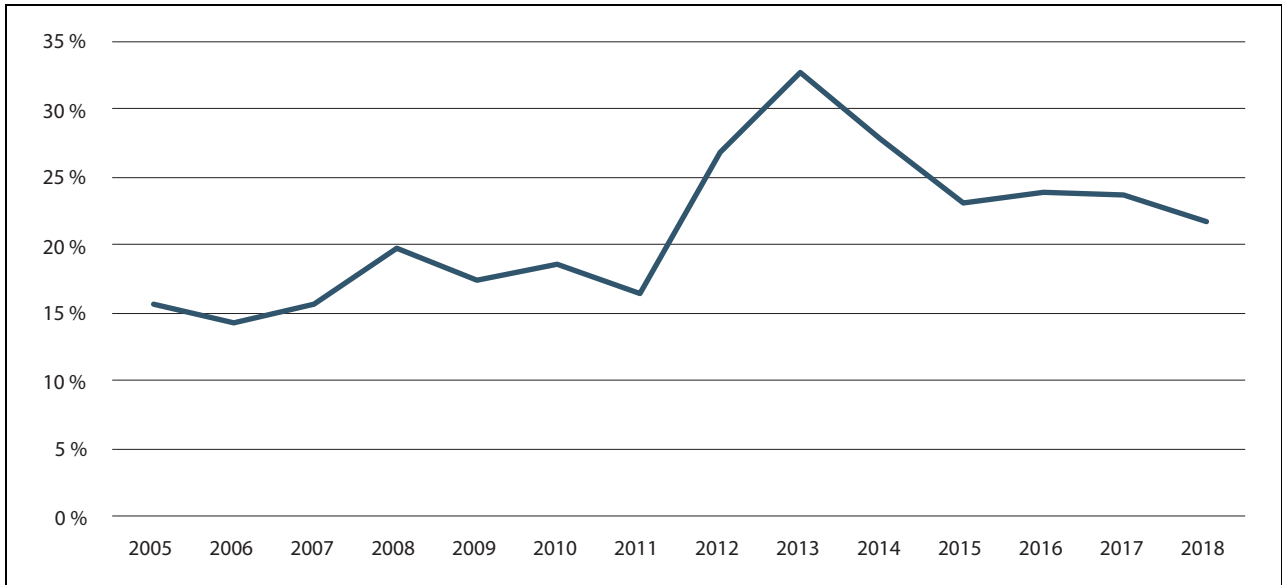
Ser vi kun på de alvorlige reaksjonene, er nivået de siste fem årene tilsvarende som på midten av 2000-tallet, til tross for den sterke nedgangen i antall inspeksjoner.

Figur 7.4 viser at reaksjonstype har endret seg noe over tid. Antallet anmeldelser har økt i perioden, mens tallet på oppbringelser er redusert. Reduksjonen i antall oppbringelser og advarsler må ses i sammenheng med den sterke reduksjonen i antall kontroller av utenlandske fartøy. For mens antall inspeksjoner av norske fartøy har vært tilnærmet konstant siden 2005, er antall inspeksjoner av utenlandske fartøy i samme periode redusert fra om lag 1 500 til 600, som tilsvarer en reduksjon på 60 pst. Antall utenlandske fartøy som fisker i norske farvann er også redusert i samme periode, men her snakker vi om vel 30 pst. reduksjon i samme periode (fra 620 til 430 fartøy).

Figur 7.5 viser utviklingen i kontroller av henholdsvis norske og utenlandske fartøy i perioden. Nedgangen varierer betydelig mellom ulike soner. Den er særlig stor i Nordsjøen og betydelig mindre nord i NØS. Dette har sammenheng med at reduksjon i antall KV-fartøy særlig har gått ut over tilstedeværelsen i Nordsjøen og Skagerrak.

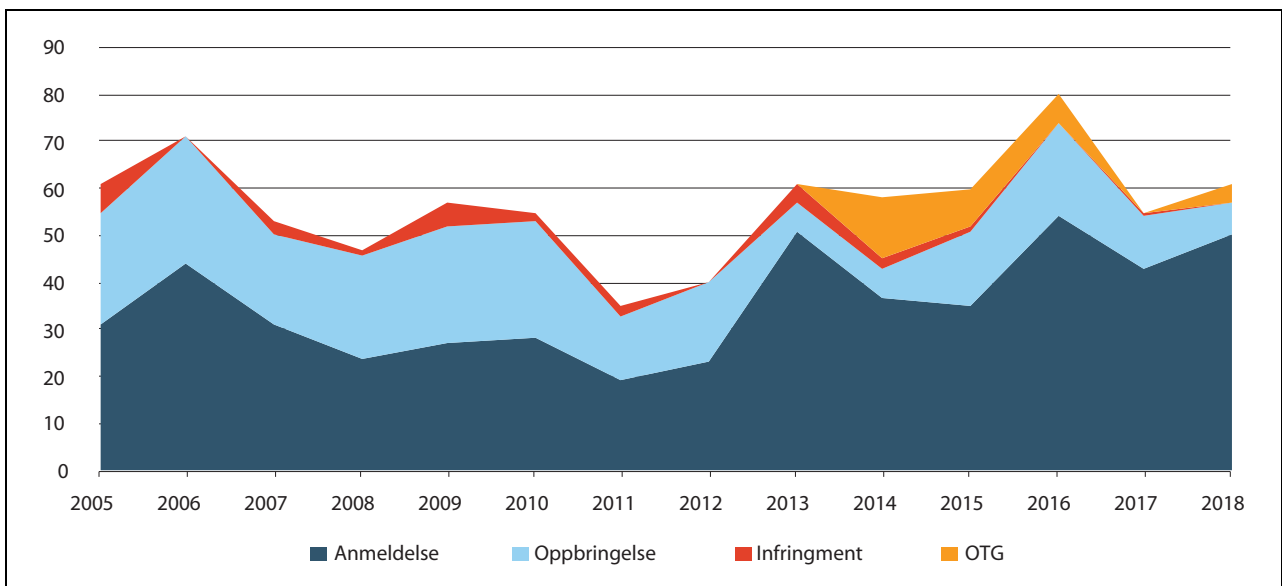
Den dramatiske nedgangen i kontrollen av utenlandske fartøy har sammenheng med at ytre kystvakt har opplevd en sterk reduksjon i antall seilingsdøgn utenfor grunnlinjen. I samme periode har indre kystvakt økt sin kontrollaktivitet, jf. figur 7.6.

Kystvakten påpeker at nedgangen i kontrollen med utenlandske fartøy er svært uheldig, siden disse fartøy leverer mye av fangsten sin i utlandet. Tall fra Fiskeridirektoratet viser at dette gjelder mer enn 50 pst. av fangsten. Denne fangsten kan utelukkende underlegges norsk kontroll ved at Kystvakten kontrollerer dem til havs. Norske fartøy leverer i hovedsak fangsten i Norge, og kan dermed også kontrolleres ved landing.



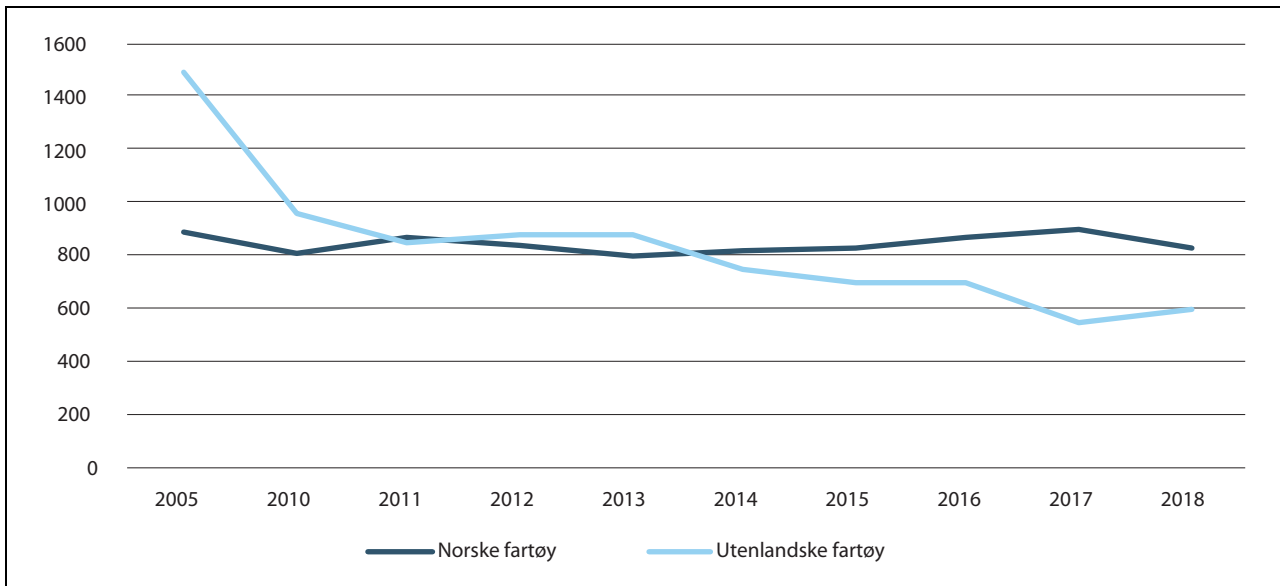
Figur 7.3 Forholdet mellom reaksjoner og inspeksjoner i perioden 2005–2018

Kilde: Kystvaktens årsrapport for 2018



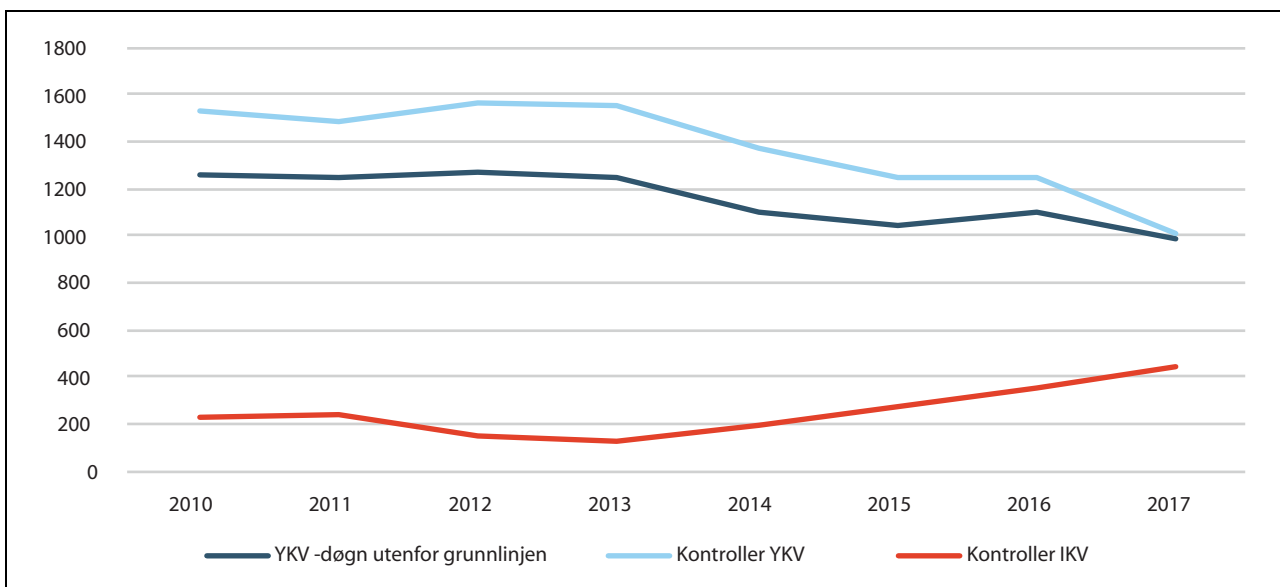
Figur 7.4 Alvorlige reaksjoner totalt i perioden 2005–2018

Kilde: Kystvaktens årsrapport for 2018



Figur 7.5 Antall kontroller av norske og utenlandske fartøy i perioden 2005–2018

Kilde: Kystvakten



Figur 7.6 Ytre kystvaks (YKV) patruljedøgn utenfor grunnlinjen og antall kontroller fordelt på ytre (YKV) og indre kystvakt (IKV).

Kilde: Kystvakten

7.4 Salgslagene

7.4.1 Organisering og ressurser

Salgslagene er samvirkeforetak eid av fiskerorganisasjonene. Virksomheten er regulert av fiske-salgslagsloven, og salgslagene må ha godkjenning av departementet for å kunne omsette fisk i første hånd. Salgslagene har styre bestående av representanter for eierne. Ettersom salgslagene ikke er

en del av staten som juridisk person, blir de ikke styrt av statsråden i den daglige driften. Et forvaltningsorgan med ansvar for myndighetsutøvelse vil normalt være styrt gjennom tildelingsbrev, mulighet for instruksjon og mulighet for omgjøring av vedtak etter eget initiativ eller etter klage. Salgslagene styres altså kun gjennom rettslige rammer, til tross for at de utøver både regulerings- og kontrollmyndighet. Det følger imidlertid av disse rammene at forvaltningsloven gjelder når

salgslagene fatter enkeltvedtak. For vedtak om inndragning av fangst, er Fiskeridirektoratet klageinstans. Departementet er klageinstans for salgslagenes øvrige enkeltvedtak.

Nærings- og fiskeridepartementet og Fiskeridirektoratet har hjemmel til å styre salgslagenes kontrollarbeid gjennom forskrift. Noen slik generell forskrift om kontrollarbeidet er ikke fastsatt, men administrativ inndragning av fangst og bruk av inndratte midler er forskriftsregulert (FOR-2010-03-12-390 Forskrift om inndraging av fangst og bruk av inndregne midlar).

Departementet kan også trekke godkjenningen av et salgslag tilbake, dersom salgslaget ikke oppfyller sine plikter etter loven. Dette virkemiddelet har ikke vært benyttet per dags dato.

Det er til sammen seks fiskesalgslag i Norge, inndelt etter geografisk ansvarsområde, og etter hvilke arter de forvalter. Årsmøtene i Skagerakfisk og Rogaland fiskesalgslag har vedtatt å fusjonere fra 1. januar 2020. Fusjonen innebærer at førstehåndsomsetningen av viltlevende marine ressurser fra svenskegrensen til og med Rogaland samles i ett salgslag.

Salgslagene er svært ulike i både ansvarsområder og aktivitet. Norges Sildesalgslag og Norges

Råfisklag er de to største salgslagene, med en omsetning på henholdsvis 7,8 og 12,8 mrd. kroner i 2018. Sunnmøre og Romsdal Fiskesalgslag (Surofi) er det tredje største målt i omsetning, med 2,5 mrd. kroner i 2018. De tre minste salgslagene har mellom 200 og 700 mill. kroner i omsetning i 2018.

Ulikhetene gir store forskjeller i tilgjengelige kontrollressurser. Norges Sildesalgslag og Norges Råfisklag har egne kontrollavdelinger underlagt direktørene for salgslagene. Kontrollavdelingen i Norges Sildeslaget besto i 2018 av fem inspektører og én kontrollleder. I Norges Råfisklag er det avsatt ni årsverk til ressurskontroll. De andre salgslagene har null til to årsverk knyttet til kontrollarbeidet. Hos alle salgslagene bidrar medarbeidere innenfor salgssavdeling, faktura- og avregningsavdeling og IT-avdeling i kontrollarbeidet.

7.4.2 Inspeksjoner og reaksjoner

Alle salgslagene gjennomfører dokumentkontroll av landings- og sluttsedlene. Noen av salgslagene samarbeider om tekniske løsninger, men det finnes ulike løsninger for automatisk validering av sedlene som salgslagene mottar. Norges Råfisklag

Tabell 7.6 Antall landinger fordelt på Norge og utland per salgslag i perioden 2013–2018

Salgslag	2013*	2014*	2015	2016	2017	2018
Norges Sildesalgslag	7 317	7 380	6 974	7 151	6 265	5 947
Norges Råfisklag	148 734	159 834	153 046	164 115	159 051	161 645
Norge Sunnmøre og Romsdal Fiskesalslag	17 089	17 654	15 423	15 732	14 997	15 875
Vest-Norges Fiskesalslag	10 771	10 037	10 090	10 575	11 287	12 184
Rogaland Fiskesalgslag SL	5 695	5 528	5 927	7 512	8 458	7 884
Skagerakfisk S/L	36 485	37 317	36 621	38 462	38 178	35 338
Totalt Norge	226 091	237 750	228 081	243 547	238 236	238 873
Norges Sildesalgslag	363	448	513	365	467	551
Norges Råfisklag	100	80	60	62	114	70
Utland Sunnmøre og Romsdal Fiskesalslag	49	63	32	121	122	120
Vest-Norges Fiskesalslag	95	133	130	98	64	67
Rogaland Fiskesalgslag SL	211	129	49	36	37	33
Skagerakfisk S/L	500	575	635	580	695	684
Totalt utland	1 318	1 428	1 419	1 262	1 499	1 525
Totalt	227 409	239 178	229 500	244 809	239 735	240 398

* I 2013 og 2014 er det noen sedler som ikke blir plassert på salgslag og derfor ikke er med i optellingen.

Kilde: Fiskeridirektoratet

har for eksempel opp mot 200 automatiske kontroller av sedlene.

Salgslagene gjennomfører også kvotekontroller. Det vil si at kvantum registrert på seddel sammenholdes med fartøyenes kvoter, dette med tanke på administrativ inndragning og kvoteavregning. Dette er også til dels løst ulikt i salgslagene, hvor enkelte salgslag er mer avhengig av manuelle gjennomganger enn andre.

Den største forskjellen mellom salgslagene er hvordan fysiske kontroller gjennomføres og hvilken kapasitet det enkelte salgslag har til å gjennomføre slike kontroller. Salgslagene har ingen omforent kontrollmetodikk. Norges Råfisklag har lagt seg opp mot kontrollveilederne til Fiskeridirektoratet, men det er uansett vanskelig å sammenligne kontrollgjennomføringen til salgslagene. Salgslagene har også i ulik grad analyseverktøy tilgjengelig. I kontrollene retter naturlig nok salgslagene mer oppmerksomhet mot kvalitet og reklamasjon enn det Fiskeridirektoratet har.

Tabell 7.6 og 7.7 viser at Norges Råfisklag er det klart største salgslaget målt i antall landinger, mens Norges Sildelag er det største salgslaget målt i kvantum. Rundt 160 000 landinger foretas årlig i Råfisklagets distrikt. Sammenlignet med de andre salgslagene håndterer Norges Sildelag få landinger per år, men de pelagiske landingene er vesentlig større målt i kvantum sammenlignet med andre typer landinger av fisk. Dette gir også et bilde på de ulike kontrollutfordringene som foreligger i den pelagiske sektoren og hvitfisksektoren, med henholdsvis få og store aktører, og flere og mindre aktører.

Salgslagene utfører som nevnt i ulik grad fysiske kontroller ved landing. I 2018 gjennomførte Sildelaget 582 kontroller, mens Råfisklaget gjennomførte 945, inkludert kvalitetskontrollen. Surofi gjennomførte 87 kontroller, mens de øvrige salgslagene gjennomførte under 40. Innholdet i de fysiske kontrollene varierer også stort mellom salgslagene og sammenlignet med Fiskeridirektoratets kontrollveiledninger.

Salgslagene kan foreta administrativ inndragning, de kan gi advarsler på lik linje med direktoratet og de kan anmelde ulovlige forhold til politiet. Salgslagene kan også trekke sin kjøpergodkjenning eller anmode Fiskeridirektoratet om å tilbakekalle kjøperregistreringen eller om å ilegge overtredelsesgebyr.

Administrativ inndragning er nesten utelukkende den reaksjonen salgslagene benytter. Tabell 7.8 viser summen av inndratte midler i 2018 fordelt på regelbrudd og hjemmelsgrunnlag. Det ble inndratt verdier for 90 mill. kroner i 2018. Det alt vesentligste gjaldt verdi av fangst over kvote og ulovlig bifangst.

Tabell 7.9 viser fordelingen av inndratte midler mellom salgslagene. Det fremgår at Norges Sildelag inndrar mest. Dette har sammenheng med at det er vesentlig større fangster og landinger i pelagisk sektor sammenlignet med hvitfisksektoren.

Norges Sildelag bruker en stor andel av de inndratte midlene til pristilskudd, et lovlig formål så lenge gruppeknoten ikke overskrides. Bakgrunnen er at den nasjonale kvoten tradisjonelt ikke har vært fordelt fullt ut til enkeltfartøy (underregulering). Fiske utover enkeltfartøyenes kvoter har derfor likevel vært innenfor gruppeknotene, og man har ment at disse midlene bør tilbakeføres til fiskerne. I dag reguleres de fleste pelagiske fiskeriene med såkalt kvotefleksibilitet som har fjernet behovet for underregulering. Det fiskes likevel fremdeles utover fartøykvotene, men nå i forhold til tillatt kvotefleksibilitet.

Summen av inndradde midler varierer fra år til år. Det er heller ikke en direkte sammenheng mellom ett års inndratte midler og bruken av inndratte midler det samme året. Tall for årene 2015–2018 viser at det det er brukt mindre midler enn det som er inndratt.

Hva som defineres som kontrollformål defineres også ulikt mellom salgslagene. Sildelaget finansierer for eksempel en større del av organisasjonens dokumentkontroll med inndradde midler enn det Råfisklaget gjør.

Tabell 7.7 Kvantum (rundvekt, tonn) omsatt gjennom salgslagene fordelt på landet i Norge og utlandet og salgslag i perioden 2013–2018

	Salgslag	2013*	2014*	2015	2016	2017	2018
Norge	Norges Sildesalgslag	1 090 168	1 243 044	1 256 640	1 090 286	1 334 583	1 301 473
	Norges Råfisklag	830 995	875 414	880 030	929 824	902 993	916 197
	Sunnmøre og Romsdal Fiskesalgslag	196 589	212 162	187 345	170 895	183 300	177 649
	Vest-Norges Fiskesalgslag	55 650	49 430	44 898	57 579	50 443	48 876
	Rogaland Fiskesalgslag SL	13 312	11 070	10 144	16 948	19 605	14 720
	Skagerakfisk S/L	6 928	7 617	7 556	9 240	8 038	7 222
	Totalt Norge	2 193 642	2 398 737	2 386 612	2 274 772	2 498 963	2 466 137
Utland	Norges Sildesalgslag	161 985	250 167	270 055	142 120	216 455	314 438
	Norges Råfisklag	125 119	168 379	177 869	187 714	202 795	206 264
	Sunnmøre og Romsdal Fiskesalgslag	19 441	12 505	12 320	9 116	2 535	3 177
	Vest-Norges Fiskesalgslag	2 510	4 344	4 008	2 974	2 025	2 139
	Rogaland Fiskesalgslag SL	3 007	1 554	836	622	710	513
	Skagerakfisk S/L	2 120	3 120	5 709	4 404	3 855	4 211
	Totalt utland	314 183	440 068	470 797	346 949	428 374	530 741
Totalt	2 507 825	2 838 806	2 857 409	2 621 721	2 927 337	2 996 878	
Andel utland av total	Norges Sildesalgslag	13 %	17 %	18 %	12 %	14 %	19 %
	Norges Råfisklag	13 %	16 %	17 %	17 %	18 %	18 %
	Sunnmøre og Romsdal Fiskesalgslag	9 %	6 %	6 %	5 %	1 %	2 %
	Vest-Norges Fiskesalgslag	4 %	8 %	8 %	5 %	4 %	4 %
	Rogaland Fiskesalgslag SL	18 %	12 %	8 %	4 %	3 %	3 %
	Skagerakfisk S/L	23 %	29 %	43 %	32 %	32 %	37 %
	Totalt	13 %	16 %	16 %	13 %	15 %	18 %

* I 2013 og 2014 er det noe fangst som ikke blir plassert på salgslag og derfor ikke er med i tallene.

Kilde: Fiskeridirektoratet

Tabell 7.8 Sum inndratte midler 2018 fordelt på regelbrudd og hjemmelsgrunnlag

Regelbrudd	Hjemmelsgrunnlag	Totalt
Fangst over kvote	Havressursloven § 12, § 13 eller § 14	84 473 218
Omsetningsgrense for sports- og rekreasjonsfiske	Havressursloven § 23	255 600
Ulovlig bifangst	Havressursloven § 16	2 124 170
Fangst høstet i fredningstid	Utøvelsesforskriften kap. VI	2 284 203
Fangst utover turkvote	Deltarkerlover § 27	0
Vedtak Fiskeridirektoratet		804 371
Totalt		89 941 562

Kilde: Salgslagenes innrapportering til Nærings- og fiskeridepartementet

Tabell 7.9 Inndragning etter regelbrudd fordelt på salgslag 2018

Regelbrudd	Sildelaget	Råfisklaget	Surofi	Vest-Norges	Rogaland	Skagerak- fisk
Fangst over kvote	64 294 628	15 650 346	2 921 883	1 410 553	91 216	104 592
Omsetningsgrense for sports- og rekreasjonsfiske		195 817		35 066	21 466	3 251
Ulovlig bifangst	860 426	832 924		32 312	131 125	267 383
Fangst høstet i fredningstid		2 284 203				
Fangst utover turkvote						
Vedtak Fiskeridirektoratet		534 608			269 763	
Totalt	65 155 054	19 497 898	2 921 883	1 477 931	513 570	375 226

Kilde: Salgslagenes innrapportering til Nærings- og fiskeridepartementet

Tabell 7.10 Bruk av inndratte midler i 2018

Formål	Sildelaget	Råfisklaget	Surofi	Vest-Norges	Rogaland	Skagerak- fisk	Totalt
Kontrollutgifter	14 569 304	12 506 392	3 109 462	1 843 760	513 570	375 226	32 917 714
Prisutjevning							0
Pristilskudd	26 299 914						26 299 914
Frakttilskudd	5 957 478						5 957 478
Annet (spesifiser)	279 455	10 000					289 455
Totalt	47 106 151	12 516 392	3 109 462	1 843 760	513 570	375 226	65 464 561

Kilde: Salgslagenes innrapportering til Nærings- og fiskeridepartementet

7.5 Samarbeidende etater

7.5.1 Innledning

Aktørene i fiskerinæringen er underlagt regelverk som forvaltes av en rekke ulike sektormyndigheter. Mattilsynet forvalter regler som skal sikre at sjømaten er trygg, og utsteder eksportsertifikater for norsk sjømat til en rekke land. Tolletaten har ansvar for korrekt deklarerings ved eksport av fiskevarer, og Skatteetaten skal sørge for at skatter og avgifter blir fastsatt korrekt og innbetalt. Korrekte opplysninger om art, størrelse, kvantum og pris er viktig for at alle disse etatene skal kunne gjøre jobben sin. Tilliten til slutteddelsystemet er med andre ord avgjørende for langt flere enn fiskeriforvaltningen. Her har også Justervesenet en særlig viktig rolle i ressurskontrollen, som ansvarlig for regelverket for målesystemer. Riktig bruk av godkjente veiesystemer er avgjørende for tilliten til at uttaket fra havet blir riktig registrert.

Aktører som er villig til å bryte lovgivningen på et område vil gjerne være tilbøyelig til å bryte lovgivning også på andre områder. Etatene har felles interesse av å stanse aktører som ikke etterlever regelverket. Tverretatlig samarbeid er viktig for å kunne forhindre eller avdekke ulovlig aktivitet, og dermed ta bort kriminelle aktører.

Tverretatlig samarbeid er også viktig på et mer grunnleggende plan. Forvaltningslovutvalget anser dette som så viktig at det har foreslått å ta kravet om samarbeid med andre forvaltningsorganer inn i formålsbestemmelsen til ny forvaltningslov, jf. NOU 2019: 5, punkt 11.7.7. Forvaltningslovutvalget begrunner dette slik:

«Mange avgjørelser som forvaltningen treffer, har virkninger utover den sektor de treffes i, og virkningene av den enkelte avgjørelse kan være avhengig av beslutninger truffet i andre sektorer. Opptreter forskjellige forvaltningsorganer overfor den enkelte på måter som er lite forenlig med hverandre, kan det både gå ut over effektiviteten i offentlig og privat sektor og redusere publikums tillit til forvaltningen. Det er derfor mer og mer erkjent at offentlig forvaltning – de forskjellige forvaltningsorganene – må samarbeide.» (ibid.)

Et annet argument for samordning er å forenkle næringslivets samhandling med det offentlige, og redusere det offentlige ressursbruk, ved å unngå dobbel registerføring og rapportering.

7.5.2 Tilsyns- og kontrolletater

Justervesenet

Ved landing og omsetning av fisk skal det benyttes godkjente vekter og veiesystemer. Det er Justervesenet som har ansvar for å føre kontroll med at kravene til veiesystemer etterleves og at systemene ikke manipuleres.

Justervesenets fem distriktskontorer har alle aktiviteter knyttet til fiskeri. Justervesenet har brukt i overkant av 8 000 timer på tilsyn med veiesystemer som benyttes ved landing av fisk de siste to årene. I tillegg brukes mellom 500 og 1 000 timer til andre tjenester rettet mot bransjen. Justervesenets tilsyn baseres i hovedsak på at inspektører gjør egne observasjoner eller målinger for å vurdere om krav etterleves.

Fiskeridirektoratet har et mangeårig samarbeid med Justervesenet om kontroll av mottaksvekter, men svakheter i samarbeidet ble kritisert av Riksrevisjonen ved undersøkelsen av fiskeriforvaltningen i Skagerrak og Nordsjøen i 2016. De to etatene har siden den tid formalisert og styrket samarbeidet, blant annet om risikovurderinger og regelverksutvikling.

Tabell 7.11 gir oversikt over Justervesenets tilsyn og reaksjoner overfor fiskemottak i perioden 2013–2018. Antall tilsynsbesøk og kontroller har gått ned, mens andelen reaksjoner har likevel økt i perioden. Dette har sammenheng med økt bruk av risikobasert tilsyn. Justervesenet har orientert utvalget om at de tidligere først og fremst kontrollerte måleredskapets tekniske beskaffenhet, mens de nå legger større vekt på å observere *bruken* av måleredskap og målinger. Enkelte av tilsynene er initiert av og gjennomført i samarbeid med Fiskeridirektoratet.

Justervesenet understreker at statistikken kun dekker tilfeller der det er feil i selve veiesystemet. Feil måling som skyldes bruken av redskapet, eller feil anvendelse av måleresultatet, er vanskeligere å avdekke, og må i mange tilfeller observeres direkte. En observasjon av «mistanke om feil bruk» vil ikke resultere i et «pålegg om retting» eller på annen måte framgå av statistikken.

Justervesenet har hjemmel til å gi pålegg om retting, fatte vedtak om stansing og ilegge overtredelsesgebyr, men de har ikke straffehjemler.¹ Nærings- og fiskeridepartementet er klageinstans for Justervesenets vedtak og reaksjoner.

Feil bruk av vekten gir mulighet for betydelig økonomisk gevinst, særlig i de mange tilfellene

¹ Se lov 26. januar 2007 nr. 4 om målenheter, måling og normaltid

Tabell 7.11 Justervesenets tilsyn og reaksjoner overfor fiskemottak 2013–2018**

Årstall	Antall registrerte tilsynsbesøk	Antall tilsynsobjekt-kontroller*	Antall kontroller som medførte oppfølging eller sanksjon	Andel med sanksjon	Antall kontroller som medførte pålegg om retting	Antall kontroller som medførte vedtak om stansing på stedet	Antall tilsyn som medførte overtredelses-gebyr
2013	546	1 352	123	9,1 %	113	5	2
2014	552	1 410	115	8,2 %	89	19	2
2015	574	1 307	123	9,4 %	98	19	0
2016	348	901	88	9,8 %	67	18	2
2017	305	816	108	13,2 %	81	27	1
2018	229	585	62	10,6 %	72	18	2

* For hver aktør er det flere tilsynsobjekter. Et tilsynsobjekt kan være et måleredskap eller en måleprosess. Det vil under et tilsyn føres kontroll med en eller flere tilsynsobjekter.

** Det er noen svakheter og usikkerheter ved tallene, usikkerheten blir høyere jo lenger man går tilbake i tid. Justervesenet jobber med forbedring av statistikk-løsningene sine.

Kilde: Justervesenet

der det måles store verdier på kort tid. Det skal kun små feil til før vinningen kan bli stor. Justervesenet har i innspill til utvalget understreket at det er viktig å reagere strengt i alle tilfeller der redskapene ikke brukes slik de skal ifølge godkjennelsesdokumentasjonen, også i tilfeller hvor det er vanskelig å dokumentere den økonomiske gevinsten.

Skatteetaten

De store verdiene som skapes i fiskerinæringen gjør næringen viktig for finansieringen av velferdssamfunnet. Skatteetatens kontrollhemler hentes fra skatteforvaltningsloven kapittel 10. Loven gir også hjemmel til å gi pålegg, endre skattefastsetting, og ilegge administrative reaksjoner og straff.

Skatteetaten har i flere år hatt en landsdekkende satsing rettet mot fiskerinæringen. Målet har vært å utvikle en felles metodikk i fiskerisaker, bygge kompetanse og sikre at etaten har tilstrekkelig innsats rettet mot etterlevelse av skatte- og avgiftsregelverket i fiskeri- og havbruksnæringen.

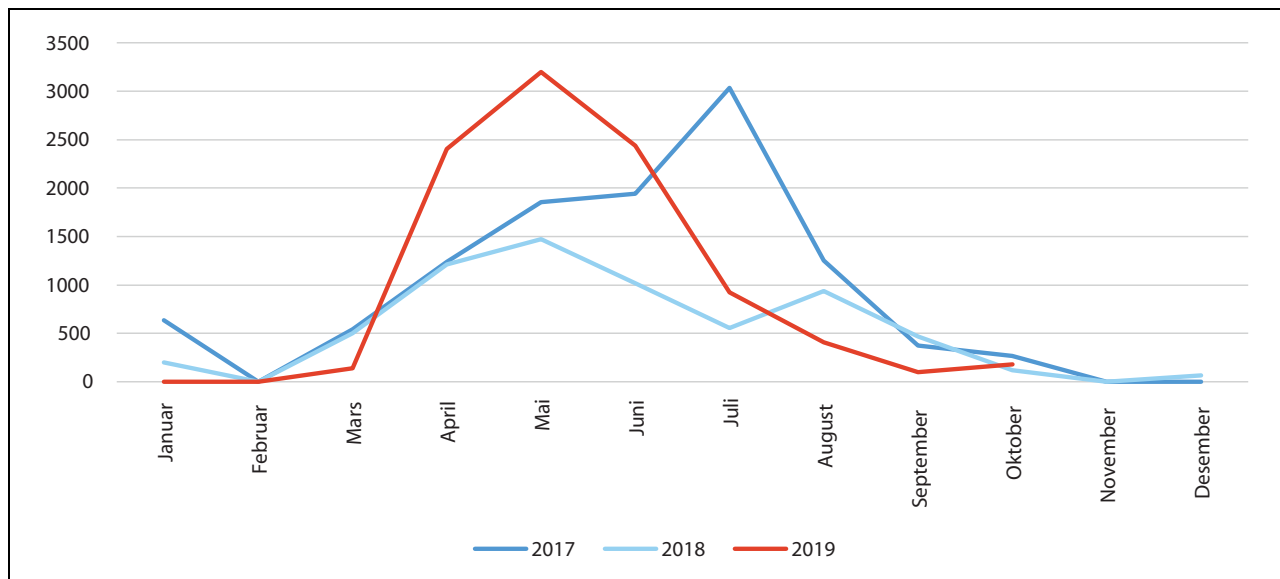
Både avdeling for skattekrim, storbedrift og fokusområder i Skatteetatens divisjon Innsats bruker ressurser på sjømatnæringen (havbruk og villfanget fisk). Bedrifter med en omsetning på mer enn 1 mrd. kroner håndteres av avdelingen storbedrift, og all form for arbeidslivskriminalitet håndteres av a-krim-avdeling skattekrim.

Skatteetatens utgangspunkt er at uregistrert fangst skaper et mulighetsrom for svart omsetning. Svart omsetning i skattemessig forstand kan like godt skje lenger frem i verdikjeden som i første ledd. Det kan også tenkes at ulovlig, uregistrert fangst blir «vasket inn» i skatte- og avgiftsberegningen. Skatteetaten rapporterer at antall avdekkingsaker er beskjedent. Det samme gjelder anmeldelser og domfellelser på skatteområdet. Mesteparten av fisken blir eksportert og det er utfordrende å følge vare- og pengestrømmer mellom selger og kjøper i utlandet. Økt samarbeid mellom skatteadministrasjonene bidrar positivt i denne sammenheng, og etaten starter høsten 2019 et arbeid med å kartlegge risikoen for at det omsettes fisk som ikke blir rapportert til Skatteetaten.

Tolletaten

Rundt 95 pst. av norsk fisk blir eksportert. Tolletaten skal sikre korrekte utførselsdata slik at eksportavgiften for fisk kan beregnes riktig. Innførsel av fisk til Norge er derimot tollfri. Dette gjelder både for direktelandinger og ordinær import. Tollvesenet følger særlig med på de som eksporterer til EU med opprinnelseserklæringer og derved nyter godt av tollnedsettelse.

Arbeid mot tollkriminalitet i næringen skjer gjennom kontroller av enkeltdeklarasjoner og ved etterkontroll av eksportørens regnskaper. Grensdivisjonen har ansvaret for fysiske kontroller ved



Figur 7.7 Beslagstall for smugling av fisk. Antall kilo. 2017–2019

Kilde: Tolletaten

grensen, mens Vareførselsdivisjonen har ansvar for etterkontroll. Fysisk eksportkontroll av fisk er svært krevende å gjennomføre. Det er et kort tidsvindu fra fisken er deklarerert til den lastes på et fartøy eller lastebil, og forlater landet. Ofte er det snakk om store mengder fisk, som må kontrolleres i en hygienisk ren sone. Tolletaten har ikke selv slike fasiliteter, og avstanden til nærmeste godkjente lokale er mange steder så stor at fysisk kontroll ved grenseovergang ikke er praktisk mulig.

Eksportkontrollen er derfor i all hovedsak en dokumentkontroll. Lovbrudd, som for eksempel feildeklarerer, oppdages derfor først ved etterkontroll i regnskapene. I disse tilfellene vil det ikke være mulig å beslaglegge fisken, og man må da benytte andre reaksjoner som advarsler, overtredelsesgebyr, tilbaketreking av tillatelser eller anmeldelse.

Tolletaten er også ansvarlig for å kontrollere utførselskvoten for fisk og fiskevarer fra sportsfiske.² Det er ikke tillatt å utføre mer enn 10 kg fisk eller fiskevarer per person i uka. Dersom fisken er fisket ved opphold på en registrert turistfiskevirksomhet er det tillatt å føre ut 20 kg. De siste årene har Tolletaten gjort store beslag av smuglerfisk, både i antall og volum, se figur 7.7 og 7.8.

² Se forskrift 1. juni 2006 nr 570 om utførselskvote for fisk og fiskevarer fra sportsfiske

Det antas at beslagene er toppen av et isfjell, da kontrollinnsatsen begrenses av etatens kapasitet.

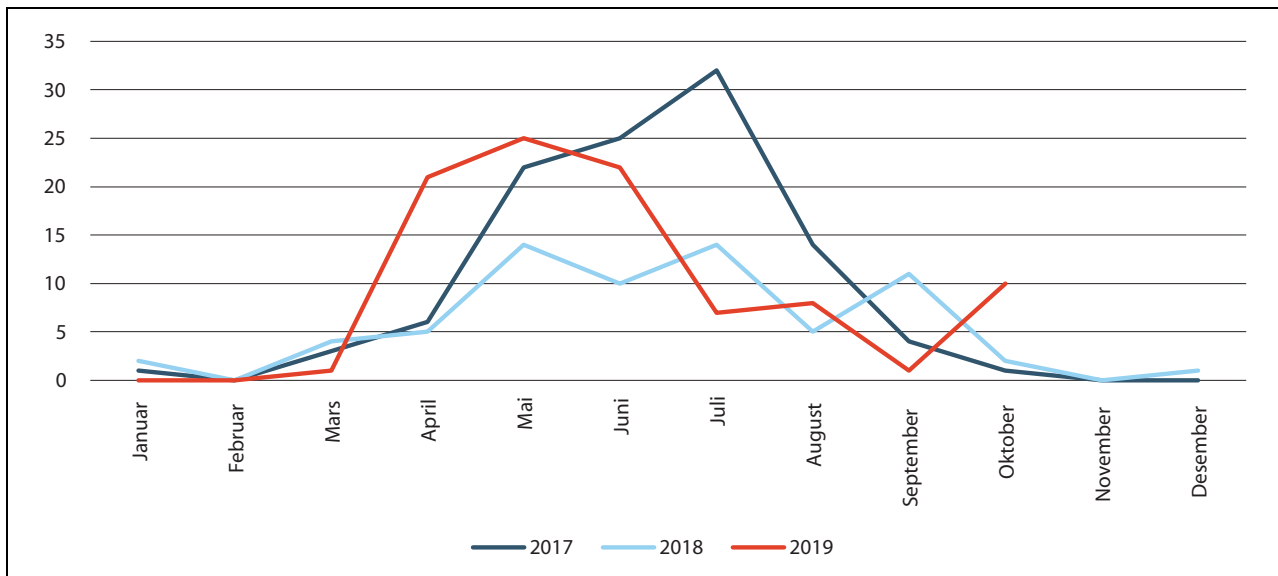
Tolletaten har ikke anledning til å skrive ut forenklet forelegg for utførsel. I alle disse sakene foretas det derfor beslag og anmeldelse til politiet.

Mattilsynet

Mattilsynets rolle i fiskerikontrollen er å sikre helsemessig trygg mat og fremme god helse hos fisk. Mattilsynet har tilsyns- og kontrollansvar for fisken fra den fiskes til den omsettes til forbruker i Norge eller eksporteres ut av landet. Mattilsynet har også ansvar for veterinær grensekontroll av fisk som importeres.

Matregelverket i Norge er harmonisert med EUs regelverk gjennom EØS-avtalen. Det gjør at handel med fisk innad i EØS/EU går relativt sømløst, uten krav om eksportsertifikater. Eksport av fisk fra Norge til andre stater må i de fleste tilfeller følges av et sertifikat utstedt fra Mattilsynet.

Fiskeridirektoratet og Mattilsynet har de senere årene i hovedsak samarbeidet innen havbruk, men etatene arbeider nå med å styrke samarbeidet om villfisk, blant annet gjennom datasammenstillingsprosjektet, jf. punkt 7.7.3. De to etatene har ulike kontrollhjemler, men det er likevel sammenfall i behovene for data fra den aktiviteten som gjennomføres gjennom verdikjeden. Når fisk skal eksporteres vil også data om kvantum fordelt på art og størrelse være sentral informasjon.



Figur 7.8 Beslagstall for smugling av fisk. Antall beslag. 2017–2019

Kilde: Tolletaten

Videre er det i Mattilsynets interesse å ha dokumentasjon på hvordan fisken behandles med tanke på kvalitet og hygiene. Dokumentasjon av disse forholdene vil også være relevant ved kontroll med ressursuttaket.

Kystverket og Sjøfartsdirektoratet

Kystverket har ansvaret for sjøsikkerhet og oljevernberedskap i norske farvann, mens Sjøfartsdirektoratet har ansvaret for liv, helse, miljø og materielle verdier på fartøy. Begge etatene har derfor viktige grenseflater mot norske fiskefartøy, og fører kontroll med at fartøyene etterlever regelverket etatene forvalter. Begge etater besitter store mengder data om fartøy og fartøyenes aktiviteter.

Fiskeridirektoratet har ikke et formalisert kontrollsamarbeid med Sjøfartsdirektoratet, men har sammen med Kystverket en felles analyseenhet ved sjøtrafikksentralen i Vardø, se punkt 7.6.5.

Kystverket drifter AIS Norge som gir kontinuerlig oversikt over skipstrafikken langs norskekysten. Videre drifter Kystverket SafeSeaNet Norway, som er en meldeportal for skipsfarten for pliktige ankomst- og avgang opplysninger til norske myndigheter og havner, samt BarentsWatch, som har til formål å samle, utvikle og dele informasjon om norske kyst- og havområder (se punkt 7.6.4).

Sjøfartsdirektoratet fører tilsyn med at krav til sikkerhet m.m. oppfylles ved utforming av fartøy

og mottar derfor tegninger av skip, inkludert fiskefartøy over 15 meter. Utforming av fiskefartøy har betydning for etterlevelsen av ilandføringsplikten, særlig dersom et fartøy har mulighet til å pumpe ut fisk under vannflaten fra tankene. Det er en risiko for at disse tegningene ikke holdes oppdatert eller leveres i ulike versjoner til ulike myndigheter. Tilgang på godkjente, gjeldende tegninger ville ha forenklet Kystvaktens tilsyn med at skipssikkerhetsloven etterleves.

7.5.3 Politi- og påtalemyndighet

Politi- og påtalemyndigheten har ansvar for å etterforske og straffeforfølge straffbare brudd på fiskerilovgivningen og på lovgivning relatert eller assosiert til fiskerinæringen. Politi- og lensmannsetaten består av Politidirektoratet (POD), tolv politidistrikter og politiets særorganer (Kripes, Økokrim og Politihøgskolen). Politidirektoratet er underlagt Justis- og beredskapsdepartementet. Direktoratet har ansvaret for faglig ledelse, styring, oppfølging, og utvikling av politidistriktene og særorganene i politiet.

Det er i utgangspunktet hvert politidistrikt som har saksbehandlingsansvar for brudd på fiskerilovgivning. For forhold utenfor territorialgrensen har statsadvokatene i Rogaland og Troms og Finnmark et overordnet påtaleansvar, jf. påtaleinstruksen § 33–2. Politidistriktene organiserer arbeidet med fiskekrimsaker ulikt, både når det gjelder etterforskning og påtaleavgjørelse. En

vanlig organisering er likevel at fiskekrimsaker hører inn under enheter som har ansvar for økonomisk kriminalitet og miljøkriminalitet. Tilfanget av fiskekrimsaker i det enkelte politidistrikt påvirker om saker følges opp av miljøjurister, eller jurister med mer generell portefølje.

Politiet fører ikke særskilt statistikk over brudd på fiskerilovgivningen, utover det som registreres i de ordinære registre. Utvalget bestilte derfor en studie for å få mer kunnskap om hvordan det går med anmeldte saker på fiskeriområdet, se digitalt vedlegg (de Coning, 2019). Statistikken i det følgende er basert på analysen.

Politiet opprettet 5 731 saker for brudd på fiskerilovgivningen i perioden 2013 til 2018. I disse sakene ble det ilagt straff i 1 831 saker, eller 32 pst. av sakene. Straff i disse sakene er fortrinnsvis bøter (81 pst. av registrerte straffereaksjoner), og bøtene ble i snitt satt til 9 415 kroner. I sakene som ble straffet, ble det i tillegg ilagt inndragning i litt over halvparten (57 pst.) av forholdene. Det har vært en betydelig nedgang (27,8 pst.) mellom 2015 og 2018 i antall saker opprettet av politiet for brudd på fiskerilovgivningen.

Et fåtall (12 pst.) av sakene opprettet av politiet for brudd på fiskerilovgivningen mellom 2013 og 2018 har registrerte forhold på foretak. Dersom man antar at saker med registrerte forhold på foretak representerer lovbrudd begått av næringsaktører, betyr dette at politiet i dag i all hovedsak oppretter saker med forhold på privatpersoner. Et unntak er teinesakene, der det sjelden opprettes forhold, ettersom det i disse sakene er vanskelig å identifisere en mistenkt. En stor andel av sakene opprettet for brudd på fiskerilovgivningen i perioden, muligens så mange som 1 300 saker eller over en femtedel, er antatt å være relatert til beslaglagte hummerteiner og er fortrinnsvis saksbehandlet i Agder politidistrikt. Disse sakene henlegges, så fremt det ikke er mulig å identifisere eieren av teinene.

Det er først og fremst Fiskeridirektoratet og Kystvakten som anmelder brudd på fiskerilovgivningen. Fiskesalgslagene anmelder i meget liten grad forhold til politiet. Sakene (foruten teinesakene) blir i hovedsak straffesaksbehandlet i Sør-vest, Vest, Møre og Romsdal, Nordland og Finnmark politidistrikt. Troms og Trøndelag politidistrikt saksbehandler få saker sett i forhold til de omliggende distriktene. Eksempelvis har Trøndelag kun opprettet ni saker med forhold på et foretak for brudd på fiskerilovgivningen i tidsperioden 2013 til 2018. Agder har også få saker (21) i denne kategorien i tidsperioden. Flest saker registreres i Sør-vest og Møre og Romsdal, mens det er relativt

jevnt mellom Sør-vest, Nordland og Finnmark ved opprettelse av straffesaker med forhold på en næringsaktør (146–148 saker i perioden).

De foretakene som er anmeldt for brudd på fiskerilovgivningen er også anmeldt for andre former for lovbrudd, fortrinnsvis ulike former for økonomisk kriminalitet (særlig grovt bedrageri), men også arbeidsmarkeds kriminalitet og tollovertreddelser.

Saksbehandlingstiden i politiet varierer med hvilke lovbrudd det er mistanke om, og om det blir registrert forhold på en privatperson eller en næringsaktør, samt hvordan sakene blir avgjort. Teinesakene henlegges i snitt innen 46 dager, mens saker som er registerført i kategoriene fangst dagbok, oppgaveplikt og landings- og sluttseddel i snitt tar henholdsvis 466, 382 og 355 dager fra saken er opprettet til forholdet er avgjort. Politiet bruker likevel lengst tid på saker som vedrører brudd på deltakerloven. Disse sakene tar i snitt 584 dager å saksbehandle. Behandlingstiden for alle saker med brudd på fiskerilovgivningen er forholdsvis lav på kun 138 dager i snitt fra saken er opprettet til den er avgjort. Det er særlig teinesakene som drar snittet ned.

Den gjennomsnittlige behandlingstiden går betraktelig opp i saker med registrerte forhold på en næringsaktør. Disse sakene tar i snitt 333 dager fra de blir opprettet til forholdene blir avgjort. Saksbehandlingstiden går ytterligere opp til 350 dager i snitt i saker der næringsaktører begår andre lovbrudd enn brudd på fiskerilovgivningen.

Både kontrollmyndighetene og politi- og påtalemyndighetene selv melder om utfordringer knyttet til kapasitet og kompetanse hos politiet. Hos politi- og påtalemyndighetene er det begrenset kjennskap til fiskerinæringen fordi hvert politidistrikt behandler få saker hvert år. I tillegg har fiskerisaker ofte lav prioritet sammenlignet med andre kriminalitetsområder. Dette gjør det vanskelig å bygge opp fagmiljø og kompetanse på fiskeriområdet.

Politidistriktene har organisert arbeidet med fiskerisaker ulikt og det synes å mangle en overordnet faglig styring på området. Statsadvokatene i Rogaland og Troms og Finnmark har ansvar for å følge opp saker som avdekkes på havet, mens saker som avdekkes under landing eller i ettertid, følges opp av de enkelte politidistrikt. Økokrim har faglig ansvar for miljø saker, men har begrenset kapasitet til å følge opp fiskerisaker, og har heller ikke et linjeansvar. Økokrim sier på sin side at de ønsker tilført mer ressurser på fiskekriminal-

tet, samt et mer operativt tverretatlig samarbeid. I forbindelse med politireformen har politiet samlet kompetanse i egne avsnitt, som kan være med på å styrke kompetansen på kriminalitet i fiskerinæringen. Tilsvarende som for kontrollmyndighetene er det likevel vanskelig å bygge opp og opprettholde kompetanse når det er mange enheter som skal jobbe med fiskerikriminalitet. Kapasiteten blir også sterkt påvirket av en slik spredning.

7.6 Tverretatlige samarbeidsfora

7.6.1 Partssamarbeid med sjømatnæringen

Offentlige myndigheter og representanter for sjømatnæringen har inngått en avtale om samarbeid, tidligere kalt 11-partssamarbeidet. Det er nå 14 parter representert i samarbeidet. Fra nærings siden deltar LO, Norsk sjømannsforbund, Sjømat Norge, Norges Fiskarlag, Norges Kystfiskarlag, Norsk Villfisk, Sjømatbedriftene og Fiskekjøpernes Forening. Deltakende myndigheter er Fiskeridirektoratet, Skatteetaten, Tolletaten, Arbeidstilsynet, Mattilsynet og Sjøfartsdirektoratet.

Målet med samarbeidet er å medvirke til å bygge omdømme for norsk sjømat og forvaltning.

Samarbeidet har først og fremst gitt et kontaktpunkt mellom forvaltning og næring, der ulike utfordringer kan drøftes. Den senere tid har for eksempel Sjømannsforbundet løftet inn problemer med sosial dumping inn i dette samarbeidet. Det har blant annet vært en arbeidsgruppe som har sett på behovet for elektronisk forhåndsrapportering av mannskap før fartøy går fra havn. Samarbeidet har også diskutert etikk i fiskerinæringen.

7.6.2 Fiskeriforvaltningens analysenettverk

Fiskeriforvaltningens analysenettverk (FFA) er et tverretatlig nettverk mot ulovlig fiske, som har som oppgave å forbedre samarbeidet mellom kontrollmyndigheter og politi i arbeidet mot regelbrudd i fiskerinæringen, både nasjonalt og internasjonalt. Nettverket ble opprettet i 2010 etter et initiativ som den daværende fiskeriministeren tok overfor forsvars-, justis- og finansministeren. Nettverket har en interdepartemental styringsgruppe med deltakelse fra Arbeids- og sosialdepartementet, Finansdepartementet, Forsvarsdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet, Samferdselsdepartementet og Utenriksdepartementet. Styringsgruppen støttes av et sekretariat i Nærings- og fiskeridepartementet som også har

som oppgave å følge opp tematikken på et strategisk nivå.

Sekretariatet i FFA har i mange år vært aktive internasjonalt, og bidratt til å løfte det tverretatlige grensekryssende samarbeidet for å bekjempe kriminalitet i fiskerisektoren gjennom blant annet Interpols arbeidsgruppe mot fiskerikriminalitet, samt ved å støtte arbeidet i Den nordatlantiske fiskerietterrettingsgruppen (NA-FIG) og i BarentsWatch. Sekretariatet har hatt en liaison i Kripos, og har også hatt et samarbeid med eksperter i Skatteetaten, Tolletaten, Fiskeridirektoratet og i Kystvakten.

Fiskeridirektoratet leder arbeidet på operativt nivå gjennom en kontaktgruppe som består av etatene Fiskeridirektoratet, Kystvakten, Økokrim, Skatteetaten, Tolletaten, Arbeidstilsynet og Kystverket. Det er for tiden begrenset aktivitet i nettverket. Samarbeidet har likevel ledet til enkelte operative resultater hvor etatene har samarbeidet om å kontrollere risikoobjekter.

7.6.3 Toll-skatt-fisk-samarbeidet

Siden 1993 har Tolletaten, Skatteetaten og Fiskeridirektoratet hatt en samarbeidsavtale (toll-skatt-fisk-samarbeidet). Samarbeidet omfatter blant annet en Nasjonal analysegruppe (NAG) der de tre etatene samarbeider om datasammenstilling og analyse som grunnlag for strategiske og operative beslutninger. Videre samarbeides det regionalt, og etatene har et mål om å gjennomføre et visst antall felleskontroller hvert år. Hovedmålet er økt etterlevelse av regler på utvalgte områder. Gjennom samarbeidet er det over år avdekket flere større saker for brudd på tolloven ved eksport av for eksempel tørrfisk. Det er også avdekket ulovlige forhold i samarbeid med andre etater som Arbeidstilsynet.

Etatslederne i toll-skatt-fisk-samarbeidet møtes årlig for å utveksle informasjon og gi prioriteringer for samarbeidet. Erfaringene er at dersom det avsettes tilstrekkelig ressurser til å kunne gjennomføre tverretatlig samarbeid avdekkes det gjerne ulovlige forhold, men utfordringen er at det er vanskelig å få etatene til å prioritere innsatsen likt og i tilstrekkelig grad. Det er også vanskelig å måle effekten av samarbeidet.

7.6.4 BarentsWatch

BarentsWatch er et norsk overvåkings- og informasjonssystem for våre nordlige hav- og kystområder. Formålet med BarentsWatch er å gi et grunnlag for bedre tverretatlig samhandling, fag-

lig utvikling og informasjonstjenester. Barents-Watch-programmet består i dag av et åpent informasjonssystem med tjenester for private sluttbrukere og et lukket system med fartøysporing- og samhandlingstjenester for offentlige myndigheters operative innsats. En av tjenestene i den åpne delen er FiskInfo, som tilgjengeliggjør data fra mange ulike kilder i et kartplot. Blant annet presenteres posisjonene til redskapsdata innmeldt til Kystvaktsentralen.

I den lukkede delen samles informasjon fra ulike kilder og tilgjengeliggjøres for brukere fra ulike etater gjennom et sikret brukergrensesnitt. Tjenestene benyttes blant annet til fellesoperativ tverretattlig samhandling under aksjoner, samt ved utarbeidelse av etterretnings- og analyseprodukter.

BarentsWatch-programmet er organisert som et senter i Kystverket, underlagt Samferdselsdepartementet. Hele ti departementer er med i en departementsgruppe for BarentsWatch-programmet. Det er i tillegg opprettet en operativ ekspertgruppe for de lukkede tjenestene. I denne gruppen sitter Samferdselsdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet, Finansdepartementet, Forsvarsdepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet samt relevante underliggende etater, herunder Fiskeridirektoratet, Sjøfartsdirektoratet, Kystverket, politiet, hovedredningssentralene, Skatteetaten, Tolletaten og Kystvakten.

Tjenestene i BarentsWatch-programmet er i stor grad brukerstyrte og skal møte de operative behovene etatene har. BarentsWatch har om lag 800 registrerte brukere av sporing- og samhandlingstjenestene, der Fiskeridirektoratet har 151 brukere, mens Tolletaten har 124, Sjøfartsdirektoratet har 123, politiet har 97 og Kystverket har 62 brukere. De øvrige brukerne er spredt på andre etater. Det er en stadig økning i antall brukere.

Hovedutfordringen for BarentsWatch er finansieringen av programmet. Programmet finansieres i dag over nasjonal transportplan og finansieringen er knyttet til Kystverket, en etat som representerer i underkant av 10 pst. av brukerne av tjenesten.

7.6.5 Analyseenheten i Vardø

Analyseenheten i Vardø ble opprettet i 2015 for å analysere tilgjengelig informasjon om fartøysaktiviteter og -bevegelser på oppdrag fra ulike kontroll- og tilsynsmyndigheter. Enheten er lokalisert ved Kystverkets sjøtrafikksentral i Vardø, og består av fire ansatte fra henholdsvis Fiskeridirektoratet og Kystverket.

Analyseenheten i Vardø utfører oppdrag for blant annet Forsvarets Operative Hovedkvarter, Kystvakten, Tolletaten, Skatteetaten, politiet, Kripes, Økokrim, Miljødirektoratet og Sjøfartsdirektoratet. I 2018 hadde Analyseenheten 99 bestillinger på analyseprodukter av ulik omfang og størrelse. Av disse var 25 fra Fiskeridirektoratet og 36 var fra Kystverket. Politiet og Tolletaten bestilte åtte analyseprodukter hver. Enhetens analyser retter seg mot alt fra ulovlig fiske og ulovlig omlastningsaktivitet, til smugling av varer og narkotika og ikke-registrerte anløp til havn. Analyseenheten har også hatt en viktig rolle i utarbeidelsen av sporing- og samhandlingstjenesten i BarentsWatch. Enheten benytter samhandlingstjenesten til å kommunisere med bestillende etat.

7.7 Særlige utfordringer i dagens ressurskontroll

7.7.1 Kapasitet

Med de utfordringer som ble avdekket i ressurskontrollregimet i kapittel 6, blir stedlig kontroll ved landinger det eneste reelle verktøyet for å forhindre eller avdekke ulovlige landinger. Som vist over, har Fiskeridirektoratet kun kapasitet til å kontrollere omlag 0,5 pst. av antall landinger. Kravene til dokumentasjon på lovbrudd gjør at det minimum må være to inspektører tilstede ved kontroll. Ved store landinger over flere døgn er det gjerne behov for 6–8 inspektører. Hvis antall tilgjengelige inspektører blir for lavt vil det være vanskelig å kunne gjennomføre kontroller i det hele tatt.

Salgslagenes kontrollansvar er ment å forsterke kapasiteten til landingskontroll, men lagene har ulik kapasitet til å være tilstede og gjennomfører i hovedsak dokumentkontroller. Råfisklaget og Sildelaget har noe kapasitet til stedlig kontroll, men kontrollene tilfredsstillende sjelden kravene til dokumentasjon. De minste salgslagene har ikke ressurser til å gjennomføre tilstedeværende kontroll.

Tilstedeværelse en kostnadskrevende kontrollform og svarer heller ikke opp dokumentasjonsbehovene utredningen har identifisert, jf. kapittel 5. Større kapasitet til stedlig kontroll vil ikke nødvendigvis gi en vesentlig effekt på etterlevelsen. Under torskeoffensiven i 2014 ga økt kontrollfrekvens ikke flere saker rettet mot mottak.

For Kystvakten er det å være tilstede der fiskeriene foregår helt avgjørende. Økt utbredelse av fiskeriaktiviteten gjør det utfordrende for Kystvakten å være tilstede der hvor hovedfiskeriene

pågår. Samtidig har Kystvakten de siste 15 årene fått redusert antall fartøy vesentlig. Tidligere hadde Kystvakten egne helikopter som ble brukt i ressurskontrollarbeidet. Denne kapasiteten skulle erstattes av nye NH90 helikopter. Innfasingen av disse har hittil ikke resultert i økt kapasitet hos Kystvakten, heller tvert imot. Flyovervåkning har vist seg å være et kostnadseffektivt verktøy, men Kystvakten har begrenset adgang på flytimer. Samtidig vil det være behov for å teste, videreutvikle og styrke kompetansen for bruk av RPAS teknologi (droner) i årene som kommer.

Til tross for at Kystvakten har forbedret sine risikovurderinger i ressurskontrollarbeidet, viser Kystvaktens årsrapporter over tid at det er andre hensyn som i stor grad styrer prioriteringen av fartøyene. Det gjelder både balansen mellom tilstedeværelse i indre og ytre farvann og mellom tilstedeværelse i sør og nord. Det betyr at det ofte mangler tilstedeværelse i fiskerier som er vurdert som høyrisiko.

Kystvaktens tidsressurser til fiskerikontroll er halvert i løpet av siste tiårsperiode, og Kystvakten har i sine siste årsrapporter uttrykt bekymring for kapasiteten til ressurskontroll. Det kan stilles spørsmål ved om dagens organisering sikrer at Kystvakten kan ivareta sine oppgaver etter kystvaktloven og havressursloven på en god nok måte.

7.7.2 Kompetanse

I møtene utvalget hadde med næringens organisasjoner ble det uttrykt at kompetansen hos kontrollmyndighetene er for lav, og at myndighetenes bruk av inndragning og administrative sanksjoner er for vilkårlig. Kystvakten får bedre skussmål enn øvrige kontrollmyndigheter når det gjelder fagkompetanse, men rapporterer selv at det er krevende å sikre god nok kompetanse for ressurskontrollen på grunn av relativt hyppig utskiftning av personell.

Også Direktoratet for forvaltning og ikt (Difi) stilte spørsmål ved kompetansen i sin siste evaluering av Fiskeridirektoratet (Difi, 2015). Kritikken gikk både på ressursbruken og profesjonaliteten i kontrollarbeidet. Difi etterlyste en bevisstgjøring av hva tilsynsrollen innebærer og en vurdering av hvilken kompetanse som er nødvendig for å fylle den. Ledelsen i Fiskeridirektoratet hadde i intervjuer med Difi erkjent behovet for mer kunnskap om hvor regelbrudd skjer og bedre kompetanse hos de som utfører tilsyn og kontroll.

Politi- og påtalemyndighetene rapporterte også om manglende forståelse hos kontrollmyndighetene for hva politiet trenger. Det ble særlig

pekt på behovet for å sikre dokumentasjon som er tilstrekkelig til å oppfylle den strafferettslige bevisbyrden. Samtidig ble det i møter med utvalget bekreftet at kompetansen hadde blitt bedre den senere tiden. Det kan ha sammenheng med en satsing på kompetanseutvikling, der en del av Fiskeridirektoratets ansatte har tatt fiskekrimstudiet ved Politihøgskolen.

Dagens inspektører er først og fremst rekruttert med tanke på at de skal gjennomføre kontroller om bord på fartøy eller på kaikant. En stor del av inspektørene har bakgrunn fra næringen, som er viktig kompetanse for å forstå hva som skjer på et mottaksanlegg. Etter hvert som aktørene blir større og mer teknologisk avansert, endres oppgavene inspektørene har behov for en annen type kompetanse. I dag rekrutteres i større grad inspektører med annen bakgrunn. Fiskeridirektoratet rapporterer likevel at de ikke har klart å bygge god nok kompetanse til å sammenstille og analysere data som grunnlag for den risikostyrte ressurskontrollen.

Saksbehandlerne har også ulik bakgrunn, blant annet juridisk. Deres hovedoppgave er å følge opp det inspektørene avdekker og vurdere reaksjoner. Politiet har i innspill til utvalget pekt på behovet for økt kompetanse om den strafferettslige bevisbyrden hos kontrollmyndighetene, som er et behov både blant inspektører og saksbehandlere. Utviklingen i retning av økt rettsliggjøring av samfunnet og styrking av rettighetssamfunnet gir også økt arbeidsbyrde og spesialiseringsbehov for kontrollmyndighetene. Det er i for liten grad erkjent at de ulike delene av ressurskontrollarbeidet krever spesialisert kompetanse.

7.7.3 Informasjonsforvaltning

Kontrollmyndighetene samler inn store mengder data med hjemmel i havressurslovens § 56. Det er imidlertid utfordringer med kvaliteten i eksisterende registre og et stort potensial for kontrollmyndighetene i å bruke tilgjengelige data mer effektivt, noe også tidligere undersøkelser har påpekt (Ekerhovd et al. 2015, Dokument 3:9 (2016–2017)). Salgslagene har i innspill til utvalget etterlyst et til enhver tid oppdatert kvoteregister, en felles inspeksjonsdatabase for kontrollmyndighetene og bedre tilgang til elektroniske fangst- og aktivitetsdata. Kystvakten på sin side har etterlyst oppdaterte oversikter over kvotestatus for enkeltfartøy fra de minste salgslagene.

En stor utfordring for ressurskontrollen er mangelen på et kvoteregister som gir en korrekt oversikt over hvert enkelt fartøys kvote til enhver

tid. Fiskeridirektoratets arbeid med et slikt register ble allerede omtalt i havressurslovutvalgets utredning (NOU 2005: 10, punkt 11.6). I 2019 er fortsatt mangelen på et velfungerende kvoteregister en hemsko for effektiv kvotekontroll. Det gjør kvotekontrollen krevende og lite effektiv, og medfører at salgslagene har måttet lage egne løsnin-ger. Det pekes fortsatt på kompliserte regelverk som den største utfordringen for å få dette på plass. De mest kompliserte reguleringene krever manuell registrering av tilgjengelig kvote og kvoteavregning.

Fiskeridirektoratet har heller ikke full oversikt over alle relevante aktører i fiskerinæringen. Fiskermanntallet gir ikke oversikt over alle som er fiskere, fordi dette er et frivillig register. Kjøperregisteret gir oversikt over aktørene som kjøper fisk, men ikke over alle steder der det kan landes fisk. Fiskeridirektoratet har derfor ikke en full oversikt over steder og aktører som er underlagt landingsforskriftens krav til innveining og føring av seddel.

En utfordring som er observert er at kontrollmyndighetene har laget systemer for innsamling av data uten å legge til rette for bruken av dataene. Et eksempel er fangstsertifikatdata, som siden sertifikatene ble innført har blitt oversendt fra CatchCertificate til Fiskeridirektoratet og lagret der, men uten at dataene er gjort tilgjengelige for oppslag eller analyse. Et annet eksempel er data fra rapportering gjennom kystfiskeappen, som heller ikke er tilgjengelig for analyse. Videre er det i liten grad lagt til rette for å utnytte tilgjengelige datakilder hos andre etater for analyse, for eksempel data fra Brønnøysundregistrene.

En rapport fra Samfunns- og næringslivsforskning pekte allerede i 2015 på at data som samles inn om fiskerinæringen av ulike myndigheter i liten grad sammenstilles og brukes til analyse for å avdekke ulovlige forhold (Ekerhovd et al. 2015). Rapporten ble fulgt opp av Fiskeridirektoratet, Skatteetaten, Tolletaten og Mattilsynet i et felles prosjekt, som blant annet beskrev hvilke data aktører rapporterer til de ulike etatene og vurderte nytten av å sammenstille disse. Prosjektet så også på mulige tekniske løsninger og vurderte juridiske forhold, og avdekket flere hindre for å utnytte potensialet i datagrunnlaget. En av hovedutfordringene er at det ligger juridiske begrensninger på hvilke data som kan deles mellom ulike myndigheter med tanke på sammenstilling og analyse. Finansdepartementet har nå gitt Skatteetaten og Tolletaten i oppdrag å se på reglene for informasjonsdeling med Fiskeridirektoratet. På sikt ønsker Skatteetaten å dele data i sanntid uten

å gå på akkord med personvernet. Målet er å forebygge og avdekke uriktig rapportering.

En annen utfordring er at selv for de åpne dataene, er utveksling og sammenstilling på tvers av etater hindret av mangel på tekniske systemer for slik utveksling. Kravene til rapportering er utviklet over tid og kjennetegnes av at de er samlet inn for å dekke ulike formål. Når myndighetene ønsker å sammenstille dataene i ettertid, er dette krevende fordi det ikke er gode nok nøkler mellom datasettene. Forvaltningen har i liten grad samordnet sine rapporteringskrav, eller i tilstrekkelig grad klart å se verdien av å koble ulike datakilder som samles inn.

Et eksempel på dette er at fartøyenes fangst- og aktivitetsdata, som rapporteres elektronisk (ERS) fra havet, ikke kan kobles direkte med seddeldata, som rapporteres i forbindelse med landing. Et annet eksempel er at opplysninger på seddel om virksomheten som faktisk mottar eller kjøper fangsten ikke er entydig. På seddel kan den registrerte virksomheten være konsernet, mens det faktiske mottaket og kjøpet gjøres på en av flere virksomheter innenfor et konsern.

Videre mangler myndighetene sentrale data i verdikjeden, særlig produksjonsdata (se omtale i punkt 6.4.2). Dette svekker også evnen til å koble ulike datakilder. De samme dataene registreres flere steder og data som naturlig burde bli behandlet samlet rapporteres ulike steder. Det siste gjelder for eksempel opplysninger om fangstoperasjonen, hvor fartøy som fisker med garn og line ikke rapporterer detaljer om fangstoperasjonen gjennom det elektroniske rapporterings-systemet for fangstrapportering, men via telefon m.m. til Kystvaktsentralen.

Noe positiv utvikling har det likevel vært de siste årene. Det er etablert API-løsninger for utveksling av en rekke data mellom Fiskeridirektoratet, Kystvakten og salgslagene. Det gir en dramatisk forbedring i effektiviteten, sammenlignet med tidligere fildeling over e-post m.m. Fiskeridirektoratets deling av registerdata med salgslagene er et godt eksempel. Det samme er deling av ERS-data med Kystvakten.

Fiskeridirektoratet tok også i 2019 i bruk et nytt kontroll- og tilsynssystem (SAGA). Formålet med SAGA er blant annet å sikre likebehandling, effektivitet og notoritet i kontrollutøvelsen. Med SAGA er informasjon som tidligere var tilgjengelig i ulike registre nå presentert samlet for hvert kontrollobjekt, og rapporter fra kontrollene blir generert systematisk og kan ferdigstilles på stedet. Systemet er likevel langt fra ferdigstilt, og Fiskeridirektoratet opplyser at utviklingen vil ta tid

på grunn av manglende kapasitet og ressurser. Systemet er heller ikke laget for å løse utfordringene med å sette sammen større datasett for mer grunnleggende analyser av mønstre og avvik.

Kontrollmyndighetene har samtidig pekt på at langt mer data kan utveksles, og at det vil ha et stort potensial for ressurskontrollen. En annen utfordring er at kontrollmyndighetene ikke er innrettet eller organisert på en slik måte at det kan jobbes effektivt med data for analyse.

7.7.4 Organisering og samarbeid

En effektiv organisering av ressurskontrollen vil være kjennetegnet ved en klar ansvarsdeling og gode prosesser gjennom alle hovedfasene av kontrollvirksomheten; risikovurdering (kartlegging, analyse og prioritering), risikohåndtering (forebygging, kontroll og håndhevelse) og evaluering, jf. punkt 4.3.1 om risikostyring i ressurskontrollen.

Ansvar og roller i dagens ressurskontroll er imidlertid langt fra klar. Fiskeridirektoratet og salgslagene har et felles ansvar for å kontrollere bestemmelsene i landingsforskriften, og både salgslagene og Fiskeridirektoratet har hjemler til uhindret tilgang til relevante fartøy og bygninger, samt fangst- og aktivitetsdata, landingsjournaler, sedler og regnskap for å foreta slik kontroll. Salslagenes ansvar begrenses imidlertid til landingskontroll; mens Fiskeridirektoratets ansvar gjelder hele verdikjeden fra høsting til eksport. Salslagene har således ikke ansvar for kontroll etter landingstidspunktet, slik den eksplisitte utelatelsen av ansvar for kontroll med journalkravet i landingsforskriften viser, jf. § 20.

Ansvar for ressurskontrollen har vært omtalt som tredelt med Fiskeridirektoratet som overordnede ansvarlig, Kystvakten som myndighetsutøver på havet, og salgslagene som medansvarlige for kontroll med førstehåndsomsetningen. Salslagene er imidlertid ikke én institusjon, men seks selvstendige samvirkeforetak med ulike geografiske virkeområder (fem fra 1. januar 2020), og har ikke en felles tilnærming til og styring av kontrollen.

Fiskeridirektoratets operative ressurskontroll er også delegert til regionene, og dermed fordelt på fem organisatoriske enheter, som under hver sin ledelse har et helhetlig ansvar for kontrollen i sitt geografiske område. Disse skal koordinere sin kontrollinnsats med salgslagene som har enn annen geografisk inndeling, der Sildelaget har ansvar for pelagisk omsetning i hele landet, mens de andre salgslagene har ansvar for omsetningen i

hver sine geografiske områder. En enkelt region i Fiskeridirektoratet må dermed samarbeide med flere salgslag, samtidig som regionene må koordinere sin kontrollinnsats opp mot øvrige regioner for å sikre likebehandling og kunnskapsbygging. I tillegg kommer Justervesenets kontroll med motaksveker, som gjennomføres av regionalt ansatte.

Mange små enheter med ansvar for alt fra risikovurdering til håndhevelse gjør det vanskelig å bygge tilstrekkelig spisskompetanse innenfor de ulike oppgavene i kontrollarbeidet. Det gir også risiko for forskjellsbehandling avhengig av geografi og store kostnader med å samordne aktiviteten på tvers av enhetene. Samarbeidet om risikovurderinger er forbedret de senere år, men analysemiljøene er fortsatt mange, små og fordelt på mange geografiske steder og mellom ulike organisatoriske enheter.

Utvalget ser også andre utfordringer ved Fiskeridirektoratets organisering av ressurskontrollen enn små fagmiljøer i regionene. Som figur 7.2 viser, er det i dag ingen kontrolldirektør i direktoratets ledergruppe. I praksis er det daglige ansvaret for ressurskontrollen delegert til seksjonsledernivå både ved hovedkontoret og ute i regionene. Det gir seks seksjonsledere på regionnivå med et helhetlig kontrollansvar innenfor sin region, hvorav den ene gjelder sjøtjenesten.

Avdelingsledere og regiondirektører med ansvar for kontroll har dette kun som en del av sin portefølje. Rundt lederbordet sitter dermed mange med en viktig rolle inn mot kontroll, men ingen som har kontroll som sitt resultatansvar alene. Direktøren for ressursavdelingen har for eksempel ansvar for en omfattende portefølje, der reguleringssakene vil ha høy politisk prioritet. På samme måte har direktøren for kyst- og havbruksavdelingen både ansvar for tildelingssaker, arealsaker og tilsyn. Organiseringen styrer også den interne budsjetteringen i direktoratet. Med ansvaret for kontroll spredt i organisasjonen, er det vanskelig å få en fleksibel og helhetlig styring av ressursbruken på fagfeltet, noe også Riksrevisjonen pekte på som en utfordring (Dokument 3:9 (2016–2017)).

En effektiv ressurskontroll vil ikke bare være kjennetegnet av avklart geografisk eller juridisk arbeidsdeling, men også av en hensiktsmessig arbeidsdeling og samarbeid om risikovurderinger og -håndtering. Her er de sentrale myndighetene i ressurskontrollen på vei. Det er for eksempel utviklet et fast samarbeid om strategiske risikovurderinger med Kystvakten og salgslagene, der også Justervesenet er trukket inn de

siste årene. I tillegg inkluderes også Mattilsynet i arbeidet med operasjonelle risikovurderinger rettet mot spesifikke segmenter av næringen. De siste par årene er det også etablert samarbeid om nasjonale operasjonelle risikovurderinger.

Organiseringen av analysearbeidet som ligger til grunn for disse vurderingene, synes imidlertid å være fragmentert. Kystvakten har et eget beslutningsstøtteverktøy som ligger til grunn for kontrollen på sjøen, og bruker i noen grad analyseenheten i Vardø til å gjøre konkrete analyser av fiskeriaktivitet basert på tilgjengelige data i BarentsWatch. Analyseenheten i Vardø gjør også analyser av sporingsdata etter bestilling fra Fiskeridirektoratets regioner. Analyseenheten er med andre ord styrt av enkeltbestillinger og ikke ut fra en helhetlig strategi. BarentsWatch har heller ikke tilgang på de elektroniske meldinger med fangst- og aktivitetsdata fra fiskefartøylene, som ville gi stor merverdi i analysearbeidet.

Ved Fiskeridirektoratets hovedkontor i Bergen, følger på sin side et døgnåpent overvåkings-senter (FMC) opp fiskefartøyenes innsending av posisjonsdata og andre elektroniske meldinger med fangst- og aktivitetsdata. FMC er først og fremst et en meldingssentral og servicesenter og har ikke et operativt ansvar i ressurskontrollen og gjør ikke analyser for ressurskontrollen.

Nasjonal analysegruppe (NAG) i toll-skatt-fisk-samarbeidet gjør, som analyseenheten i Vardø, analyser etter oppdrag fra operative kontrollenheter. Alt i alt gjøres det med andre ord mange analyser, men analysemiljøene er fragmenterte og analysene er i stor grad basert på enkeltbestillinger fra operativt nivå.

Dagens ressurskontroll mangler et sterkt, samlet analysemiljø, som løpende følger med på aktiviteten til havs og på land og analyserer avvik fra normalen, og som er tett koblet til det operative kontrollarbeidet.

En utfordring med tverretatlige analysegrupper er ressurser til å følge opp analysene. En utfordring er også at politiet i liten grad er involvert i det tverretatlige samarbeidet.

Utredningen har vist at det ofte tar lang tid fra ulovlig aktivitet skjer til forholdet anmeldes og til endelig reaksjon er fastsatt. Det er også lite spor av forebyggende arbeid mot fiskerikriminalitet i politiet. Politiet står til enhver tid i en krevende prioriteringssituasjon, der ressurser til oppfølging av økonomisk kriminalitet og miljøkriminalitet kan bli nedprioritert i konkurransen med narkotika-, vold- og sedelighetssaker. Politiets organisering vanskeliggjør også oppbygging av spesialkompetansen som fiskerisaker ofte krever.

Politidistriktene har organisert arbeidet med fiskerisaker ulikt og det synes å mangle en overordnet faglig styring på området. Statsadvokatene i Rogaland og Troms og Finnmark har påtaleansvar for saker som avdekkes på havet, men ikke saker som oppstår på land. Det vil si at saker som for eksempel avdekkes under landing eller i ettertid, følges opp av de enkelte politidistrikt. Økokrim har faglig ansvar for miljø saker, men har begrenset kapasitet til å følge opp fiskerisaker, og har heller ikke et linjeansvar.

7.8 Utvalgets betraktninger

Utvalgets gjennomgang bekrefter tidligere funn, som viser at de samlede kontrollressursene ikke blir utnyttet godt nok (Difi 2015, Dokument 3:9 (2016–2017)). Dette kapitlet har vist at ressurskontrollen avdekker få alvorlige regelbrudd og at reaksjonene er lite avskrekkende. Evnen til å avdekke lovbrudd må ses i sammenheng med mangelen på etterprøvbare data, men påvirkes også av andre faktorer.

Det kanskje største hinderet for en effektiv oppgaveløsning er mangelen på velfungerende digitale verktøy. Kapittel seks viste at det er store utfordringer både med manglende data og kvaliteten på data, pga. manuelle registreringer og manglende dokumentasjonskrav. I tillegg kommer at det er problemer med kvaliteten i flere av fiskeriforvaltningens registre, og at det mangler løsninger for å dele sentrale data med andre kontrollmyndigheter og gjøre innsamlede data tilgjengelig for oppslag og analyse.

Utredningen viser at organiseringen av kontrollmyndighetene ikke gir en effektiv oppgaveløsning og utnyttelse av ressursene. Utvalget mener det er lite hensiktsmessig at Fiskeridirektoratets regioner og salgslagene har overlappende kontrollansvar. De elleve kontrollenhetene er hver for seg for små til å kunne ivareta alle funksjoner og nødvendig kompetanse i en effektiv og kunnskapsbasert kontrollvirksomhet.

Organiseringen av dagens kontroll gir også legitimitetsutfordringer. Mange, små miljøer utfordrer kravene til faglighet, og gjør det vanskelig å bygge opp tilstrekkelig robuste fagmiljøer. Det blir mange generalister, og lite spesialisering. Mange selvstendige kontrollmyndigheter med ulik kapasitet, kompetanse og reaksjonshjemler utfordrer også likebehandlingsprinsippet. Risikoen for å bli kontrollert vil avhenge av kapasitet og kompetanse til kontrollmyndighetene i det enkelte distrikt. Enkelte salgslag er for eksempel

så små at de ikke har kapasitet til å gjennomføre stedlig kontroll. På samme måte vil risikoen for at en kontroll avdekker lovbrudd og den videre risikoen for en bestemt reaksjon avhenge av hvem som utfører kontrollen og gjennomfører saksbehandlingen. Risikoen for straff vil også avhenge av om kontrollørene gjennomfører bevissikring i tråd med strafferettslige beviskrav. Det siste stiller sterke krav til inspektørens kompetanse, som nettopp er identifisert som en utfordring for ressurskontrollen.

Utvalget mener derfor salgslagenes rolle bør revurderes, og at det er nødvendig å endre organiseringen av både kontrollarbeidet og digitaliseringsarbeidet i Fiskeridirektoratet.

Utredningen har videre avdekket at det tverretatlige samarbeidet ikke fungerer optimalt. I konkrete saker fungerer det tverretatlige samarbeidet etter sin hensikt, men en hensiktsmessig utveksling av data som grunnlag for automatiserte analyser, datasammenstillinger og risikovurdering har vist seg vanskeligere å få til. Det henger dels sammen med juridiske begrensninger og manglende digitale løsninger, men har også en organisatorisk side.

Det er et utstrakt samarbeid mellom Fiskeridirektoratet og andre kontrolletater blant annet om strategiske og operative risikovurderinger. Organiseringen av analysearbeidet, som ligger til grunn for disse vurderingene, synes imidlertid fragmentert, og analysene er i stor grad basert på enkeltbestillinger fra operativt nivå. Dagens ressurskontroll mangler et sterkt, samlet analysemiljø, som

løpende følger med på aktiviteten til havs og på land og analyserer avvik fra normalen, og som er tett koblet til det operative kontrollarbeidet.

Kystvakten får bedre skussmål enn øvrige kontrollmyndigheter når det gjelder fagkompetanse, men har som vist i kapittel 7.4.2 de siste årene fått sterkt redusert kapasitet til havgående fiskerikontroll. Det har medført en markant reduksjon i inspeksjoner av utenlandske fiskefartøy i norske farvann, og en særlig sterk nedgang i Skagerrak og Nordsjøen. Med et nært forestående Brexit kan det bli et økt press mot norsk del av Nordsjøen og Skagerrak fra EU-fartøy som kan få begrenset tilgang til britisk sektor. Det vil føre til styrket behov for norsk tilstedeværelse i disse områdene. Utvalget er bekymret for utviklingen der Kystvaktens kapasitet til havgående ressurskontroll er sterkt redusert, og stiller spørsmål ved om styringsstrukturen til Kystvakten legger til rette for at fiskerihensyn blir tilstrekkelig ivare tatt.

Oppsummert mener utvalget at dagens innretning av ressurskontrollen gir en lite effektiv bruk av ressurser. Manglende dokumentasjonskrav, mangelfulle digitale løsninger, små enheter med overlappende kontrollansvar og til dels mangelfull kompetanse gir en lite kostnadseffektiv kontroll, basert på fysisk tilstedeværelse. Svakheterne i dagens kontrollregime svekker også legitimiteten til fiskerilovgivning. Utfordringer med faglighet og likebehandling undergraver tilliten til myndighetene og respekten for regelverket.

Kapittel 8

Regelverkets legitimitet

8.1 Innledning

I dette kapitlet har utvalget valgt å løfte fram et par generelle betraktninger, som gjelder særordninger og disposisjoner, samt fire konkrete regelverksutfordringer: Regelverket for seddelføring ved landing av fersk torsk, operasjonaliseringen av ilandføringsplikten, regelverket i Skagerrak og mangelen på regelverk for turistfiske.

8.2 Komplekst regelverk

Fiskeriene reguleres av et omfattende sett av regler. Ulike ekstrakvoteordninger kan langt på vei begrunnes med at man har sett behov for å tilgodese særlige formål, men slike ordninger bidrar til å komplisere kvotesystemet og gjøre det mindre transparent. Om det er vanskelig å ha oversikt over et fartøys totale kvotegrunnlag blir det også vanskelig å kontrollere, og det kan gi dårligere etterlevelse blant næringsaktørene. Ekstrakvoteordninger har særlig vært benyttet for torskereguleringen.

Kravene til korrekt registrering av ressursuttaket er i utgangspunktet ikke komplisert. All fisk som landes skal som utgangspunkt sorteres og veies umiddelbart, men en lang rekke tilpasninger til regelverket gjør også dette enkle utgangspunktet komplisert, se eksempel om bruk av omregningsfaktorer beskrevet i punkt 8.3.

Kompliserte eller uhensiktsmessige rapporteringskrav inviterer også til å ta snarveier. Et eksempel på dette er det nylig innførte kravet til rapportering fra turistfiskevirksomhetene. Kravet til rapportering er forenklet ved at det kun stilles krav til rapportering en gang per måned, uten å ta inn over seg at dette krever en omfattende registrering hos aktørene underveis for å kunne oppfylle det endelige rapporteringskravet. Månedlig rapportering gjør det også vanskelig å kontrollere reell aktivitet opp mot rapportert aktivitet.

Landingsforskriften som regulerer kravene ved landing av fisk omtales i enkelte sammenhen-

ger som dispensasjonsforskriften. Omtalen gir inntrykk av at det nærmest er normalen å få unntak fra et eller flere krav i forskriften. Aktuelle dispensasjonsordninger som kan nevnes er transportordningen, som innebærer at fisker får unntak fra veiekravet ved landing til kai og deretter transport til mottaket. Andre ordninger gir fisker unntak fra samtidighetskravet ved at det kan landes til mottak utenfor åpningstid. Ellers er de tidligere omtalte Hovden-dispensasjonene eksempler på slike ordninger.

Dispensasjoner medfører forskjellsbehandling og ulike konkurransevilkår, og oppleves urettferdig for aktører som ikke er gitt dispensasjon, og derav vil rettferdiggjøre egne regelbrudd. Dette svekker legitimiteten til regelverket.

8.3 Regelverket for landing av bunnfisk og ulovlig bruk av omregningsfaktorer

8.3.1 Innledning

Både næringens organisasjoner og kontrollmyndighetene har i sine innspill til utvalget tatt opp utfordringene med seddelføring ved landing av fersk torsk i vintersesongen. I dette fiskeriet er det store utfordringer med etterlevelse av regelverket.

Det er sterke indisier på at oppgitte vektdata på sluttседlene i dette fiskeriet ikke er basert på korrekt innveid vekt, men i stedet – og i strid med regelverket – en vekt som er regnet om med det som kalles «dynamisk omregningsfaktor».

Denne praksisen gir ulik konkurranse om råstoffet og usikkerhet om det faktiske uttaket av torsk. Fiskeridirektoratets kontroll med og håndheving av regelverket er også gjenstand for mye konflikt. Manglende etterlevelse og konfliktnivået rundt håndhevingen av dette regelverket tyder på dagens forvaltnings- og kontrollregime på dette punktet mangler legitimitet i næringen.

I det følgende gjøres det rede for de forhold som kan forklare dette fenomenet og konsekvensene av det. Forslag til tiltak drøftes i kapittel 16.

8.3.2 Endret landingsmønster

For å forstå dagens utfordringer, må vi ta et historisk tilbakeblikk. Tidligere var det vanlig at fiskeren selv sløyde torskene om bord før landing, eller på land før den ble levert til mottaker. Den sløyde fisken ble deretter veid, og produktvekten ble ført på seddel. Når salgslagene og direktoratet mottok seddel, ble produktvekten omregnet til rund vekt. Den runde vekten ble da avregnet kvoten til fisker, ved å bruke den offisielle omregningsfaktoren.

I løpet av de siste 10–15 årene har det skjedd en vesentlig endring i landingsmønster og mottak. Torskene fra kystflåten bringes i dag i hovedsak til land rund, og sløyes av mottakene på moderne sløyelinjer. Ved riktig håndtering og kjøling om bord er denne endringen positiv for kvaliteten både på fisken og biproduktene, og for å sikre at hele ressursen blir utnyttet. Fiskeren vil også effektivisere sin høstingsaktivitet ved at mindre tid må brukes på sløyning. Det har redusert behovet for mannskap om bord på fartøyene og gir fisker mulighet til å redusere tiden det tar å gjennomføre en tur, eller gjennomføre flere turer på kortere tid.

Også for ressursregnskapet skulle man tenke at endringen ville innebære en forbedring. Når fangsten overtas rund, kunne man registrere det faktiske, innveide runde kvantum, og dermed unngå bruk av omregningsfaktorer. Det skulle gi grunnlag for korrekt registrering av fangsten og effektivitet i mottaket. I vintersesongen for torsk ønsker imidlertid ingen å registrere ressursuttaket av torsk slik fisken kommer til land. Forklaringen handler om biologi og økonomi.

8.3.3 Biologien og omregningsfaktoren

Sløyd og hodekappet torsk er det vanligste produktet ved førstehåndsomsetning av torsk. Den offisielle omregningsfaktoren for dette produktet er nedfelt i avtaleverket med Russland, og har siden 1992 vært 1,5 for torsk sløyd uten hode.

De offisielle omregningsfaktorene er statiske tall, basert på målinger av forholdet mellom rund fisk og produktvekt i ulike fiskerier, og til ulike tider og steder på året, jf. punkt 3.2.3. Faktorene er beregnet, slik at de skal gi best mulig estimat på ressursuttaket gjennom et kvotear. I virkeligheten er ikke forholdet mellom en rund og en sløyd fisk en statisk størrelse. I den viktige vinterseson-

gen inneholder torsk mye åte og gyteprodukter. Det gjør at forholdet mellom torskens runde og sløyde vekt er vesentlig større i denne perioden, enn det gjennomsnittlige forholdet over et helt år skulle tilsi.

Målinger foretatt av Fiskeridirektoratet og Kystvakten i løpet av de fire første månedene i 2015, viste at torsk høstet av kystflåten på denne tiden av året i snitt veide 1,68 ganger mer et sløyd og hodekappet produkt (Fiskeridirektoratet, 2015). Differansen mellom offisiell omregningsfaktor og «reell faktor» er med andre ord 12 pst. i denne perioden. «Reell faktor» har hermetegn, da også dette tallet er et gjennomsnitt, som skjuler store variasjoner mellom ulike fangster. Undersøkelsen fra 2015 viste blant annet at faktoren er høyere med aktive enn passive redskap, og at den naturlige nok er langt høyere for fangster med stor andel av stor, gytmoden fisk, enn for fangster der andelen yngre fisk er større.

Selv om to fiskere leverer lik fangst under vinterfisket, vil avviket mellom den reelle og offisielle faktoren medføre at en fisker som får seddelført torskens sløyde vekt, blir fratrukket et mindre kvantum fra kvote, enn en fisker som får seddelført torskens runde vekt.

Dette illustreres i tabell 8.1 som viser hvordan dette slår ut for to kystfiskefartøy som lander et likt kvantum torsk (1 000 kg) i vintersesongen. I regneeksempelet er den reelle faktoren satt til 1,68. Det gir et avvik i kvoteavregningen på 107 kg, eller 10,7 pst. på denne enkeltlandingen.

Forholdet har motsatt fortegn ved landing i andre deler av året. Da vil sløyd omsetning gi høyere kvoteavregning enn det faktiske uttaket målt i rund vekt.

Figur 8.1 viser fordelingen av torskefisket fordelt på måned og fartøystørrelse i 2018. Den viser at en stor andel av landingen skjer i månedene februar til april, altså på den tiden den biologiske faktoren er høyere enn den offisielle faktoren. Andelen varierer mye mellom flåtegrupper. For fartøy med faktisk lengde under 11 meter var andelen 85 pst., mens den for de større kystfartøyene var mellom 70 og 76 pst. Den havgående fiskeflåten (> 28 meter) landet imidlertid kun 31 pst. av sin torskefangst i samme periode.

Fordi havfiskeflåten fisker jevnt over hele året, gir kvoteavregningen basert på sløyd vekt og omregningsfaktor samlet sett, en tilnærmet korrekt kvoteavregning i rund vekt.

For kystfiskeflåten, som fisker det alt vesentligste av sin kvote i månedene februar – april, så betyr imidlertid forskjellen i kvoteavregning ved rund og sløyd seddelføring at flåten kan fiske

Tabell 8.1 Regneeksempel på forskjellen i kvoteavregning ved rund og sløyd seddelføring av torsk om vinteren

	Landet kvantum	Faktor	Veid	Seddel-ført	Kvote-avregnes
Veies umiddelbart (rund)	1 000 kg rund torsk		1 000 kg	1 000 kg	1 000 kg
Sløydes umiddelbart og veies deretter (sløyd uten hode)	1 000 kg rund torsk	1,68	595 kg	595 kg	893 kg
Avvik					107 kg

rundt 10 pst. mer enn tildelt kvote, gitt at fangsten seddelføres sløyd.

Definisjonen av landingsbegrepet ble da endret, ved å legge til at «umiddelbar sløyning av bunnfisk inngår som en del av landingen».

8.3.4 Regelverket

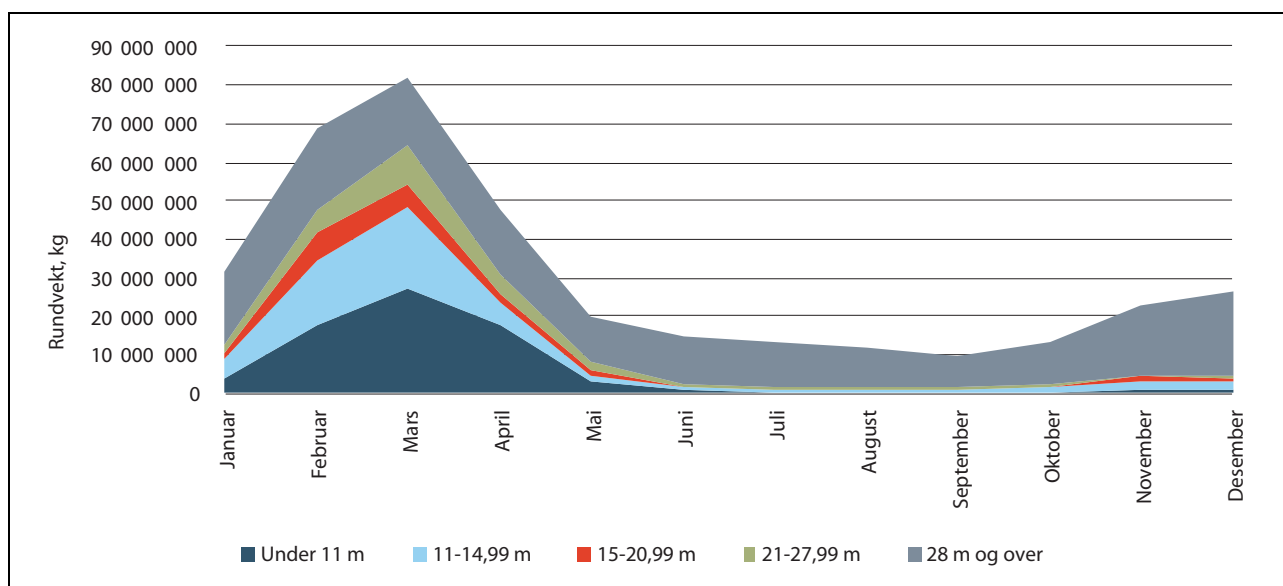
Hovedregelen etter landingsforskriften er at mottaker og den som lander fortløpende skal veie all fisk ved landing. Det vil si at det ikke er tillatt å påbegynne produksjon av fisk på land før den er veid og seddelført.

Når landingsmønsteret etter hvert ble endret og mottakerleddet opprettet sløyelinjer, forsøkte kontrollmyndighetene å håndheve gjeldende regelverk, dvs. at den veide runde vekten skulle føres på seddel. Den sterke motstanden i næringen medførte at kontrollmyndighetene etter hvert aksepterte at torsk ble sløyd på mottakene før den ble seddelført. Etter hvert som flere mottak opprettet sløyelinjer, økte presset mot gjeldende regelverk ytterligere. I 2012 ble definisjonen av landing i landingsforskriften endret, for at regelverket skulle harmonere med akseptert praksis.

8.3.5 Ulovlig bruk av dynamisk faktor

Det er i dag altså valgfritt å veie inn og seddelføre torsken rund, eller avvente sløyning og veie inn og seddelføre den sløyd. Som forklart over, gjør imidlertid omregningsfaktoren at det kan landes et større kvantum ved sløyd omsetning av fersk torsk i vintersesongen. I begge tilfeller stiller regelverket krav om at fangstene fra ulike fartøy holdes adskilt inntil seddel er undertegnet. Kravet til adskillelse er der for å sikre at det enkelte fartøy kvoteavregnes sin egen fangst, og for at det skal være mulig å kontrollere fangsten fram til hele fangsten er veid og seddel er undertegnet.

Adskillelseskravet utfordrer effektiviteten både i mottaket og for fisker. Hvis fangsten skal seddelføres sløyd, kreves det investeringer i systemer som sikrer adskillelse. Det kreves også



Figur 8.1 Fisket etter torsk i 2018, fordelt på måned og fartøystørrelse (faktisk lengde).

Kilde: Fiskeridirektoratet

at fisker ligger til kai til sløyeprosessen er ferdig, og at alle biprodukter er veid og seddelført. For mottak som tar imot fangst fra mange, små båter, er dette lite hensiktsmessig. Det mest praktiske i slike tilfeller er å veie fisken rund og skrive seddel umiddelbart, så fisker kan dra hjem eller ut igjen, og fiskemottaket kan håndtere fangsten videre, uten hensyn til adskillelse, og nøyaktig veiing av ulike produkter per båt. Med seddelføring av innveid rund vekt, går imidlertid fisker glipp av det ekstra kvantumet, som kan landes ved sløyd seddelføring.

Ved sløyd omsetning kreves på sin side, at alle biprodukter skal føres på seddel, noe som kompliserer seddelføringen. Problemet synes å bli løst ved å skrive en beregnet vekt på sluttseddelen, når kontrollmyndighetene ikke er tilstede på kaia. Dette omtales gjerne som at næringen «bruker faktor» eller «bruker dynamisk faktor». Det skjer på ulike måter. Noen veier fangsten rund, men omregner ved hjelp av en faktor til sløyd vekt og seddelfører fangsten sløyd. Den oppgitte vekten på seddel – både for sløyd fisk, biprodukter og hode – vil da være beregnede og ikke innveide størrelser. Andre regner om den innveide runde vekten til en beregnet rundt vekt. Ved å dividere på den såkalte biologiske eller dynamiske faktoren, og multiplisere med den offisielle omregningsfaktoren, får man en beregnet rund vekt som føres på seddel. Denne vekten vil gi fisker tilnærmet samme kvoteavregning som om fisken hadde blitt seddelført sløyd. Praksisen sikrer med andre ord kvoteavregningsfordelen ved sløyd omsetning og effektivitetsgevinsten ved rund omsetning.

Fra næringens perspektiv oppleves ikke nødvendigvis praksisen med å beregne vekten eller «bruke faktor» som uakseptabel, selv om det etter regelverket er ulovlig. Snarere oppleves det som en nødvendig tilpasning til et regelverk som er konkurransevridende. For hvordan skal en kjøper kunne konkurrere om råstoff, dersom han eller hun ønsker å kjøpe rund fisk, når konkurrentene kan tilby 10 pst. redusert kvoteavregning for den samme fangsten, ved å tilby sløyd seddelføring?

Samtidig vil andre næringsutøvere, som følger regelverket, få en konkurranseulempe i møte med de som fører en beregnet vekt på seddel. Ikke minst gjelder dette i de tilfeller der det benyttes en høyere faktor enn det som er den reelle biologiske faktoren til fangsten. I de tilfeller skjer det en underrapportering, og dermed et ulovlig fiske over kvote og ulovlig omsetning av fangst, som går utover den «konkurranse-opprettende» bruken av faktor.

Det er ikke mulig å si eksakt hvor stort omfanget av denne type feilregistrering er. Slik veie- og rapporteringssystemene er i dag, har verken Fiskeridirektoratet eller Norges Råfisklag mulighet til å vite om opplysningene på seddelen er basert på innveid vekt eller om den oppgitte vekten er omregnet ved bruk av dynamisk faktor. Det er med andre ord ikke mulig å skille mellom lovlig og ulovlig registrering på seddel.

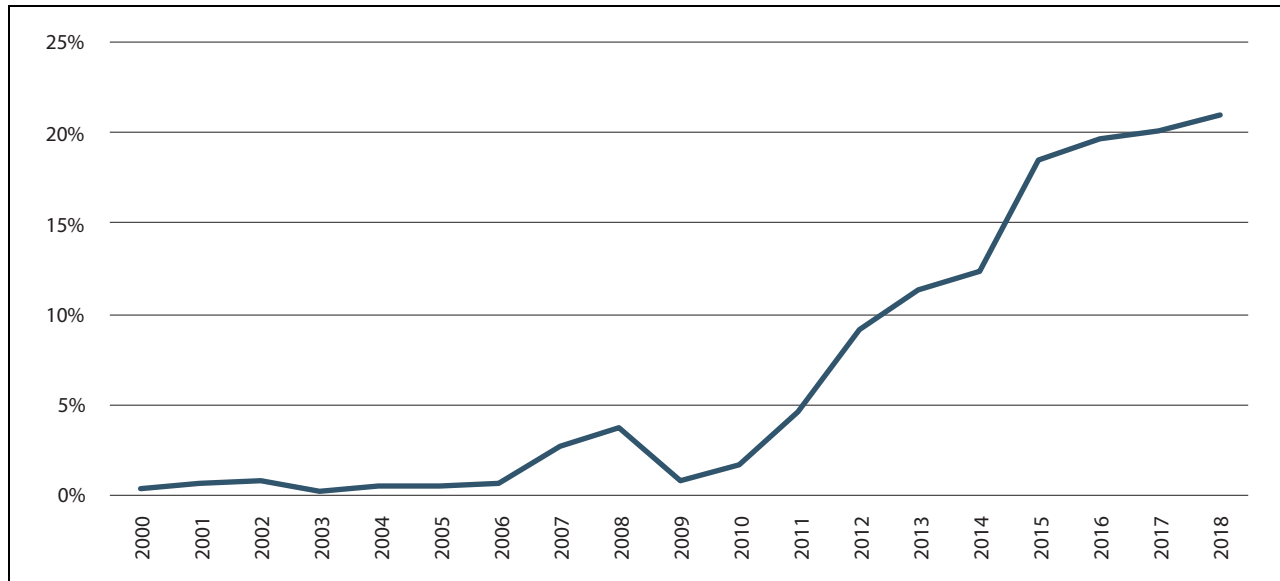
Data fra sluttseddelregisteret kan likevel gi en indikasjon på at bokføringen ikke er i tråd med regelverket: statistikken viser at andelen landet torsk som er seddelført rund, har gått fra nærmest ubetydelig til 20 pst. i løpet av de siste 10 årene. Andelen er høyest blant de minste fartøyene.

I 2018 ble 42 pst. av landingene fra flåten under 11 meter seddelført rund, mens andelen var 36 pst. for fartøy mellom 11- og 15 meter. Gitt den store økonomiske ulempen ved rund seddelføring, skulle man forvente at knapt noe torsk ble omsatt rund. Selv om statistikken ikke på noen måte kan bevise lovbrudd hos en enkeltaktør, er det nærliggende å tolke den store andelen av rund registrering i vinterfisket de siste årene, som en bekreftelse på ryktene om bruken av dynamisk omregningsfaktor.

8.3.6 Hovden-dispensasjonene

Det såkalte Hovdenprosjektet ble opprettet i 2015, for å muliggjøre et mer effektivt mottak av fangster fra mange små båter. Hovdenprosjektet ble gjennomført ved Hovden Fiskeindustri AS og Tobø Fisk AS, i samarbeid med Nofima og bedriftenes systemleverandører. De to bedriftene fikk dispensasjon fra landingsforskriftens adskillelseskraav og samtidighetskrav, og adgang til å benytte dynamisk omregningsfaktor ved skriving av seddel. Det ble samtidig satt som vilkår for tillatelsen at veiedata både fra rund og sløyd innveiing, samt dynamisk faktor som anvendes, fortløpende rapporteres til Fiskeridirektoratet. Fra vinteren 2019 har seks mottak dispensasjon etter den såkalte Hovdenmodellen. Dispensasjonene er tidsavgrenset til 31.12.19.

For mottak og fisker innebærer denne løsningen at gevinstene ved sløyd seddelføring kan kombineres med fordelene ved å levere fangsten rund og skrive seddel umiddelbart. Det gir økt effektivitet i mottaket, noe også Nofimas evaluering av prosjektet konkluderte med. Det gir bedriftene med dispensasjon etter Hovdenmodellen en konkurransefordel framfor andre mottak som ikke har samme dispensasjon.

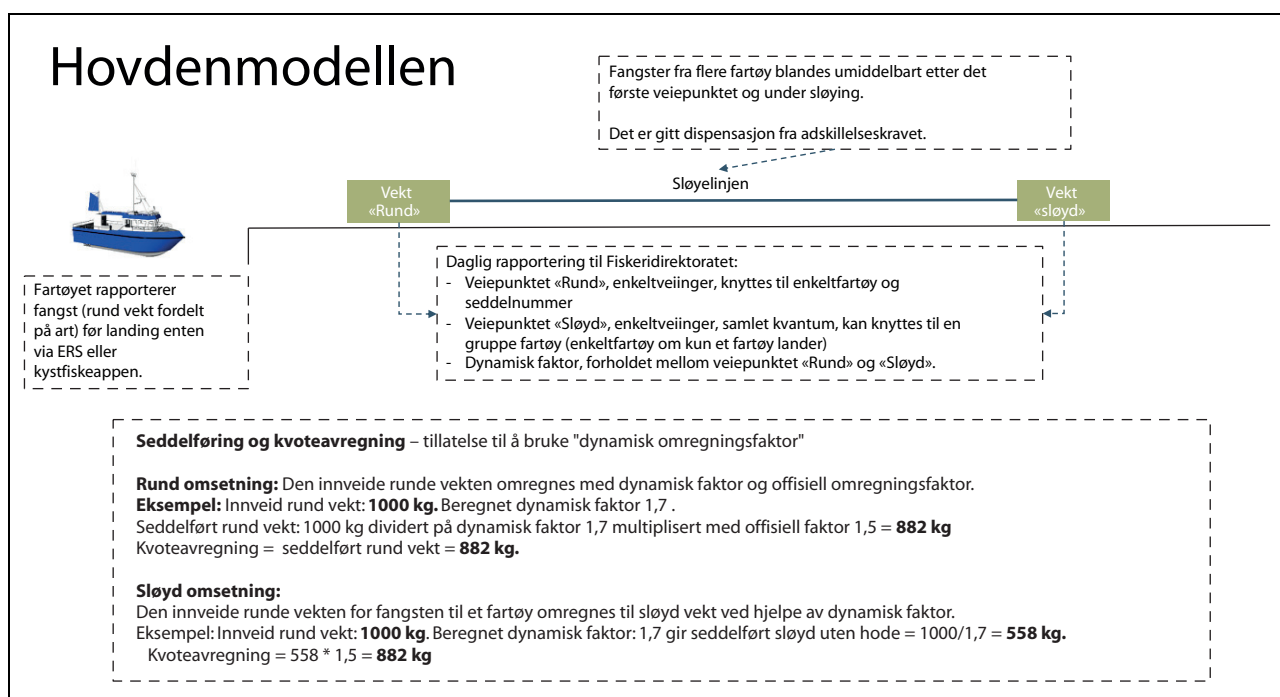


Figur 8.2 Andel landet torsk nord for 62 grader, som er seddelført som rund fisk i perioden 2000 – 2018.

Kilde: Fiskeridirektoratet

Mottakene med Hovden-dispensasjon har altså tillatelse til å føre en beregnet vekt på seddel, og det er valgfritt å føre beregnet rund eller beregnet sløyd. Dersom det føres beregnet sløyd vekt, vil modellen sørge for at den seddelførte vekten er tilnærmet lik faktisk sløyd vekt for den aktuelle fangsten. Det vil med andre ord gi tilnærmet samme seddelregnskap som ved sløyd omsetning på mottak uten dispensasjon.

Ved føring av beregnet rund vekt, som er det vanligste i vintersesongen, er imidlertid den oppgitte runde vekten langt lavere enn den ville vært ved ordinær rund omsetning. Med en biologisk faktor på 1,7, vil en fangst som har veid 1 000 kg rund, bli regnet om, slik at seddelføringen blir 882 kg rund, jf. figur 8.3. Dispensasjonen gir med andre ord tillatelse til å underrapportere rund vekt. Realiteten for fisker og mottak er imidlertid



Figur 8.3 Hovdenmodellen

den samme: at kvoteavregningen tilsvarer det den ville vært ved sløyd omsetning og kvoteavregning basert på offisiell omregningsfaktor.

Dispensasjonene gir altså tillatelse til en praksis som er ulovlig for øvrige aktører. Det bidrar til å ytterligere svekke legitimiteten til regelverket og myndighetenes håndheving av dette. På den annen side gir kravene i dispensasjonene en trygghet for at ressursregistreringen er basert på dokumenterte veiedata, slik at det ikke er mulig manuelt å tilpasse den rapporterte vekten, eller faktoren som brukes i beregningen.

8.3.7 Konsekvenser

Forholdene som er beskrevet over gjør at regelverket for landing av bunnfisk har lav legitimitet. Praksisen med bruk av dynamiske omregningsfaktorer for å beregne vekten som føres på seddel, må forstås i lys av at selve regelverket gir så stor fordel for aktører som omsetter torsken sløyd. Hovden-dispensasjonene vil ytterligere forsterke den generelle oppfatningen av at det å føre en beregnet rund vekt på seddel, kan rettferdiggjøres med behovet for å jevne ut konkurransevilkårene mellom de som kjøper sløyd og de som kjøper rund fisk.

Å bli anmeldt for brudd på et regelverk som oppfattes urimelig skaper stor frustrasjon. Det kan igjen undergrave respekten for fiskerimyndighetene hos næringsaktører som i utgangspunktet ønsker å være lovlidige. Samtidig gir den ulovlige bruken av dynamisk faktor ulike konkurransevilkår mellom aktørene i næringen og mellom kyststatene, og økt handlingsrom for aktører som ikke bare vil sikre like konkurransevilkår, men som bruker en kunstig høy faktor. Det bidrar til ytterligere underreportering, overfiske og kunstig høye priser på råstoff, som kan presse lovlidige kjøpere ut av markedet.

Den gjennomgående svake etterlevelsen av landingsforskriften i vinterfisket etter torsk, er en stor utfordring for ressurskontrollen. Praksisen med bruk av beregnet vekt på seddel skaper problemer med å sikre korrekt kvoteavregning, både for det enkelte fartøy og for nasjonen samlet. Manglende dokumentasjonskrav på innmeldt fangst fra fartøy og vektlogg fra innveiing, gjør det også vanskelig å kontrollere at all fangst registreres.

Åpningen for å velge om man ønsker å registrere fisken sløyd eller rund, gir også mulighet for til enhver tid å velge den omsetningsform som gir den laveste kvoteavregningen for fisker. Det skaper et systematisk insentiv til å overfiske kvotene,

og gjør at forutsetningen om at det totale ressursuttaket vil bli riktig når du ser hele kvoteåret samlet, ikke holder.

8.4 Ilandføringsplikten

Havressursloven § 15 slår fast at all fangst skal føres i land, og plikten er presisert i utøvelsesforskriften § 48. Der framgår det at ilandføringsplikten gjelder for død eller døende fisk av alle arter, som er listet opp i bestemmelsen.

Andre arter kan kastes ut, noe som strider mot målet om optimal samfunnsøkonomisk utnyttelse av fellesskapets ressurser.

Videre gir unntakene stort mulighetsrom for omgåelse av ilandføringsplikten, ettersom de gjør det utfordrende å avdekke og håndheve brudd på ilandføringsplikten. For det første er det vanskelig å oppfylle den strafferettslige bevisbyrden og dokumentere systematiske brudd på ilandføringsplikten, når det er tillatt å kaste ut enkelte arter. Det innebærer at ulovlig utkast enkelt kan skjules som lovlig utkast, fordi det er vanskelig å skille enkelte arter omfattet av ilandføringsplikten og arter som ikke er omfattet. Det er også utfordrende å dokumenter omfanget av brudd på plikten, fordi det kreves tilstedeværelse for å avdekke det ulovlige forholdet.

8.5 Harmonisering av regelverket mellom Skagerrak og Nordsjøen

Historisk har Skagerrak blitt vurdert som åpent hav mellom Norge, Danmark og Sverige, med den konsekvens at dette området ble regulert gjennom flaggstatsjurisdiksjon. Avtalen (Skagerrakavtalen, 1966) som lå til grunn for dette, ble opprettholdt også etter at Norge opprettet sin økonomiske sone i 1977. I 2009 ble den gamle Skagerrakavtalen sagt opp. Det innebar at kyststatsjurisdiksjon ble innført i dette området, på lik linje som i andre deler av norske farvann. Likevel har adgangen for danske og svenske fartøy til å fiske over midtlinjen, fra den tidligere avtalen blitt stående. Dette skaper store utfordringer av flere grunner.

For det første vil det at Norge og EU har ulike regler for utøvelse av fiske i de ulike sonene i Skagerrak, medføre at det er umulig å reagere mot brudd på norsk lovgivning, dersom fisket har foregått over midtlinjen, altså at det i løpet av en høstingsoperasjon er fisket i EU-sonen og norsk sone. Dette vil i prinsippet si at Norge avgir jurisdiksjon

og håndhevelsesmyndighet i egne deler av Skagerrak, fordi det i dag er umulig å verifisere hvorvidt et ulovlig forhold faktisk har skjedd i løpet av den delen av høstingsoperasjonen, som har skjedd i norsk sone. Dette kommer særlig på spissen når regelverket i Nordsjøen og Skagerrak ikke er harmonisert. Fartøy kan f.eks. ha kvote på enkelte fiskeslag som kan fiskes både i Nordsjøen og Skagerrak, med ulike bifangstbestemmelser.

For det andre vil det ikke være mulig å vite med sikkerhet hvor stort ressursuttak som er foretatt i norsk del av Skagerrak, fordi det er tvil om hvilken sone fangsten faktisk ble høstet i.

8.6 Regulering av fritids- og turistfisket

Regelverk for fritids- og turistfiske og håndheving av dette er ikke en del av utvalgets mandat. Utvalget velger likevel å ta opp denne utfordringen. Skal legitimiteten til regelverk og håndheving av regelverket for yrkesfisket styrkes, er gode kontrollordninger for fritids- og turistfisket viktig.

Rekreasjonsfisket er et samlebegrep for fritids- og turistfiske. Det anses som en del av allemannsretten og er først og fremst innsatsregulert. Fritidsfisker kan i henhold til havressursloven § 22 kun fiske med en begrenset mengde passive redskap, som f.eks. håndholdte redskap, garn, line eller med teiner. Turistfisker, altså en som ikke er norsk statsborger kan bare fiske med håndredskaper.

Fritidsfiskere kan omsette fangst for inntil 50 000 kroner. I fiske etter torsk er det også etablert maksimalt tillatt kvantum som kan fiskes av fritidsfisker for omsetning. Kvantumet er henholdsvis 1 000/2 000 kg avhengig av om det fiskes sør eller nord for 62 °N. Dersom det skal omsettes fangst for mer enn dette, eller fiskes med andre redskaper eller et større antall redskap, vil det i praksis være et næringsfiske. Det forutsetter at man er registrert i fiskermanntallet og i merke-registeret. Turistfiskere har ikke adgang til å omsette sin fangst.

Allemannsretten åpner for at den som utøver rekreasjonsfiske kan fiske til egen husholdning eller til eget matauk, men hvor mye dette utgjør er vanskelig å si og er derfor vanskelig å håndheve. Den eneste etablerte begrensning på uttak til egen husholdning eller såkalt matauk ved rekreasjonsfiske er ved fangst av kongekrabbe, hvor fritidsfisker maksimalt kan fiske 10 kongekrabber til egen husholdning. Det er med andre ord ingen reell kvantumsbegrensning på hvor mye som kan

fiskes for rekreasjon. Det er heller ingen deltakerregulering, registreringsordning eller rapporteringsplikt for den som utøver et rekreasjonsfiske. Rekreasjonsfisket er heller ikke avgiftsbelagt.

Rekreasjonsfiske i regi av turistfiskevirksomheter, det vil si bedrifter som driver næringsvirksomhet basert på turistenes tilgang til norske fiskeressurser i sjø, har skutt fart de senere år. For å få bedre oversikt over omfanget av turistfiske og hvor mye uttak slik virksomhet representerer, ble det i 2018 innført registreringsplikt for turistfiskevirksomheter. Samtidig ble de registrerte virksomhetene pålagt en månedlig rapporteringsplikt av gjestenes fangst. Utførselskvoten for rekreasjonsfiske ble på samme tidspunkt redusert. I dag kan gjester ved registrerte turistfiskevirksomheter ta med seg inntil 20 kg fisk eller fiskevarer per person, inkludert bearbejdede produkter, herunder fiskefilét i løpet av en 7 dagers periode, mens rekreasjonsfiskere som ikke fisker i regi av en virksomhet kun kan ta med seg 10 kg over samme periode. 20 kg fiskefilét kan tilsvare over 60 kg rund fisk avhengig av utbytte.

Grensekontrollen avdekker at det foregår ulovlig utførsel av fisk. I Økokrim sin risikovurdering for 2018 ble turistfiskerieringen betegnet som et område der det foreligger betydelige økonomiske insentiver for lovbrudd. Man ser også en økende grad av organisert ulovlig aktivitet i deler av næringen, samtidig som det registreres en økt profesjonalisering i andre deler av næringen.

Selv om rekreasjonsfiske sannsynligvis kun utgjør en brøkdel av det kommersielle fisket, ser utvalget at legitimiteten til ressurskontrollen generelt påvirkes av hvorvidt man klarer å styrke reguleringen av, og kontroll og håndhevelse med turist- og fritidsfisket.

8.7 Utvalgets betraktninger

Utvalget har i dette kapitlet belyst regelverk der etterlevelsen antas å være særlig svak, enten fordi regelverket ikke oppleves legitimt av næringsaktørene, eller fordi det er vanskelig å håndheve det.

En del av fiskerireguleringene er veldig kompliserte med en rekke spesialordninger etablert for å oppnå ulike hensyn. Konsekvensen er at bare det å få oversikt over hvor stor kvote et fartøy har tilgjengelig kan være utfordrende både for forvaltningen og næringen. Dette gjør seg særlig gjeldende for torskereguleringen. Dispensasjoner svekker også legitimiteten til regelverket. Dispensasjoner medfører forskjellsbehandling og ulike konkurransevilkår, og vil oppleves urettfer-

dig for aktører som ikke er gitt dispensasjon. Det vil igjen bidra til at aktørene rettferdiggjør egne regelbrudd.

Landingsforskriften, som regulerer kravene ved landing av fisk, omtales i enkelte sammenhenger som «dispensasjonsforskriften». Omtalen gir inntrykk av at det nærmest er normalen å få unntak fra et eller flere krav i forskriften, noe som svekker regelverkets troverdighet.

Utvalget har observert at det er særlig store utfordringer med etterlevelsen av landingsforskriften ved landing av fersk torsk i vintersesongen. Det er sterke indisier på at oppgitte vektdata på sluttsedlene i dette fiskeriet ikke er basert på korrekt innveid vekt, men i stedet – og i strid med regelverket – en vekt som i mange tilfeller er regnet om med det som kalles «dynamisk omregningsfaktor». Praksisen rettferdiggjøres med at aktører som sløyer fangsten før omsetning og fører sløyd vekt på seddel, får en kvotefordel sammenlignet med de som omsetter fisken rund i sentrale deler av sesongen. De som omsetter fisken rund vil derfor ønske å rapportere slik at kvoteav-

regningen blir den samme som for de som omsetter sløyd. Enkelte tilbyr også en høyere «dynamisk faktor» enn det som er det reelle forholdet mellom rund og sløyd fisk, som i praksis betyr at fangsten underrapporteres.

De såkalte Hovden-dispensasjonene kan gi næringsaktørene en ytterligere grunn til å rettferdiggjøre ulovlig bruk av dynamisk faktor. Dispensasjonene tillater noen mottak å benytte dynamisk faktor ved seddelføring av rund torsk, dog mot strenge krav til å dokumentere forholdet mellom torskens runde og sløyde vekt.

Fiskeridirektoratets kontroll med og håndheving av regelverket for landing av torsk er også gjenstand for mye konflikt. Manglende etterlevelse og konfliktnivået rundt håndhevingen av dette regelverket tyder på at det mangler legitimitet i næringen.

Utredningen har også registrert utfordringer med operasjonalisering av ilandføringsplikten, utfordringer med håndheving av regelverket i Skagerrak og utfordringer med manglende regulering av fritids- og turistfisket.

Del III
Teknologi

Kapittel 9

Digitaliserings- og teknologitrender

9.1 Innledning

Dagens dyptgripende digitaliserings- og teknologitrender beskrives i en rekke ulike rapporter, blant annet i flere OECD-rapporter. Trendene er i ulik grad realisert, men hensikten her er å beskrive hvilke uforløste muligheter som finnes innenfor fiskerinæringen og forvaltningen av våre felles ressurser. Digitalisering handler om å legge til rette for generering, håndtering og utnyttelse av digital informasjon. Digitalisering brukes også om datatekniske metoder og verktøy for å erstatte, effektivisere eller automatisere manuelle eller fysiske oppgaver. Denne presiseringen peker på forandringene som følger med digitaliseringen.

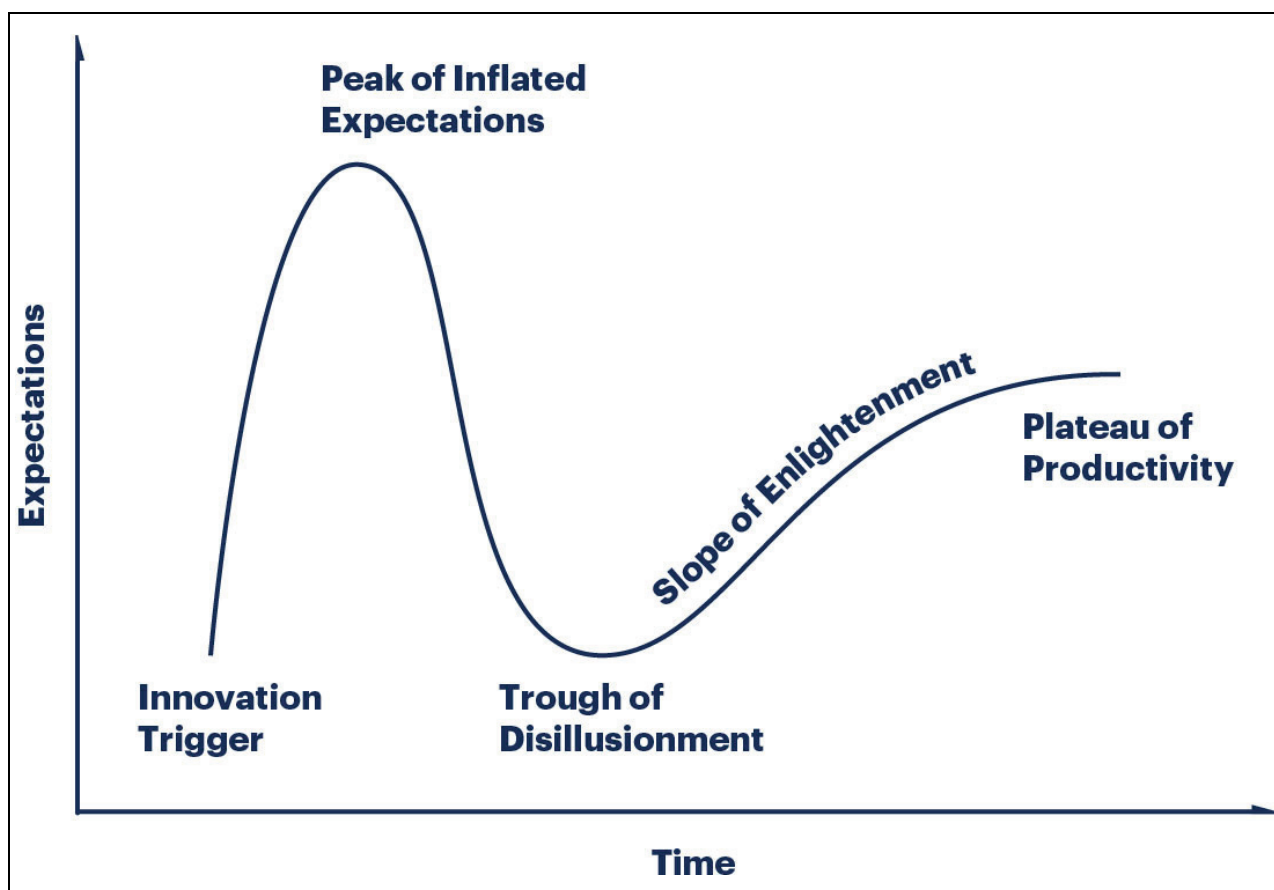
Den digitale utviklingen har vært enorm de siste tiårene og få hadde sett for seg hvilken betydning Internett, mobiltelefoner og bredbånd skulle komme til å få, for bare en generasjon siden. Digitalisering og ulike teknologier er et gjennomgående tema på alle samfunnsområder og trekkes fram som svar på en rekke utfordringer.

I Meld. St. 27 (2015–2016) *Digital Agenda for Norge* beskrives en del sentrale utviklingstrekk og utfordringer innen digital teknologi. Formålet med meldingen var å presentere regjeringens overordnede politikk for hvordan Norge kan utnytte informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT) til samfunnets beste. Digitalisering var også et tema i Meld. St. 27 (2016–2017) *Industrien – grønnere, smartere og mer nyskapende*. Disse meldingene er fulgt opp gjennom Digital21 som er opprettet av Nærings- og fiskeridepartementet for å fremme næringslivets evne og mulighet til å utvikle og ta i bruk ny teknologi og kunnskap i takt med den økende digitaliseringen. Det langsiktige målet for Digital21 er å bidra til økt digitalisering i næringslivet og til at det fremmes forslag til en bred og samlet strategi på tvers av ulike næringer og kompetansemiljøer. Nylig er det også lagt fram en digitaliseringsstrategi for offentlig sektor, *En digital offentlig sektor, Digitaliseringsstrategi for offentlig sektor 2019–2025*, som er en

oppfølging av *Digital agenda for Norge*. Strategien gjelder på et overordnet nivå og gir føringer for digitaliseringsarbeidet i offentlig sektor og eventuelle sektorspesifikke strategier. Strategien er tverrsektoriell og skal både ivareta et helhetsperspektiv og understøtte sektorvise mål for digitalisering av offentlig sektor. I tillegg har Samferdselsministeren nylig lagt fram en nasjonal strategi for å fastsette posisjon, navigasjon og tid (PNT). En rekke samfunnskritiske funksjoner er avhengig av PNT, for eksempel person- og godstransport, elektronisk kommunikasjon og finansielle tjenester. I 2018 ble det også lagt fram en egen strategi for *Norge som datasenternasjon*.

Når digitalisering løftes fram i stadig flere sammenhenger er dette en erkjennelse av at det finnes ulike teknologier som vil kunne bidra til å løse en rekke av de utfordringer som samfunnet har identifisert. Samtidig er det behov for strategier som gir en effektiv og sunn utnyttelse av teknologien, og som skaper rom for å forstå både begrensningene og potensialet i nye løsninger. Rapporten Hype Cycle for Emerging Technologies (LeHong og Fenn, 2011) viste for eksempel at bare 1 pst. av spurte IT-sjefer og toppsjefer trodde at skytjenester ville få en strategisk verdi for selskapet i de nærmeste årene. Samme prosentandel mente at løsninger for mobiltelefoner (applikasjoner, mobiltilpassede nettsider og handelsløsninger) ville få en strategisk verdi for deres selskap. Denne rapporten har også beskrevet en vanlig livssyklus for teknologitrender i en såkalt «hypekurve», se figur 9.1. Kurven som illustrerer at så snart ny teknologi blir kjent, vokser forventningen eller «hype» om teknologien og dens potensial voldsomt. Deretter slår ofte en del realiteter inn som reduserer forventningene, inntil man finner gode løsninger som på lenger sikt gir stor nytteverdi.

Teknologiutviklingen går såpass fort at det er vanskelig å gi endelige konklusjoner om hvilke teknologier det bør satses på innen fiskerinæringen i et lengre perspektiv. Dette kapittelet vil likevel peke på noen mulige teknologiske løsninger,



Figur 9.1 Gartner Hype-kurve

Kilde: Gartner Research

som kan svare på problemstillingene som trekkes fram i mandatet og risikoer beskrevet i del II. Det vil også skisseres et bilde av en framtidig innretning av ressurskontrollen basert på disse løsningene.

Et samfunnsområde som allerede har gjennomgått en revolusjonerende utvikling de siste tiårene er skatteforvaltningen. Tidligere måtte den enkelte skattebetaler innrapportere og dokumentere egen inntekt til skattemyndighetene. I dag trenger majoriteten av skattebetalere knapt å forholde seg til ligningen, fordi nødvendige data registreres og rapporteres til skattemyndighetene av en tredjepart, typisk arbeidsgiver og ulike banktjenester. Ved at beregningen av inntekter og skatter baseres på tredjepartsrapportering økes etterlevelsen betraktelig. Utviklingen har også tillatt økt bruk av automatiske kontroller og effektivisert saksbehandlingen hos skatteetaten. Skatteetaten utvikler også løsninger for skatteberegning i sanntid. Det vil gi mulighet for dialogtjenester og øyeblikkelig beregning av riktig skatt.

Et annet område som har gjennomgått sammenlignbare endringer er kravene til bruk av kas-

sasystemer. Fra og med 2019 må alle kassasystemer i Norge kunne registrere vekselkasse og skille ulike typer betalingsmidler. I tillegg er det krav om kontinuerlig lagring og sikring av elektronisk journal, slik at denne ikke kan bli endret i ettertid. Videre kreves et tydeligere skille mellom positive og negative beløp på kvitteringer, rapporter og i elektronisk journal. De nye kravene innebar at opptil 100 000 kassasystem måtte skiftes ut i Norge. Hensikten var å få på plass et system som bidrar til økt etterlevelse ved å innsnevre mulighetsrommet for lovbrudd.

Erfaringene fra skatteforvaltningen og innføring av nye kassasystemer vil ha en overføringsverdi når utvalget skal gi råd om en framtidig innretning av ressurskontrollen.

I dette kapittelet presenteres ulike teknologier som kan tenkes å effektivisere eller automatisere innsamling og bruk av data i fiskerinæringen og forvaltningen. De ulike teknologiene kan systematiseres i tre hovedkategorier;

- a. Teknologier som vil bidra til å samle inn data
- b. Teknologier som kan benyttes til analyse og tilgjengeliggjøre data

c. Teknologi for kommunikasjon av data

Formålet er å legge bedre til rette for etterlevelse av fiskerilovgivningen, korrekt registrering av ressursuttaket og dokumentasjon av bærekraft og lovlighet. I kapittel 10 er teknologiene relatert til fiskerinæringens verdikjede beskrevet, for å skissere aktuelle løsninger som vil gi automatisk og verifiserbar datafangst gjennom verdikjeden. Det er verdt å merke seg at på enkelte områder er ulike teknologiske løsninger allerede tatt i bruk av fiskerinæringen, men gjerne ikke med det formål å ivareta behovet for registrering av ressursuttaket. Et sentralt poeng er derfor å øke bevisstheten om at data som registreres kan benyttes til flere formål, og at behov i andre deler av fiskeriforvaltningen i mange tilfeller er overlappende med behovet for korrekte og verifiserbare data i ressurskontrollen.

Teknologier for analyse og tilgjengeliggjøring, som vil være sentrale for myndighetenes kontrollarbeid, beskrives nærmere i punkt 9.3 nedenfor.

9.2 Teknologi for datainnsamling

Så og si alle data som næringen er pålagt å registrere og rapportere til norske myndigheter er basert på manuelle registreringer, noe som gir et stort mulighetsrom for omgåelse av fiskerilovgivningen. I dette punktet beskrives teknologitrender for innsamling av data som vil imøtekomme de identifiserte utfordringene. Tabell 9.1 gir en oversikt over aktuelle teknologier for datainnsamling, som også beskrives nærmere i det følgende.

9.2.1 Innsamling av data fra sensorer

Tingenes Internett (Internet of Things – IoT) er et konsept hvor et stort antall fysiske enheter (identifiserbare gjenstander) kommuniserer med hverandre og over Internett. Ved hjelp av denne teknologien kan nyttig informasjon fra fysiske enheter registreres og samles. Enhetene må være utstyrt med elektronikk, programvare, sensorer (for eksempel temperatur eller posisjon) og kommunikasjonsutstyr som gjør dem i stand til å utveksle

Tabell 9.1 Oversikt over aktuelle teknologier for datainnsamling

Aktuell teknologi	Beskrivelse
Sensorer	Små, energieffektive og billige masseproduserte sensorer gir mulighet for å hente inn store mengder data fra fysiske objekter.
Tingenes internett (Internet of things, IoT)	IoT dreier seg om å plassere sensorer på «ting», maskiner, installasjoner, osv., og så koble «tingene» til et nettverk som gjør det mulig å hente ut data fra sensorene. Data kan være posisjon, temperatur, bilder, hastighet, m.m. IoT gjør det mulig for alle gjenstander, tjenester og enheter å være koblet opp mot Internett samtidig og interagere med hverandre.
Radiofrekvensidentifikasjon	Radiofrekvensidentifikasjon (Radio frequency identification, RFID) er en metode for å lagre og hente data ved hjelp av små enheter kalt RFID-brikker.
Maskinsyn	Datamaskiners evne til å identifisere objekter, hendelser eller aktiviteter i bilder. Teknologien benytter bildebehandlingsprosesser for å dekonstruere bildematerialet, og vurderer deretter om egenskapene i bildet kan knyttes opp mot objekter som systemet kjenner fra før.
Kunstig intelligens (AI)	Datamaskiner lærer å gjenkjenne komplekse mønstre og gjøre intelligente beslutninger basert på data. Maskinen lærer ved hjelp av mange presist formulerte eksempler eller et svært høyt antall enklere formulerte eksempler.
Roboter	Roboter er en digitalt styrt produksjonsteknologi.
Autonome systemer	Autonome systemer er systemer som helt eller delvis kan operere selvstendig, med varierende grad av menneskelig inngripen.
Droneteknologi	Droneteknologi inkluderer dronefly, dronebåter, robotskip, autonome skip, undervannsroboter og andre typer roboter. Dette er en transportplattform for sensorer og kommunikasjonsløsninger.

eller innrapportere data. Den raske utviklingen, både teknisk og prismessig, har muliggjort utbredelsen av IoT.

Eksempler på IoT er nettverkskameraer som kan styres via nettet, eller såkalte «smarte hjem», hvor lys og låser kan styres via applikasjoner på mobiltelefonen. Et annet eksempel er registreringen som skjer når biler passerer bomstasjoner. I tillegg til å registrere bompengavgifter gir disse systemene viktig informasjon om kjøretøy, passeringstidspunkt, fart og frekvens. Data som gjennom analyse blant annet gir informasjon om når belastningen på veisystemet er størst. Et tredje eksempel er smarte strømmålere som rapporterer strømforbruket til strømselskapene automatisk.

IoT er en teknologi som vil kunne være aktuell gjennom hele verdikjeden i fiskerinæringen, fra å samle informasjon om den enkelte fangstoperasjon til å registrere opplysninger fra veipunkter eller temperatur på produktet under transport. IoT registrerer og samler inn ulike typer informasjon, som kan kobles sammen i et blokkjedebasert sporbarhetssystem som beskrevet nedenfor.

Verdens Naturfond (WWF) i Australia, Fiji og New Zealand har i samarbeid med flere teknologiselskaper nylig lansert et pilotprosjekt i Stillehavet hvor målet er å bruke IoT og blokkjedeteknologi til å spore tunfisk fra agn til tallerken. Prosjektet vil bruke en kombinasjon av radiofrekvensidentifikasjon (RFID), QR-koder og skannerenheter for å samle informasjon på ulike punkter langs forsyningskjeden. Den innsamlede informasjonen vil bli registrert ved hjelp av blokkjedeteknologi. Når en fisk er tatt om bord blir det festet en gjenbrukbar RFID-tag på fisken. Enheter montert på fartøyet, på kaien og gjennom produksjonen oppdager taggene og informasjon blir automatisk lastet opp til blokkjeden. Når fisken er produsert vil den gjenbrukbare RFID-koden bli byttet til en billigere og unik QR-kode, som blir festet til produktemballasjen og som knyttes til den opprinnelige RFID-taggen.

Tilsvarende pilotprosjekter er også gjennomført av The International Pole and Line Foundation for å spore produkter fra indonesisk fiske etter tunfisk, fram til forbrukere i Storbritannia.

9.2.2 Sensordata og mønstergjenkjenning

Kunstig intelligens er et fellesbegrep for teknologier som setter datamaskiner i stand til å løse problemer og lære av egne erfaringer. Det arbeides spesielt mye med kunstig intelligens innen talegjenkjenning, bildegjenkjenning, brukerinterak-

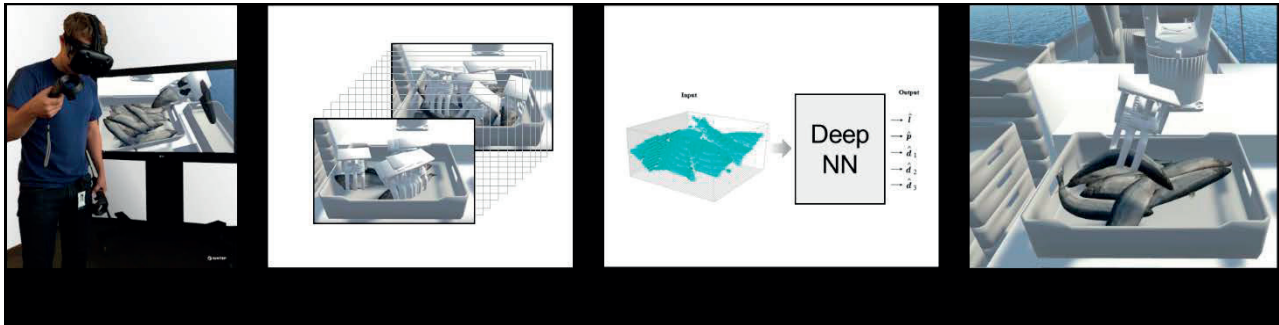
sjon og styring av fysiske prosesser. Innenfor denne teknologien finnes det ulike grener.

Bildegjenkjenning gjennom mønstergjenkjenning og maskinsyn (Computer Vision) handler om datamaskiners evne til å identifisere objekter, hendelser eller aktiviteter i bilder. Teknologien benytter bildebehandlingsprosesser for å dekonstruere bildematerialet, og vurderer deretter om egenskapene i bildet kan knyttes opp mot objekter som systemet kjenner fra før. Denne teknologien har mange ulike bruksområder, for eksempel ansiktsgjenkjenning, analyse innenfor medisin for å styrke prognoser, diagnoser og behandling av sykdommer.

Slik teknologi har for eksempel blitt brukt til å sortere innmat (blant annet lever og rogn) under produksjon av torsk. Tradisjonelt har dette blitt gjennomført manuelt, men ved bruk av maskinsyn kan identifisering av fisk og sortering av restråstoff automatiseres.

Det er allerede installert teknologi på flere torsketrålere med tanke på å utvikle produksjon av beinfrie produkter med bedre utnyttelse av fileten. For å oppnå dette kreves utstyr for automatisert produksjon og sortering av ulike produkter. En effektiv produksjon forutsetter at hver enkelt fisk automatisk blir sortert på art og størrelse. Her benyttes bildeteknologi for å gjenkjenne og sortere hvitfisk (torsk, hyse og sei) etter art og størrelse. Teknologien utvikles i utgangspunktet med tanke på å forbedre kvaliteten og øke verdiskapingen, men det er klart at informasjonen som registreres om fangsten som tas om bord også vil kunne danne grunnlag for å registrere ressursuttaket.

Gjennom forskningsprosjektet Kvalitetsmåling på hvitfisk gjennom analyse av spektrale bilder i sanntid (KVASS) arbeides også med teknologiske løsninger som muliggjør måling av fiskens kvalitet med sensorteknologi basert på lys (hyperspektral spektroskopi). Utgangspunktet er at en utblødd fisk av god kvalitet har hvitt og delikat fiskekjøtt. En fisk som ikke er utblødd eller er blitt skadet eller klemt under fangst, vil ha bloduttrekkelser og blodansamlinger i muskelen. På produksjonslinjen belyses fisken, og blodinnhold i fiske-muskelen måles gjennom det lyset som reflekteres tilbake til sensoren. Maskinen skal kunne måle og analysere fisk på transportbånd med en hastighet på to meter per sekund, og fisken kan dermed sorteres i ulike kvalitetsklasser basert på blodinnhold i fiskekjøttet. Poenget i denne sammenheng er at en slik analyse kan utvides til å inkludere andre data, som kan være viktig i et



Figur 9.2 Prosjektet Iprocess

Kilde: SINTEF Ocean

kontrollperspektiv, for eksempel identifisering av art.

Maskinsyn danner også grunnlag for robotisering, det vil si opplæring av roboter ved ulike læringsstrategier for å kunne gjenskape håndterings- og bearbeidingsvevnen som mennesker har. Læring gjøres via kunstig intelligens basert på bilder og direkte interaksjon. Det finnes eksempler hvor virtuell virkelighet (VR) brukes som et miljø for å lære opp en robothjerne til å gjøre bestemte oppgaver som krever 3D syn, griping og håndtering, for eksempel pakking av fisk, se figur 9.2.

Tilsvarende teknologi utvikles også for å effektivisere bløggingsprosessen. For å identifisere nøyaktig hvor fisken skal kuttes for å oppnå en mest mulig effektiv bløgging samles informasjon om den enkelte fisk. Igjen handler det først og fremst om å heve kvaliteten på produktet. I et ressurskontrollperspektiv er slik teknologi interessant fordi det samles enorme mengder data om den enkelte fisk for å kunne gjøre riktige beregninger og håndtering av fisken, blant annet informasjon om fiskens art, størrelse og volum. Det er de samme dataelementene som må til for å etablere faktum om ressursuttaket.

Dersom informasjon som benyttes for å øke fiskens verdi og forbedre produktets kvalitet samtidig kan benyttes som grunnlag for registrering av ressursuttaket, vil dette være en fordel for både næring og forvaltning.

9.3 Teknologi for analyse og tilgjengeliggjøring av data

Flere steder i rapporten er det pekt på at forvaltningen ikke har systemer for å analysere tilgjengelige data på en effektiv måte eller rett og slett at

tilgang til data mangler. Tilgang på relevante data vil være en forutsetning for å kunne innrette framtidens ressurskontroll på en effektiv og troverdig måte. Dette punktet beskriver teknologier for innsamling av data som vil imøtekomme de identifiserte utfordringene. Tabell 9.2 gir en oversikt over aktuelle teknologier for analyse og tilgjengliggjøring av data, som også beskrives nærmere i det følgende.

9.3.1 Skylagringstjenester

Skylagring er en modell der datalagring tilbys som en tjeneste over internett. Dataene lagres i eksterne datasenter, gjerne driftet av globale aktører, slik som Microsoft, Apple, Google eller Amazon. Skylagringstjenester tilbys gjerne sammen med verktøy for tjenesteutvikling og dataanalyse. Data fra skylagringstjenester kan ofte leses og oppdateres gjennom en webtjeneste (Web Service) gjennom et programmeringsgrensesnitt (på engelsk: API, application programming interface).

Et eksempel på en slik skylagringstjeneste som tilbys privatpersoner er Dropbox. Dette fungerer slik at alle filer som lastes opp automatisk synkroniseres med kontoen til den enkelte slik at disse filene er tilgjengelig uansett om man logger seg på fra mobil, nettbrett eller annen PC. Det finnes en rekke eksempler på andre slike skylagringstjenester, for eksempel OneDrive, Google Drive, iCloud og Amazon Cloud Drive.

Skylagringstjenester er i dag vanlig, og kan tenkes brukt til å lagre data som samles underveis i verdikjeden med tanke på ressurskontroll m.m. Her kan ulike interessenter, næringen, forskning eller forvaltning få tilgang til data gjennom egne applikasjoner utarbeidet for å betjene ulike behov.

Tabell 9.2 Oversikt over aktuelle teknologier for analyse og tilgjengeliggjøring av data

Aktuell teknologi	Beskrivelse
Konnektivitet (Connectivity)	Dersom data fra for eksempel sensorer gjøres tilgjengelige er det behov for energieffektive metoder for kommunikasjon mellom enheter (konnektivitet), og enhetene må settes inn i en kontekst som gjør at dataene som genereres, kan bli identifisert, lagret, prosessert og gjort tilgjengelig.
Blokkjede (Block Chain)	En blokkjede er en distribuert database hvor hver node, for eksempel en server, automatisk verifiserer endringer og tilføyelser som gjøres på noen av de andre nodene.
Skylagringsløsninger (Cloud Storage)	Skylagring er en modell for datalagring hvor data blir lagret på eksterne servere.
Stordata (Big data)	Stordata er teknologi og analysemetodikk knyttet til datamengder som er for store, for mangearterte og for ustrukturerte til at tradisjonelle teknikker for å hente ut informasjon kan benyttes.
Kunstig intelligens (AI)	Datamaskiner lærer å gjenkjenne komplekse mønstre og gjøre intelligente beslutninger basert på data. Maskinen lærer ved hjelp av mange presist formulerte eksempler eller et svært høyt antall enklere formulerte eksempler.
Algoritmer	Når man har store mengder data, er det et mål å hente så mye informasjon som mulig ut av dataene. Målet kan være prediktiv analyse, altså å prøve å forutse hva som skjer i en prosess, en maskin eller et produkt, slik at man kan bygge forretningsmodeller basert på reelle behov.
Maskinlæring	Maskinlæring er automatisk gjenkjenning av komplekse mønstre og at maskiner tar beslutninger basert på data. En læringsalgoritme bruker et sett treningsdata for å utvikle eller forbedre en respons.
Visualisering	For å nyttiggjøre oss av informasjonen som er tilgjengelig i store datamengder og være i stand til å tolke og forstå denne informasjonen, er visualiserings- og interaksjonsteknologi viktig (for eksempel AR/VR – «augmented reality» og «virtual reality»)

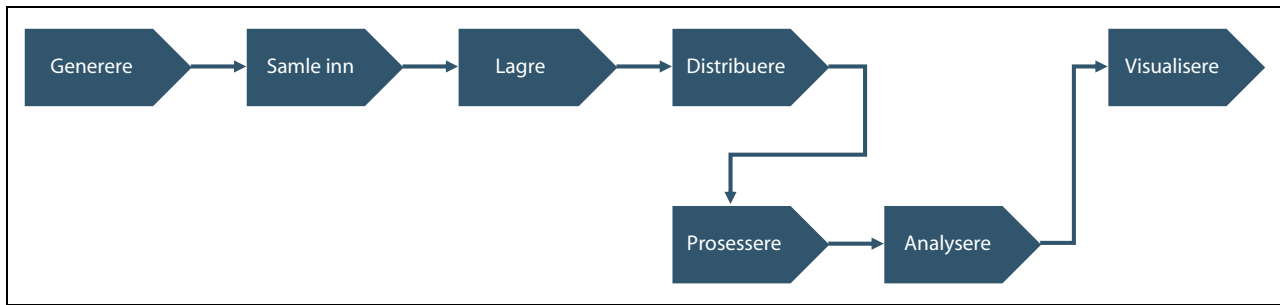
9.3.2 Stordata

Stordata (Big Data) er teknologi og analysemetodikk knyttet til datamengder som er for store, mangearterte eller ustrukturerte til at man kan benytte tradisjonelle teknikker for å hente ut informasjon. Stordata kjennetegnes ofte av transaksjoner med høy oppdateringsfrekvens, som resulterer i datastrømmer som kommer i stor hastighet. Tiden til rådighet for å handle på bakgrunn av slike datastrømmer vil derfor ofte være kort. Videre kommer slike data gjerne fra ulike datakilder, både eksterne og fra datakilder internt i virksomheten som skal bruke dem. Dataene kan også ha variabel form; transaksjons- og loggdata fra ulike applikasjoner, strukturerte data som rader av data, ustrukturerte data som tekst, bilder, videostrømmer, lyd m.m.

For å kunne nyttiggjøre stordata innen fiskeriforvaltningen må data genereres av ulike sensorer

eller andre kilder, og overføres i tilnærmet sanntid. Det stiller krav til kommunikasjon og tilgang til Internett. Deretter må data samles inn og lagres i egnet form. Skytjenester brukes ofte for lagring og tilrettelegging. Videre må stordata prosesseres og analyseres, for eksempel ved bruk av mønstergjenkjenning, maskinlæring og prediksjon. Siden det er begrenset hvor mye informasjon man kan forholde seg til er visualisering nødvendig for at stordata skal gi nytte i operative situasjoner. Denne prosessen illustreres i figur 9.3.

Eksempel på systemer som genererer store datamengder vil være de ulike posisjonsrapporteringssystemene som benyttes av fartøy, for eksempel Automatisk identifikasjonssystem (AIS) og posisjonsrapporteringssystemer (VMS). Det arbeides blant annet med mønstergjenkjenning basert på AIS data for å identifisere potensielle fangstoperaasjoner basert på mottatte posisjonsdata. Her vil verifiserte mønstre for fangstopera-



Figur 9.3 Proses for nyttiggjøring av stordata

sjoner sammenholdes med data som mottas fra fartøyene. Dette er aktuelt som kontrollverktøy for å avdekke ulovlig fiske innenfor stengte områder og såkalt sonetriksing.

9.3.3 Sensordata, mønstergjenkjenning og predikativ analyse

Maskinlæring er en teknologi som kjenner igjen mønster. Et eksempel på maskinlæring vi møter i hverdagen er musikk-tjenesten Spotify, som basert på vårt lyttemønster gir anbefalinger om nye spillelister. Slik kunstig intelligens bygger på innsamling og systematisering av store mengder data ved hjelp av sannsynlighetsberegninger og algoritmer. Bruken av regler, algoritmer og mønster blir stadig mer effektiv og avansert.

Et maskinlæringssystem kan for eksempel bli eksponert for en database med informasjon om korttransaksjoner, og om transaksjonen var legitim eller falsk. Basert på tilgjengelig informasjon lærer maskinlæringssystemet mønster, som kan identifisere bedrageri og ulovlig aktivitet. Etter hvert som maskinlæringssystemer behandler og får tilgang til mer data, blir anslagene på sannsynlige lovbrudd bedre.

Maskinlæring kan også benyttes til å forutse framtidige resultat, såkalt predikativ analyse. Dette vil være aktuelt når datamengdene er for store for mennesker å håndtere direkte. I prediktive analyser benyttes metoder for å forutse hvor mulige lovlige og ulovlige handlinger kan oppstå. Et eksempel på predikativ analyse som det er jobbet med er å anslå i hvilke områder det kan forventes stor innblanding av fisk under minstemål. Slike beregninger er gjort på data samlet inn av Sjøtjenesten og Kystvakten, som grunnlag for tidligere stenging og åpning av fiskefelt. Dette kan tenkes brukt til risikostyring, samt å stenge eller åpne fiskefelt uten at det er behov for å være på fiskefeltet og innhente prøver. En forutsetning for at slike modeller skal fungere, er at det hele tiden tilføres

nye data som grunnlag for analysen. Predikativ analyse er et kraftig verktøy for å forutse svindel og misbruk og er i omfattende bruk innenfor finanssektoren. I Norge arbeider også tolletaten med løsninger basert på slik teknologi.

Et eksempel på en retning innenfor maskinlæring er såkalt Deep Learning. Målet med denne teknologien er at datamaskiner blir i stand til å ta selvstendige beslutninger med utgangspunkt i scenarier og situasjoner som datamaskinen ikke har opplevd tidligere. Selvkjørende biler er i dag det beste eksempelet på praktisk anvendelse av Deep Learning. Denne teknologien vil for eksempel være aktuell ved utvikling av autonome fiske- og fangstfartøy.

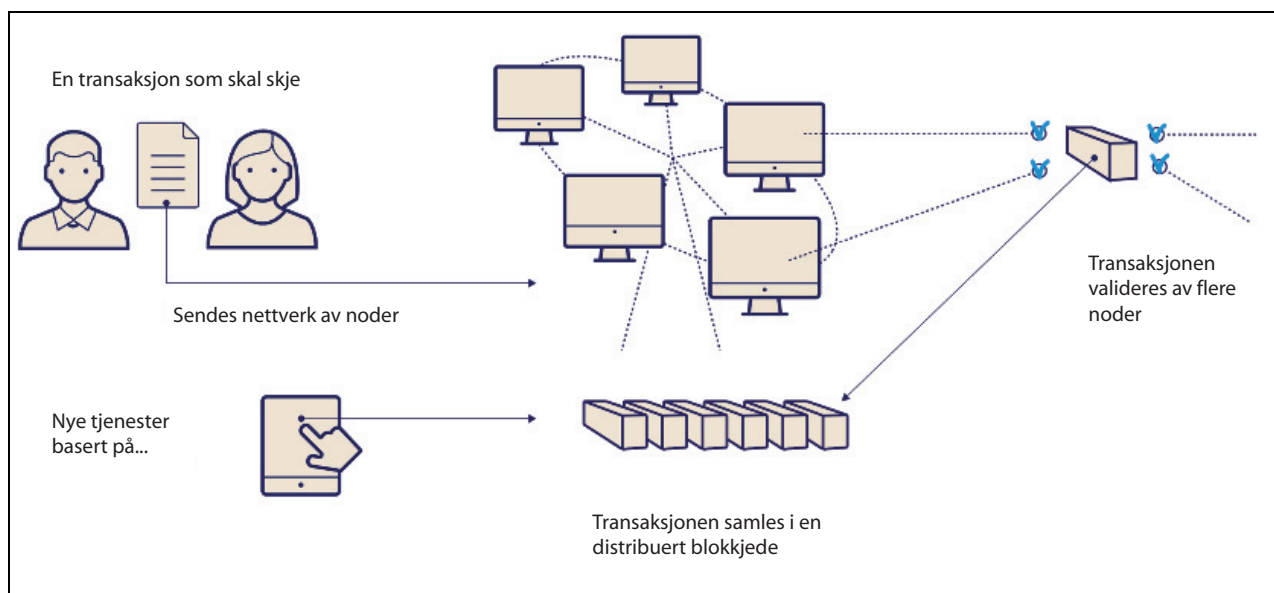
9.3.4 Blokkjedeteknologi

En blokkjede (Block Chain) er en distribuert database hvor hver node eller del av den distribuerte databasen automatisk verifiserer endringer og tilføyelser som gjøres på noen av de andre nodene, se figur 9.4. Informasjonen i en blokkjede kan derfor stoles på uten at man trenger en tiltrodd tredjepart som går god for informasjonen.

Til å begynne med fokuserte man bare på blokkjedeteknologi som fundamentet for elektronisk betalingsmiddel (Bitcoin med flere). Siden har mye oppmerksomhet blitt rettet mot andre muligheter som ligger i denne teknologien, for eksempel såkalte smarte kontrakter, IoT og datalagring.

Nofima har nylig utarbeidet en rapport som gir en vurdering av om blokkjedeteknologi kan brukes til å spore matvarer. Bakgrunnen er behovet for sporbarhet av matvarer, blant annet for å dokumentere opprinnelsessted og redusere risikoen for matsvindel. Det pekes på tre generelle forhold som må på plass om sporbarhet skal sikres:

- Produsentene må ha systemer for å registrere det de gjør.



Figur 9.4 Illustrasjon av en blokkjede

Kilde: Utvalget

- Denne informasjonen må sendes videre eller være tilgjengelig videre i matvarekjeden.
- Forhandleren eller mottakeren av varen må registrere og integrere informasjonen i sine egne systemer.

Boks 9.1 Smarte kontrakter

Kontrakter, eller avtaler mellom to eller flere parter, er en grunnleggende komponent i et samfunn. De tradisjonelle papirkontraktene blir utfordret i et digitalt samfunn. Smarte kontrakter er en blokkjedebasert teknologi som gjør det mulig å digitalisere innholdet i de mer tradisjonelle kontraktene:

«En smartkontrakt er et sett med løfter, spesifisert i digitalt format, som inkluderer protokoller hvori partene handler i henhold til disse løftene.»

Smarte kontrakter baseres på en «if this, then that» logikk. Med andre ord programmeres forhåndsbestemte betingelser inn i en kontrakt, eller et program, som deretter kjøres i sekvens. Man blir mindre avhengig av å basere omsetning av varer på tillit med en smartkontrakt, fordi mer av kontrakten er digital og automatisert. Eller det kan også argumenteres for at smartkontrakter vil gi økt tillit mellom to parter, fordi det ikke lenger vil være behov for å gå via en tredjepart.

Hovedkonklusjonen i rapporten er at dersom hurtighet eller konfidensialitet er de viktigste systemegenskapene så er tradisjonelle sporbarhetssystemer sannsynligvis bedre.

Den viktigste nytten ved blokkjeder er at de er lettere i oppbygging og struktur, og at det derfor er lettere å dele og integrere data mellom bedrifter og mellom verdikjeder. En sentral utfordring i næringsmiddelindustrien i dag er manglende integrasjon mellom de ulike leddene. Det hindrer tilgang til data som registreres på ulike steder i kjeden. Nytteverdien av blokkjedebaserte sporbarhetssystemer er signifikant dersom de kan bidra til å løse dette problemet. Her kan det også trekkes paralleller til forvaltningens behov for tilgang på informasjon.

I verdikjeden for fisk omsettes gjerne produktet en rekke ganger før det når forbruker. Smartkontrakter kan effektivisere omsetningen av fisk dersom data om fisken eller produktet registrert ved IoT-sensorer og smartkontrakten er koblet sammen automatisk. Dette kan gi mulighet for at aktuell informasjon kan følge gjennom de ulike transaksjonene i verdikjeden og være tilgjengelig for relevante aktører. Dette vil gi økt transparens og effektive kontrollverktøy, i tillegg til at næringsen kan oppfylle de ulike dokumentasjonskravene i verdikjeden.

9.4 Teknologi for kommunikasjon av data

Hvis data skal samles inn og være tilgjengelig for relevante aktører er det behov for teknologier for effektiv kommunikasjon av data.

Tilgang på gode kommunikasjonsløsninger er en forutsetning for å kunne viderefremme data fortløpende, og de teknologiske løsningene som omtales i dette kapitlet er i mange tilfeller basert på kontinuerlig tilgang på Internett og bredbånd. Selv om det nok finnes områder i Norge hvor deknningen er begrenset, gir dagens mobilnett stort sett dekning der folk oppholder seg jevnlig. Mobilnettene gir også med enkelte unntak dekning i de fleste kystnære områder. Utviklingen på dette området går raskt med stadige utbygginger og oppgraderinger av mobilnettet.

Utfordringene øker med avstanden fra kystlinjen. Utviklingen av kommunikasjonsløsninger på havet har ikke hatt en like rask utvikling som på land. Den havgående flåten har tradisjonelt vært avhengig av satellittjenester for å kunne kommunisere over lange distanser og sende inn pålagte rapporter (ERS og VMS). Kommunikasjon via satellitt har en kostnadsside, og setter begrensninger på hastigheten og mengden data som kan overføres. Gode og pålitelige kommunikasjonsløsninger er også essensielt for å ivareta sikkerhet. Samtidig vokser den generelle forventningen om å kunne kommunisere kontinuerlig, enten det gjelder bedriftsrelatert interaksjon mot land, privat kommunikasjon eller med andre brukere i området. Det norske fiskefartøyet Hermes har for eksempel ved flere anledninger strømmet fangs-

taktivitet direkte på YouTube, som en del av sin markedsføringsstrategi.

Med økt båndbredde i satellittbaserte kommunikasjonsløsninger, såkalte High Throughput Satellites (HTS), vil alle disse behovene kunne betjenes uten å måtte nedprioritere de mindre kritiske tjenestene. Norsk Romsenter har i innspill til utvalget uttrykt at en betydelig forbedring av satellittkommunikasjonsløsninger for maritim sektor er underveis. Utviklingen vil gå fra dagens smalbånd til tilnærmet bredbånd. Videre vil deknningen lengst nord også forbedres.

Kommunikasjonsløsninger på havet vil også forbedres med nye løsninger der satellittene beveger seg høyere på himmelen (høyelliptiske satellittløsninger) og dermed vil dekke en større del av jordens overflate til enhver tid. Her vil også ulike kommunikasjonsløsninger kunne kombineres, som illustrert i figur 9.5 og 9.6.

Et annet utviklingstrekk er såkalte VDES satellitter som vil kunne gi toveis AIS. Det vil si at det blir mulig å kommunisere toveis med fartøy som har installert slik teknologi. Generelt vil også deknningen av AIS satellitter fortsatt øke.

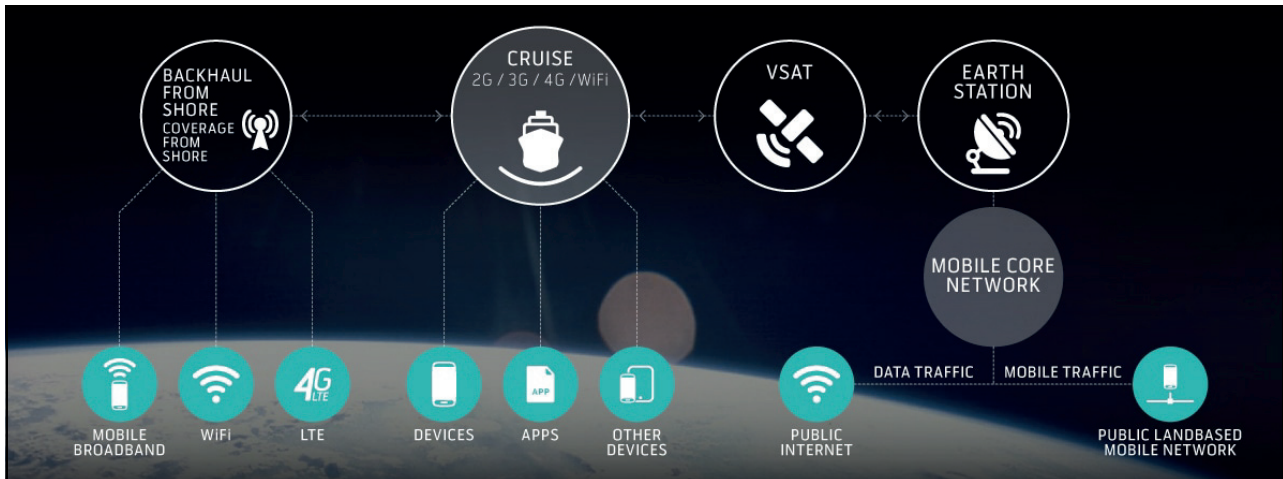
I tillegg til at økt kapasitet via satellitter vil gjøre det enklere å kommunisere med fartøy, og for fartøy å sende data fortløpende, vil økt kapasitet gi grunnlag for bedre overvåkningssystemer og mer effektiv innsamling av data.

9.4.1 Mobile nettverk

Vi har hatt en utvikling av mobile nettverk med nye generasjoner omtrent hvert tiende år siden analogt NMT (1G) kom i 1981, 2G i 1992, 3G i

Tabell 9.3 Oversikt over aktuelle teknologier for kommunikasjon av data

Aktuell teknologi	Beskrivelse
Droneteknologi	Droneteknologi inkluderer dronefly, dronebåter, robotskip, autonome skip, undervannsroboter og andre typer roboter. Dette er en transportplattform for sensorer og kommunikasjonsløsninger.
Blokkjede (Block Chain)	En blokkjede er en distribuert database hvor hver node, for eksempel en server, automatisk verifiserer endringer og tilføyelser som gjøres på noen av de andre nodene.
Skylagringsløsninger	Skylagring eller «Cloud Storage» er en modell for datalagring hvor data ofte blir lagret på flere eksterne servere.
Mobile nettverk	5G vil muliggjøre kommunikasjon og kontroll av enorme mengder med enheter i tilnærmet sanntid.
Satellitter	Ting vi har sendt opp fra jorden og som går i bane rundt et annet objekt kaller vi for satellitter. Via satellittene kommuniseres data. Signalene fra satellittene plukkes opp av bakkestasjoner.



Figur 9.5 Telenor Maritime



Figur 9.6 Telenor Maritime

2001 og 4G i 2010. Rundt 2020 kommer 5G, som vil gi et mobilt bredbåndnettverk med høyere kapasitet og forbedrede brukeropplevelser.

5G vil muliggjøre spesielle nettløsninger i et mye større omfang enn tidligere, blant annet ved at det blir tilrettelagt for at milliarder av ting kan kobles til nettet (IoT). NarrowBand Internet of Things (NB-IoT) er en ny kommunikasjonsteknologi som også gjør det mulig for «ting» å kommunisere via det eksisterende 4G-nettet. Nettet er designet for å knytte objekter som er på vanskelig tilgjengelige steder og som tidligere har vært for dyre å koble til Internett. Sensorene som benyttes er også rimelige i produksjon og har lang batterilevetid (omtrent ti år). Dette vil gjøre det mulig å koble «ting» til Internett der det tidligere ikke har vært lønnsomt eller praktisk gjennomførbart grunnet strøm- og dekningsutfordringer.

Samtidig som 5G tilbyr mange muligheter, har også teknologien begrensinger ved kontroll med

høstingsaktiviteten. På grunn av den høye frekvensen i 5G-nettet blir rekkevidden begrenset. Særlig vil det begrense nytten til sjøs og områder med spredt befolkning. Den høye hastigheten i dagens 4G-nettverk og den gode dekkningen i Norge gir likevel store muligheter for å realisere gode løsninger med dagens nett på sjø. Dette innebærer imidlertid ikke at data ikke kan samles inn på sjøen, men bare at data først kan kommuniseres når fartøyet kommer innenfor egnede kommunikasjonsløsninger.

9.4.2 Radiofrekvensidentifikasjon

Radiofrekvensidentifikasjon (*Radio frequency identification*, RFID) er en metode for å lagre og hente data ved hjelp av små enheter kalt RFID-brikker. En RFID-brikke er en liten brikke som kan festes til eller bygges inn i et produkt, et dyr eller en person, og som inneholder antenner som gjør dem i

stand til å motta og svare på radiofrekvenssignaler fra en RFID-sender. Passive brikker svarer med et svakt radiosignal og trenger ingen strømkilde, mens aktive brikker sender et kraftigere svarsignal og behøver en strømkilde.

RFID benyttes også sammen med annen teknologi, for eksempel NFC (Near Field Communication) og UHF (Ultra High Frequency). RFID tags kan leses veldig raskt, på avstand og i stor fart (flere hundre unike enheter i sekundet). Samtidig er presisjonsnivået veldig nær 100 pst. Metoden gir mulighet til å følge det unike individet ved at hvert enkelt individ eller tag får sin helt unike identitet.

9.5 Andre relevante teknologier

Nanoteknologi (nanotek) betegner anvendt naturvitenskap med strukturer i størrelsesorden 0,1–100 nm, hvor en nanometer er en milliondels millimeter. Innenfor denne teknologien er det flere områder, blant annet genteknologi og materialvitenskap.

Genteknologi kan blant annet brukes til å gjenkjenne fiskeprodukter og dermed avdekke matvindel. En utfordring med å bruke slik teknologi til å gjenkjenne fiskeprodukter har hittil vært at det har tatt tid å analysere biologiske prøver, men det er i dag mulig å gjenkjenne det genetiske materialet i fiskeprodukter med håndholdte redskap som kan gi analyseresultater på 35 minutter.

Innenfor materialvitenskap kan nanoteknologi brukes til å merke produkter. Det er blant annet gjort forsøk på å merke tørrfisk på denne måten, se eksempel på merking med nanoteknologi i figur 9.7. Fordelen er at dette kan bidra til at pro-



Figur 9.7 Eksempel på merking med nanoteknologi

duktet kan spores gjennom verdikjeden og samtidig beskytte merkevarer. Dette forutsetter at det merkede området ikke fjernes fra produktet.

9.6 Trendenes betydning for ressurskontrollen

Utvalget oppfatter at digitalisering- og teknologitrendene som er omtalt i dette kapittelet, gir klart bedre muligheter for å samle, dele og analysere data. Det gir store muligheter for en mer effektiv ressurskontroll. I de følgende kapitlene utredes hvordan ulike teknologier konkret vil kunne bidra til å dokumentere næringens etterlevelse av nasjonale og internasjonale forpliktelser og oppfyllelse av krav fra importland og markedsaktører. Muligheter for informasjonsforvaltning og bruk av teknologi som en utvidet form for tilstedeværelse diskuteres i utredningens del V.

Kapittel 10

Automatisert dokumentasjonssystem

10.1 Innledning

Utredningens del II konkluderte med at dagens dokumentasjonssystemer ikke gir tilstrekkelig trygghet for at høstingen av viltlevende marine ressurser skjer i henhold til sentrale lover og reguleringer. Mangel på verifiserte data om høsting, omsetning og fiskens videre vei til markedet ble identifisert som den største utfordringen for dagens ressurskontroll. Samtidig vil manglende data være en utfordring for næringen når viktige importland og markedsaktører forsterker sine forventninger til sporbar dokumentasjon av en rekke forhold, jf. kapittel 5.

Kapittel 9 viste at digitalisering- og teknologitrendene endrer mulighetene for å samle, dele og analysere data. Det gir nye muligheter for ressurskontrollen. Utvalget utreder i dette kapitlet muligheten for å etablere et dokumentasjonssystem som kan gi pålitelig registrering av ressursuttaket, og samtidig gi næringen et verktøy til å møte ulike dokumentasjonskrav fra norske myndigheter, importland og andre markedsaktører. Problemstillinger knyttet til sporbarhet gjennom verdikjeden vil beskrives nærmere i kapittel 11.

10.2 Et automatisert dokumentasjonssystem

Gjennomgående utfordringer i dag er at sentrale data ikke er tilgjengelig for kontrollmyndighetene, samtidig som viktige kontrollpunkter i verdikjeden mangler. I tillegg er de dataene som næringen er pålagt å registrere og rapportere til norske myndigheter basert på manuelle registreringer.

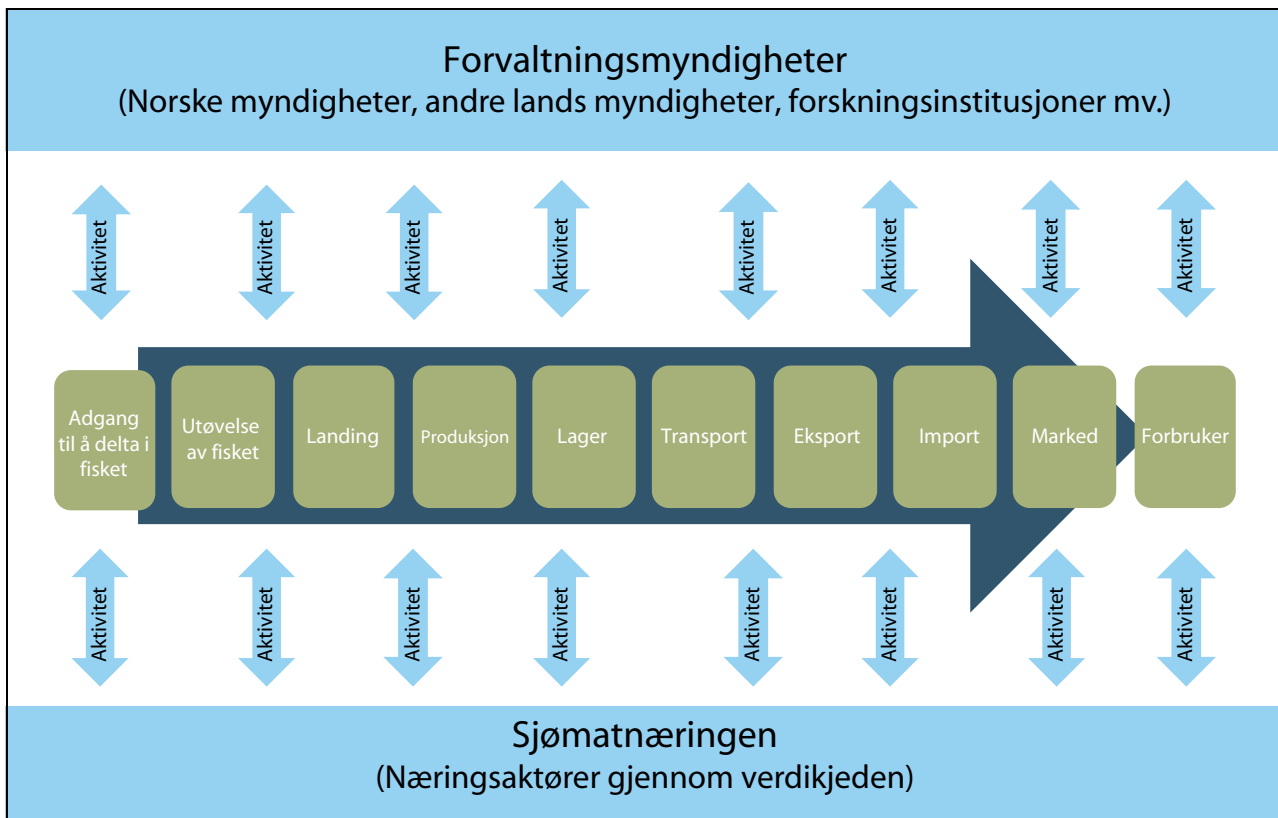
I de tilfeller der næringen er pålagt rapporteringsplikter, er rapporteringssystemene stort sett elektronisk. Opplysningene registreres imidlertid som oftest manuelt inn i systemet, uten at det stilles krav om at den registrerte informasjonen dokumenteres.

Egenrapportering gir handlingsrom for unndragelser og tilpasninger. Samtidig er det tidkrevende og byrdefullt for den enkelte næringsutøver. Ny teknologi har åpnet for en annen tilnærming til rapportering. Såkalt tredjepartsrapportering er en tilnærming som har bidratt til å øke etterlevelsen innen skatteforvaltningen. I stedet for at skatteyter oppgir data selv, altså ved selvangivelse, blir data samlet inn digitalt fra tredjeparter, som arbeidsgivere og banker. Studier viser at tredjepartsrapportering av skatteopplysninger reduserer risikoen vesentlig for bevisst og ubevisst feilrapportering (Kleven et al., 2011).

Tredjepartsrapportering forutsetter ikke at det er en fysisk tredjepart som står for registrering og rapportering av informasjon. Teknologi som automatisk registrerer og rapporterer relevante data kan fylle samme funksjon. I tillegg til å fjerne risikoen for bevisste eller ubevisste menneskelige feil, slipper næringsaktøren å bruke tid på rutinemessig rapportering. Skatteetaten er langt framme i bruken av slike løsninger og innfører nå regnskapsstandarder som gjør at etaten i framtiden kan hente data direkte fra bedriftenes regnskap, i stedet for at bedriftene aktivt skal rapportere. Et annet eksempel er de nye kravene til kassasystem i Norge, omtalt i punkt 9.1.

I dette kapitlet ser utvalget på ulike teknologier som kan legge grunnlaget for et tilsvarende system for tredjepartsrapportering for fiskerinæringen. Det vil si teknologier som kan frambringe objektive data om ressursuttaket og annen relevant dokumentasjon ved hjelp av automatisert datafangst.

Utredningen ser mest på teknologi for registrering av ressursuttaket og fiskeriforvaltningens behov for data. Næringen er imidlertid også pålagt bokføring og annen rapportering til en rekke andre offentlige myndigheter. I dag er rapporteringen av data fra næringen til offentlige myndigheter i liten grad samordnet. Ulike myndigheter, inkludert salgslagene, har hver sine krav og rapporteringsplattformer.



Figur 10.1 Infrastruktur for utveksling av relevante data mellom forvaltningen og næringen

I stedet for enkeltvis rapportering til de ulike myndigheter, kan man tenke seg et informasjonssystem der data om næringens aktiviteter registreres automatisk, og gjøres tilgjengelig for de aktører som har behov for dem. På samme måte kan data fra forvaltningen – for eksempel om tillatelser, kvotestatus og førstehåndsomsetning – gjøres tilgjengelig i systemet basert på automatisk innhenting av opplysninger direkte fra oppdaterte registre og databaser. Åpne data vil kunne gjøres tilgjengelige for alle, mens sensitive data vil måtte beskyttes, og kun gjøres tilgjengelig for godkjente tredjeparter gjennom samtykkeordninger.

Det kan tenkes som en infrastruktur for utveksling av relevante data mellom aktører (heretter omtalt som infrastrukturen), som eventuelt også kan legge grunnlag for å spore verdien eller produktet tilbake til opprinnelsen, jf. figur 10.1.

Om kjeden av data følger fram til forbruker og inneholder nødvendige koblingsnøkler for sporbarhet, vil sluttresultatet være et fullstendig bilde av alle relevante aktiviteter. Etter hvert som denne infrastrukturen bygges opp vil både næringen, ulike myndigheter og samfunnet ellers kunne gjøre nytte av dataene.

I framtiden vil det trolig også komme andre og strengere krav til dokumentasjon av dyrevelferd,

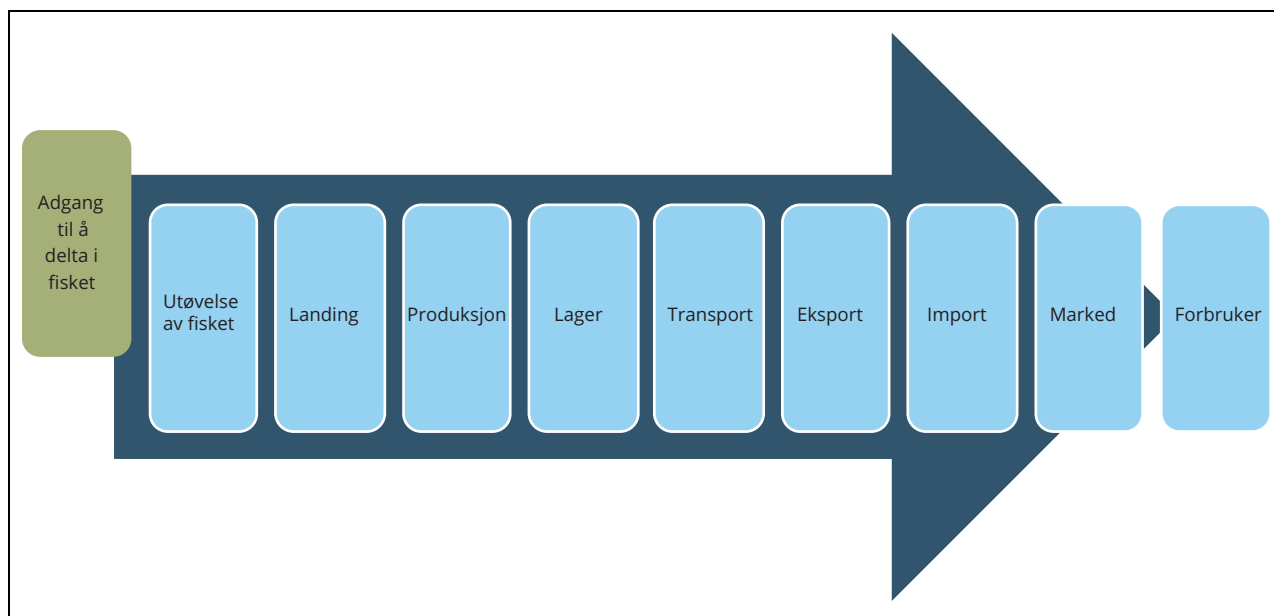
miljøavtrykk og sosial bærekraft enn det som gjelder i dag (se punkt 4.3). Denne utredningen retter imidlertid oppmerksomheten mot de villlevende marine ressursene og teknologi for automatisert, umiddelbar og korrekt registrering av det som høstes og fiskens videre gang gjennom verdikjeden. I det følgende skisseres hvordan infrastrukturen kan bygges opp gjennom aktivitets- og verdikjeden ved bruk av ulike teknologiske løsninger.

10.3 Deltakelse i fiskeriene

10.3.1 Data om deltakelse i fiskeriene

For å kunne legitimere høstingsaktiviteten er det nødvendig med tilgjengelig informasjon om hvem som har foretatt høstingen, og at tillatelsen til å delta i fisket er på plass. I denne delen av verdikjeden kan dokumentasjon av disse forholdene registreres og gjøres tilgjengelig for aktuelle aktører i en infrastruktur for utveksling av relevante data.

Fartøy som skal utøve et fiske må ha særskilt tillatelse til dette og vilkårene skal være oppfylt før fisket påbegynnes. Adgangen til å utøve fiske må for eksempel bekreftes i forbindelse med havne-



Figur 10.2 Verdikjeden – Adgang til å delta i fisket

statskontroll, hvor flaggstat må bekrefte oppfyllelse av aktuelle vilkår før fartøyet får adgang til et annet lands havn. I et markedspektiv vil det også være en fordel å kunne dokumentere deltakeradgangen og kvotegrunnlaget. Dersom vilkårene for deltakelse ikke er oppfylt er utøvelsen av fisket og all høsting ulovlig.

Dagens regelverk stiller også krav til mannskapet om bord på fiskefartøyet. Her finnes det både generelle krav, krav knyttet til spesielle fiskerier og krav til opprinnelsesdokumentasjon. Disse kravene kommer til uttrykk ved at mannskap eller skipper må ha bosted som beskrevet i de enkelte forskrifter.

I dag finnes ingen fullstendige registre over mannskap eller fiskere, men det føres et fiskermanntall, som er frivillig. Myndighetene kjenner heller ikke hvem som er om bord på et fartøy til enhver tid. For enkelte fartøygrupper som passerer grensen på vei til eller fra norsk havn er det krav om å oppgi mannskapslistene i SafeSeaNet. Det er et Internettbasert meldingssystem hvor skipsfarten sender pliktige ankomst- og avgangsplysninger til norske myndigheter og havner. Sanntidsdata om hvem som er om bord har et sikkerhetsaspekt og det er ønskelig å raskt kunne få oversikt over hvem som er om bord på et fartøy dersom det skulle skje ulykker. I tillegg til å dokumentere at deltakervilkårene er oppfylt vil informasjon om mannskap og fisker også bidra til å dokumentere elementer av sosial bærekraft. En mer effektiv tilgang til opplysninger om mannskap om bord er også av interesse for grensekon-

troll, toll og forsvaret, og vil kunne effektivisere denne delen av myndighetsutøvelsen.

10.3.2 Teknologi for automatisk registrering av deltakerdata

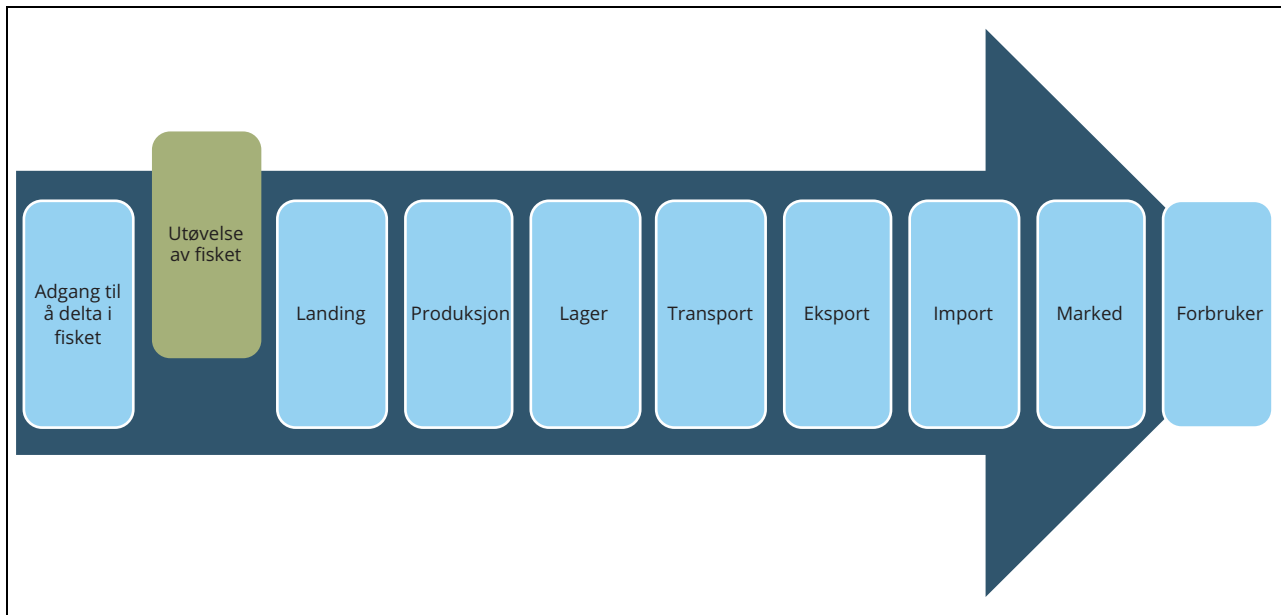
Data om fartøyet og tilknyttede tillatelser, tildelte kvoter og gjenværende kvoter ved fisketurens start kan gjøres tilgjengelig i infrastrukturen. Data kan for eksempel hentes automatisk fra Fiskeridirektoratets fartøy- og kvoteregistre når fartøyet melder seg aktivt. Samtidig kan opplysninger om mannskapet inngå i datakjeden. En enkel og pålitelig digital løsning for automatisk rapportering av mannskapslistene bør kunne utvikles.

10.4 Utøvelsen av fisket

10.4.1 Data om utøvelsen av fisket

Utøvelsen av fisket (figur 10.3) vil dekke perioden fra et fartøy går fra havn med intensjon om å utøve et fiske, leting etter fisk, gjennomføring av høstingsoperasjoner, ombordtaking av fangst, eventuell produksjon om bord og tiden inntil fartøyet er returnert til havn. Men det er opplysninger om selve høstingsoperasjonen som vil utgjøre kjernen for ressurskontrollen og som vil kunne gi informasjon om fangsten, opprinnelse, fangstfelt, redskap, påvirkning, bunnkontakt med videre.

Korrekte data om utøvelsen av fisket er en forutsetning for målet om korrekt registrering av hva som høstes og om høstingen skjer innenfor gjel-



Figur 10.3 Verdikjeden – Utøvelse av fisket

dende lovgivning. Data fra høstingen vil også være startpunktet i en mulig datakjede som kan danne grunnlag for sporing av fisken tilbake til opprinnelsen. I dag er kun de største fiskefartøyene pålagt rapporteringskrav (ERS og VMS) fra denne delen av verdikjeden. ERS-rapporteringen baseres på manuell registrering av art og kvantum, uten krav til bruk av teknologi eller dokumentasjon av måleresultatene. Risikoen for feilrapportering i denne delen av verdikjeden er stor. Posisjonsrapporteringen gjennom VMS-systemet er imidlertid automatisk og ikke-manipulerbar.

Høstingen har skjedd når fisken ikke lenger er viltlevende, altså når fisken er fanget i redskapet. Relevante opplysninger om det som høstes vil være opplysninger om fangst fra den enkelte høstingsoperasjon, oppgitt i kvantum, fordelt på art, antall og størrelse, i tillegg til tidspunkt og sted for høstingen. I enkelte fiskerier, som for eksempel kongekrabbe, er det også aktuelt med opplysninger om fordeling av art på kjønn. For forskningsformål er det i tillegg relevant med opplysninger om fiskens alder.

Det er også relevant med automatisert registrering av innsatsfaktorene, som grunnlag for bestandsberegning, effektivisering av fiskeriene, dokumentasjon på samfunnsansvar og miljøavtrykk m.m. Relevante innsatsfaktorer er informasjon om redskapet som anvendes, fiske- og bunn-dybde, og andre opplysninger som kan registreres automatisk ved bruk av sensorteknologi. Se nærmere omtale nedenfor.

10.4.2 Teknologi for automatisert registrering av ressursuttaket når fangsten tas om bord

Under dette punktet vil det gis eksempler på metoder for automatisert datafangst om det som høstes i det fangsten tas om bord på fartøyet, eller umiddelbart etter at fangsten er tatt om bord. Løsningene avhenger av fartøytype, redskapet som anvendes, fiskeriet som utøves, hvordan fangsten tas om bord og hvordan den behandles umiddelbart etter, og må derfor utredes spesifikt.

A: Fiske med garn og line

I fiske med garn og line dras redskap om bord, og til dels tas fisken enkeltvis om bord. Her kan det tenkes en rekke løsninger. I USA testes nå kamerateknologi i kombinasjon med maskinsyn og maskinlæring i linefiske. Målet med prosjektet er å identifisere art og størrelse i det fangsten tas om bord. Det er også et mål med prosjektet å telle antall krok som er festet til linen for å få nøyaktige innsatsdata.

Det kan også tenkes løsninger etter dette punktet, altså direkte etter at fisken er tatt om bord og løst fra redskapet. Her vil det være aktuelt å utvikle løsninger hvor fisken for eksempel føres igjennom en innretning som kombinerer maskinsyn, sensorer og andre teknologier for å automatisk registrere ressursuttaket etter hvert som fangsten tas om bord.

B: Pumping om bord

I en rekke fiskerier pumpes fangsten om bord. I pelagiske fiskerier hvor det fiskes med snurpenot/ringnot pumpes fangsten om bord gjennom et rør og føres ubehandlet (rund) på tank for oppbevaring frem til fangsten landes.

Utfordringen med å registrere ressursuttaket i pelagiske fiskerier er det store antallet individer som kan inngå i en fangst og det høye tempoet fisken pumpes om bord. En fangst på 500 tonn med en snittvekt på 400 gram tilsvarer rundt 1,25 millioner individer. Pumpehastigheten har også betydning og denne varierer med pumpetrykk, dimensjon på slange m.m. Det er gjort studier som viser at pumpehastigheten kan variere fra 2,4 til 9,3 tonn per minutt.

Registrering av fangsten kan automatiseres ved å koble måleutstyr til pumpen, eller på røret i etterkant av pumpen.

Dette er allerede en utprøvd teknologi. Tidlig på 2000-tallet begynte Christian Michelsens Institutt et arbeid med å utvikle en prototype på en fangstmåler for bruk i fiskerinæringen basert på såkalt flerfasemåling. Tilsvarende teknologi er benyttet i oljenæringen for å måle hvor mye olje eller gass som går gjennom en rørledning til enhver tid, ved bruk av ulike sensorer. Forholdet mellom fisk og vann kan også måles og gi et mål på massen som pumpes gjennom røret. Prototypen har blitt testet på flere pelagiske fiskefartøy og anvendes fremdeles på enkelte fartøy. Prototypen er også testet på et pelagisk mottaksanlegg i Skottland.

Denne løsningen har potensial til å gi gode data om fangst som pumpes om bord. Løsningen har derimot ikke blitt kommersialisert eller industrialisert. Det er flere grunner til dette, men den viktigste er at det ikke har vært økonomiske res-

surser eller tilstrekkelig vilje til å teste og videreutvikle mulighetene. I dag er den teknologiske utviklingen kommet enda lenger, og det antas at videreutvikling av løsningene i kombinasjon med nye teknologier kan legge grunnlaget for automatisk prøvetaking av fangstsammensetning gjennom teknologi for arts- og størrelsesgjenkjenning og dermed automatisk registrering av ressursuttaket.

Tilsvarende løsninger vil være aktuelle i alle fiskerier hvor fangsten pumpes om bord. I pelagiske fiskerier med trål vil fangsten normalt pumpes om bord ved at pumpen kobles til trålposen. Det har vært gjennomført tester av pumping av fisk fra tråler, men det er noen utfordringer.

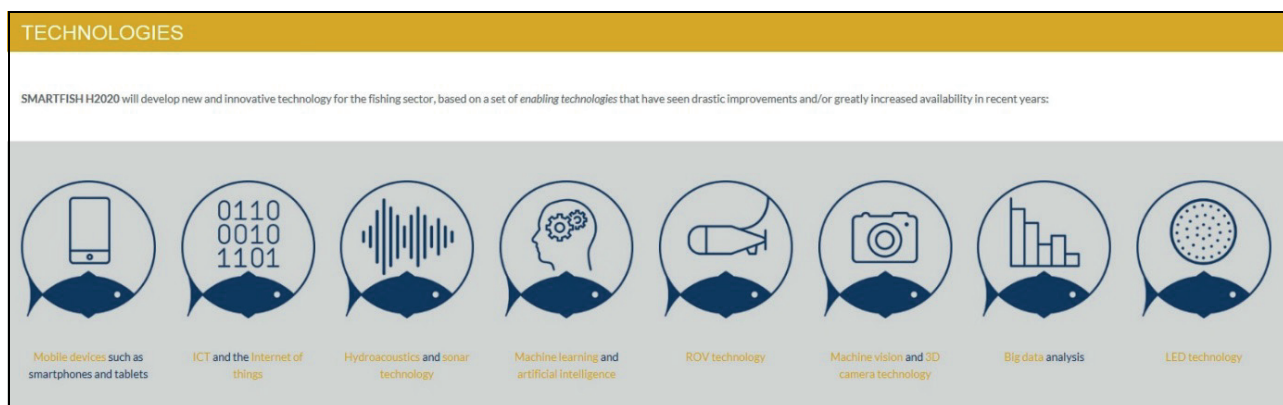
Fisk pumpes om bord i økende grad i fiske etter hvitfisk med snurrevad og trål.

Det benyttes allerede teknologiske løsninger for telling og størrelsesberegning av smolt og fisk i havbruksnæringen.

C: Måling i forbindelse med sortering, bløgging eller produksjon

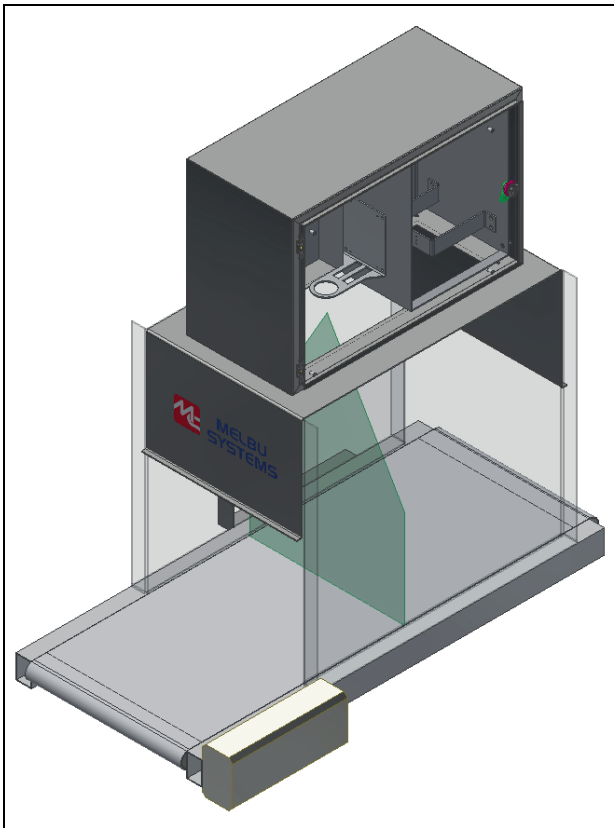
Ved fiske med trål etter hvitfisk er det vanlig å ta trålen om bord før fangsten slippes ut av trålposen, for eksempel i en fangstbinge. Deretter føres fangsten til bløgging, sortering og produksjon, hvor det kan tenkes plassert utstyr som kombinerer ulike teknologier for å måle ressursuttaket. SmartFish – H2020 er et internasjonalt forskningsprosjekt, hvor målet blant annet er å forbedre automatisk datafangst, sikre dokumentasjon av etterlevelse og redusere påvirkningen på miljøet gjennom en rekke nye teknologier.

SmartFish-prosjektet vurderer en rekke løsninger som vil kunne bidra til å sikre målet om korrekt registrering av ressursuttaket så nært uttaket som mulig, se figur 10.4. Et av delprosjek-



Figur 10.4 Oversikt over teknologier som skal testes ut i SmartFish – H2020

Kilde: <http://SmartFishH2020.eu/>



Figur 10.5 CatchScanner, Melbu Systems

tene er CatchScanner hvor 3D maskinsyn benyttes for å analysere fangst som går over et bånd, se figur 10.5. Målet er å identifisere kvantum, art og størrelse. Det vil også være aktuelt å vurdere fiskens kvalitet.

Foreløpige tester viser gode resultater, med opptil 98 pst. artsnøyaktighet og inntil 5 pst. avvik på kvantum for den enkelte fisk. Det vil si en enda større sikkerhet når hver enkelt fisk vurderes samlet. Det forventes at nøyaktigheten vil forbedre seg ytterligere med videre testing og utvikling. CatchScanner er utviklet med tanke på at den skal kunne benyttes om bord på et fiskefartøy der plassen kan være begrenset (lav byggehøyde).

Aktuell informasjon om det som høstes er i stor grad sammenfallende med data som allerede i dag i mange tilfeller registreres for å effektivisere sortering og produksjon om bord. Dette er prosesser som i økende grad blir automatisert på de største fartøyene. Tidligere i rapporten er det også omtalt utviklingen av teknologi for robotisering av bløggingsprosessen basert på maskinsyn. Nye torsketralere med ombordproduksjon utstyres i dag gjerne med utstyr som automatisk sorterer og produserer alle type fileter. En effektiv produksjon forutsetter at hver enkelt fisk blir sortert automatisk på art og størrelse. For å kunne gjen-

nomføre slike operasjoner registreres mye informasjon om den enkelte fisk. Dette er informasjon som kan danne grunnlag for registrering av ressursuttaket, gir en klar effektiviseringsgevinst og som kan inngå i infrastrukturen for utveksling av relevante data. Det er også interessant for næringen å kjenne både det kvantum som tas om bord og produsert kvantum med tanke på hvor godt den enkelte fisk utnyttes.

Et annet delprosjekt under SmartFish er CatchSnap hvor målet er å gjenkjenne art med kamera på en mobiltelefon. Det arbeides også med å videreutvikle kamera ombord, som i dag testes i blant annet Skottland for å automatisere analyse av video.

D: Fangst på tank

En rekke fartøygrupper er utstyrt for å oppbevare fangst på tank. Et alternativ for korrekt registrering av ressursuttaket blant disse fartøyene er å utvikle måleutstyr som måler fangsten i tank. De fleste pelagiske fartøy benytter i dag vanntrenningsmål til å beregne kvantum på hver tank, men måleresultatene er i liten grad verifiserte.

E: Veiesystemer om bord

En rekke fiskefartøy har etter hvert montert ulike typer veiesystemer om bord. Det kan være snakk om såkalte batchvektor som benyttes til å veie fangsten når den tas om bord eller andre typer vekter som kan være benyttet i forbindelse med sortering og produksjon av fisken.

Justervesenet har foreløpig ikke godkjent noen vekter plassert om bord på fiskefartøy for bruk ved omsetning.

Utfordringen er at vekter kun identifiserer kvantum. Dersom fangsten veies før sortering vil dette ikke gi korrekt registrering av ressursuttaket fordi sammensetningen av art og størrelse vil mangle. Vekter sier heller ikke noe om fiskens størrelse.

Det kan likevel ikke ses bort ifra bruk av vekt om bord ettersom slik teknologi kan kombineres med andre teknologier og til sammen gi en korrekt registrering av det som høstes.

F: Fangst med tanke på levendelagring

I en rekke fiskerier er det aktuelt å holde fangsten i live etter at den er tatt om bord, for eksempel levendelagring av hvitfisk, kongekrabbe og leppefisk. Det kan være aktuelt å føre fangsten levende til land eller å oppbevare den midlertidig i sjøen

etter høsting før den tas til land. Dette gir rom for økt kvalitet, verdiskaping og andre bruksområder. Samtidig gir det at fangsten er levende utfordringer med tanke på registrering av det som høstes, fordi fangsten må håndteres skånsomt. Som nevnt tidligere kan det likevel tenkes flere punkter i levendelagringsprosessen hvor det er aktuelt å benytte måleutstyr til å registrere ressursuttaket.

10.4.2.1 Måling av fangstinnsets

I det øyeblikket fangstredskapet settes i sjøen starter påvirkning av miljøet, økosystemet og fiskebestandene. Data fra den enkelte høstingsoperasjon utover hva som høstes er av stor interesse for næringsaktørene, forskere og forvaltningen. For å kunne gjøre nøyaktige beregninger av bestandene er det i tillegg til fangstopplysninger nødvendig å vite hvor stor innsatsen har vært.

En fangstoperasjon defineres i dag i rapporteringssammenheng av praktiske årsaker som perioden fra et sammenhengende fiskeredskap settes i sjøen til det er tatt opp fra sjøen, jf. ERS-forskriften § 12. For å gjøre en nøyaktig innsatsberegning er havforskerne opptatt av tiden et redskap effektivt er i fiske. For trål vil det først være aktuelt når tråldørene åpnes på aktuell fiskedybde.

Aktuell informasjon om fangstoperasjon vil være hvor (posisjonsdata) og når redskapet ble satt og tatt opp, når og hvor redskapet er i effektivt fiske, hvilke redskap med spesifikasjoner (maskevidde, garnlengde, antall krok m.m.) som benyttes, fiske- og havdybde, og selvsagt opplysninger om fangsten (kvantum fordelt på art og størrelse).

I dag registreres og rapporteres noe av denne informasjonen, men som for annen registrering i denne delen av verdikjeden blir dette gjort manuelt, og kun fra deler av fiskeflåten. Det kan være aktuelt at relevante opplysninger om fangstoperasjonen registreres automatisk ved bruk av ulike typer teknologi, som for eksempel sensordata, IoT, RFID m.m.

Denne informasjonen kan registreres langt mer nøyaktig og effektivt enn hva som er tilfelle i dag. For eksempel kan alle redskap merkes med et RFID merke eller IoT sensorer. Redskapets spesifikasjoner registreres i et eget register og deretter benyttes sensorer til å registrere når det aktuelle redskapet settes i sjøen og tas opp. Kombinert med for eksempel posisjonsdata vil dette gi en nøyaktig registrering av data om hva den faktiske innsatsfaktoren i fiskeriene er. Dette kan

også kombineres med teknologi som gjøre det mulig å gjenfinne eller spore redskap når det står i sjøen, noe som kan redusere risikoen for såkalt spøkelsesfiske og miljøpåvirkningen (plast m.m.).

Opplysninger om faststående, fiskende redskap eller lagring av redskap i sjøen er nyttig informasjon både for næringen, forskning og kontrollmyndighetene. Dersom slike data kan registreres og rapporteres automatisk til infrastrukturen for utveksling av relevante data vil både fisker og forvaltningen spare tid og ressurser, i tillegg til at kunnskapen om fiskeriaktiviteten øker. Det vil også være aktuelt med informasjon om fartøyets kapasitet (fart, motorkraft, størrelse, drivstofforbruk, utslipp av klimagasser m.m.)

Foruten nytten av slike data for fiskeren selv, vil informasjonen være nyttig både for forskning, statistikk, regulering og kontroll, og vi kan se for oss at de ulike interessentene kan hente ut slike data fra infrastrukturen for utveksling av relevante data etter behov. Dette vil også kunne dokumentere hvilken påvirkning høstingsoperasjonen har hatt på for eksempel de marine bunnhabitattene. Slik informasjon er også viktig i et markeds- og arealperspektiv for å fortelle fiskens historie og i et arealperspektiv.

10.4.2.2 Miljødata

Nye teknologiske løsninger kan også øke kunnskapen om økosystemet på en kostnadseffektiv måte, og gi bedre grunnlag for forvaltning og bestandsberegninger. I dag brukes store ressurser på at Havforskningsinstituttet utfører tokt og innhenter data fra havet. Det er likevel områder og tider av året som ikke dekkes fordi det ikke er nok ressurser til å overvåke alle havområder og alle de villlevende marine ressursene.

Dersom slik informasjon hadde inngått i infrastrukturen for utveksling av relevante data ville forskere i større grad kunne følge med på fiskebestandene uten alltid måtte mobilisere folk og kostbare energikrevende fartøy.

Videre kunne høstingsfartøy som hadde blitt utstyrt med tilsvarende teknologi registrert informasjon under leting og forberedelse av fangst blitt samlet inn og gitt viktig informasjon til interessentene. Det er allerede flere prosjekter under utvikling der fiskefartøy skal inngå i et nettverk og dele målinger av fysiske egenskaper ved sjøvannet, planktonkonsentrasjoner og hydroakustiske data.

Boks 10.1 Seilbøyen

Christian Michelsen Research/NORCE har utviklet en autonom farkost som kan samle inn data til sjøs. Seilbøyen (Sailbuoy) er om lag to meter lang og kan utrustes med nyttelast som måleinstrumenter for vind, bølger og temperatur, og imøtekommer en rekke overvåkningsbehov innen fiskeri- og oljenæringen, samt miljøovervåking. Den lille og robuste seilbøya kan operere på egenhånd i opptil tolv måneder med lav operasjonskost. Ved hjelp av ekkolodd kartlegges fisk og annet liv i havet. Data prosessert om bord overføres i sanntid via satellitt.



Figur 10.6 Her er en Sailbouy på dekk før utsett

Foto: Harald Lura

10.4.3 Teknologi for automatisert registrering av ressursuttaket ved høsting

En rekke teknologier for registrering av fangstdata fra selve høstingsoperasjonen er allerede utviklet eller er under utvikling.

CRISP var et tidsavgrenset program organisert gjennom et senter innen fiskeriteknologi, som koblet sammen verdensledende norske bedrifter med vitenskapelige institusjoner. Målet var å utvikle bærekraftig høsting i henhold til gjeldende reguleringer, øke fangstverdien gjennom forbedret kvalitet og effektivisering for å redusere kostnadene. Senteret har blant annet bidratt til å utvikle metoder og implementere instrumenter:

- for arts- og størrelsesidentifikasjon før fangst,
- for å overvåke fiskens atferd og redskapenes ytelse under fiske,

- som aktivt slipper uønsket bifangst uskadd ut under tråling og snurpenotfiske, og
- som minimerer belastningen på bunnhabitater og reduserer luftforurensningen (tråldesign).

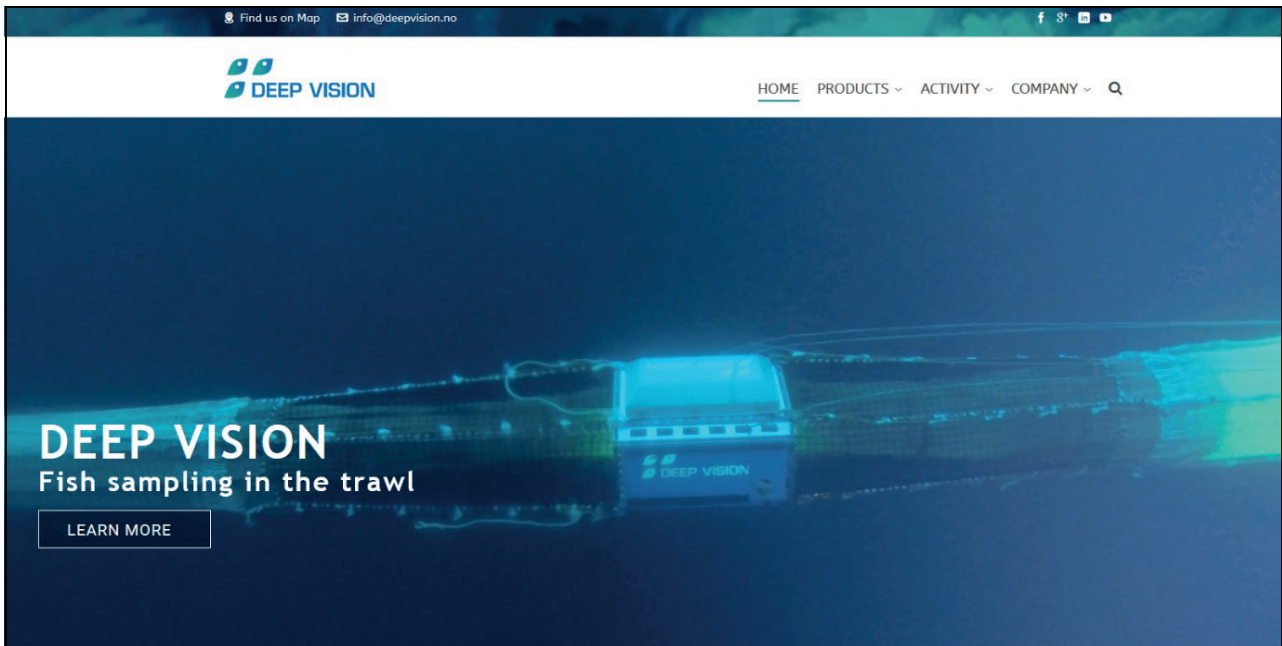
Et av CRISP prosjektene er Scantrol Deep Vision (figur 10.7). Dette er et system hvor en kameraenhet er festet til trålposen. Enheten gjør det mulig å identifisere (art) og måle (størrelse) fisk i sjøen uten å måtte ta fangsten om bord på fartøyet. Data som registreres av dette instrument gir fisker mulighet i sanntid å vurdere fangstsammensetning. I prinsippet kan det også tenkes at et slik system kan gi grunnlag for registrering av ressursuttaket eller gi støtte til registrering av ressursuttaket når fangsten tas om bord. Med bakgrunn i dette kan det også tenkes ulike seleksjonstilnærminger.

UTOFIA er et prosjekt under EUs store forsknings- og utviklingsprogram, Horizon 2020. Målet med UTOFIA er å utvikle et undervannsbildegjenkjenningssystem som skal kunne gjenkjenne art og størrelse.

Det kan også trekkes veksler på andre næringer, og særlig havbruksnæringen. For å håndtere utfordringer med lus og sykdom på oppdrettsfisk og i forbindelse med utviklingstillatelser er det utviklet nye teknologiske løsninger. Et aktuelt eksempel i denne sammenheng er iFarm (figur 10.8) utviklet av BioSort, som basert på bildegjenkjenning kan identifisere faktorer (sykdom og lus) av interesse for oppdrett. Bildegjenkjenning er aktuelt også i fiskeriene.

Tradisjonelt utøves fiskeriene med redskap som trål, not, line, garn m.m. I det øyeblikket fisk påvirkes av redskapen vil kvaliteten og verdien på fisken påvirkes, avhengig av hvor mye stress og fysisk påvirkning fisken påføres i forbindelse med høsting. Det varierer avhengig av hvilket redskap som anvendes og hvor langt høstingen har kommet. For å optimalisere verdien av ressursuttaket vil det være av stor interesse å utvikle nye fiskemetoder, som gir bedre kontroll på fangsthåndteringen. Et eksempel er prosjektet Trawl 2.0 (figur 10.9) utviklet av selskapet Stø Technology, hvor målet er å håndtere selve høstingsoperasjonen og opptak av fangsten på en slik måte at kvaliteten på fangsten ivaretas så godt som mulig.

Et annet eksempel på teknologi som kan gi bedre fangsthåndtering og seleksjon er 7D hologramteknologi. Hologrammer er fotografiske bilder som er tredimensjonale og ser ut til å ha dybde. Hologrammer fungerer ved å skape et tredimensjonalt bilde sammensatt av flere to-dimensjonale bilder av samme objekt sett fra ulike referan-

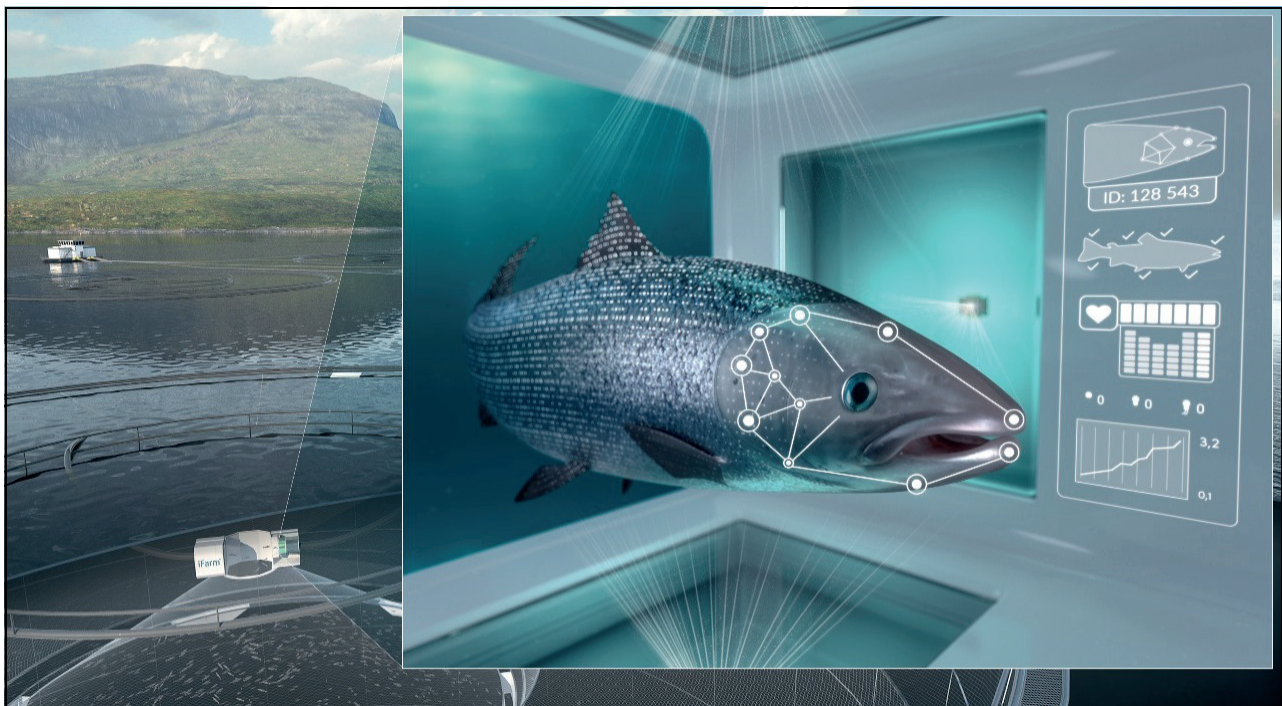


Figur 10.7 Scantrol Deep Vision

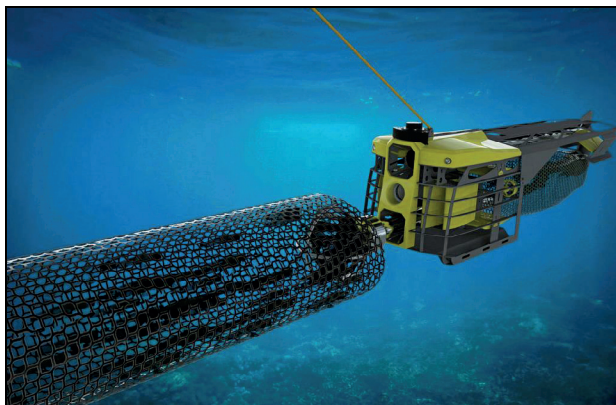
sepunkter. Hologram kan framstilles ved hjelp av lasere og kan benyttes under vann. I framtiden er det mulig å se for seg at denne type teknologi kan benyttes til å lede og sortere fangst under vann og dermed øke både seleksjonen, overlevelse og kvaliteten på fangsten.

Skal verdien på fisken optimaliseres er selvsagt kvalitet og ønsket fangstsammensetning vik-

tig. Derfor er nye fiskemetoder viktig å utrede. Her kan det også skapes synergier om det parallelt utvikles teknologier som kan gi umiddelbar informasjon om det som høstes. Slike utviklingsløp kan kombineres og trekke veksler på hverandre og samtidig oppfylle flere hensyn trolig for en lavere total kostnad.



Figur 10.8 Bildegjenkjenning i iFarm løsningen



Figur 10.9 Den autonome undervannsfarkosten Humla, Trawl 2.0

10.5 Landing og førstehåndsomsetning av fangst

10.5.1 Data om landet fangst

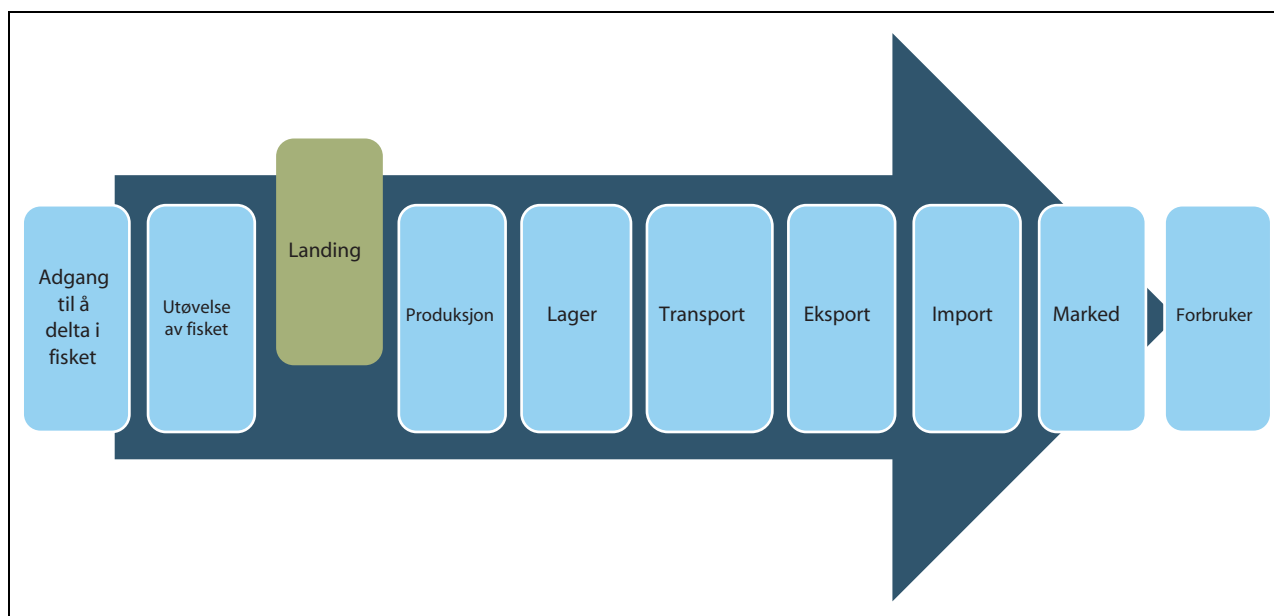
I dag skjer registrering av ressursuttaket som grunnlag for kvoteavregning når fisken landes (figur 10.10). Som vist tidligere er det stor risiko for at det skjer feilrapportering av ressursuttaket på dette tidspunktet. Det er flere forhold som skaper usikkerhet om ressursuttaket og reduserer tiliten til registrering av ressursuttaket. Oppsummert er det svake krav til dokumentasjon av måleresultatet ved landing, gjennomgående manuelle registreringer og en rekke ulike omregningsfaktorer. Konsekvensen av dette er liten tillit til

dagens registrering av ressursuttaket og til data om omsetning av fangsten.

Uavhengig av hvor registreringen av ressursuttaket skjer i verdikjeden i framtiden, vil det være behov for korrekte data om det som landes, blant annet som grunnlag for å oppfylle andre lands krav og markedskrav ved eksport av norsk fisk, samt nasjonale krav. Det vil også være behov for kontrollmekanismer for å forebygge at uregistrert fisk inngår i verdikjeden, i tillegg til næringsens egne behov for kontroll med kjøpt vare.

Her kan det tenkes at en rekke teknologiske løsninger, for eksempel maskinsyn og andre former for maskinlæringsteknologier, kan kombineres med veiesystemer for å sikre verifiserbare og automatiserte data om landingen, se blant annet omtale om CatchScanner under punkt 10.4.2. Det kan videre tenkes at de ulike målepunktene på et mottaksanlegg vurderes samlet og defineres som helhetlige målesystemer. Det vil for eksempel si at de ulike målepunktene har et felles styringssystem og datafangst fra de ulike punktene kan bidra til å gi et helhetlig måleresultat. Dette vil redusere risikoen for manipulasjon og effektivisere registrering av data.

I dag stilles det krav om at fangsten skal sorteres og deretter veies. Dersom datafangsten blir automatisert for relevante parameter som art, størrelse m.m. kan mottaket av fangsten effektiviseres ved at den går rett over målesystemet. Dermed reduseres også behovet for å håndtere fisken.



Figur 10.10 Verdikjeden – Landing

10.6 Produksjon, lager og transport

10.6.1 Data om produksjon, lager og transport

Etter at fisken er landet vil den bli gjenstand for produksjon, lagring og transport (figur 10.11). Avhengig av valgt logistikk kan rekkefølgen endres. Aktivitetene kan også gjentas, for eksempel gjennom videreføring av et ferdig produkt eller transport mellom ulike anlegg.

Opplysninger fra denne delen av verdikjeden registreres i ulik grad hos næringsaktørene. Uavhengig av hvilke datasystemer aktørene har for å registrere data her, blir slik informasjon ikke gjort tilgjengelig for aktuelle myndigheter gjennom rapportering. Og fordi dette er et datatomt område for myndighetene, er risikoen stor for at uregistrerte landinger kan skjules gjennom disse delene av verdikjeden, se omtale i kapittel 6.

Dersom man fullt ut skal kunne dokumentere at fisk som går ut i markedet fra norske aktører er lovlig fisket og omsatt, er det nødvendig å dokumentere produksjonsdata, herunder innsatsfaktor og utbytte. Tilsvarende som for landing kan det utvikles helhetlige målesystemer som gir automatisert fangst av data som er aktuelle med tanke på sporbarhet.

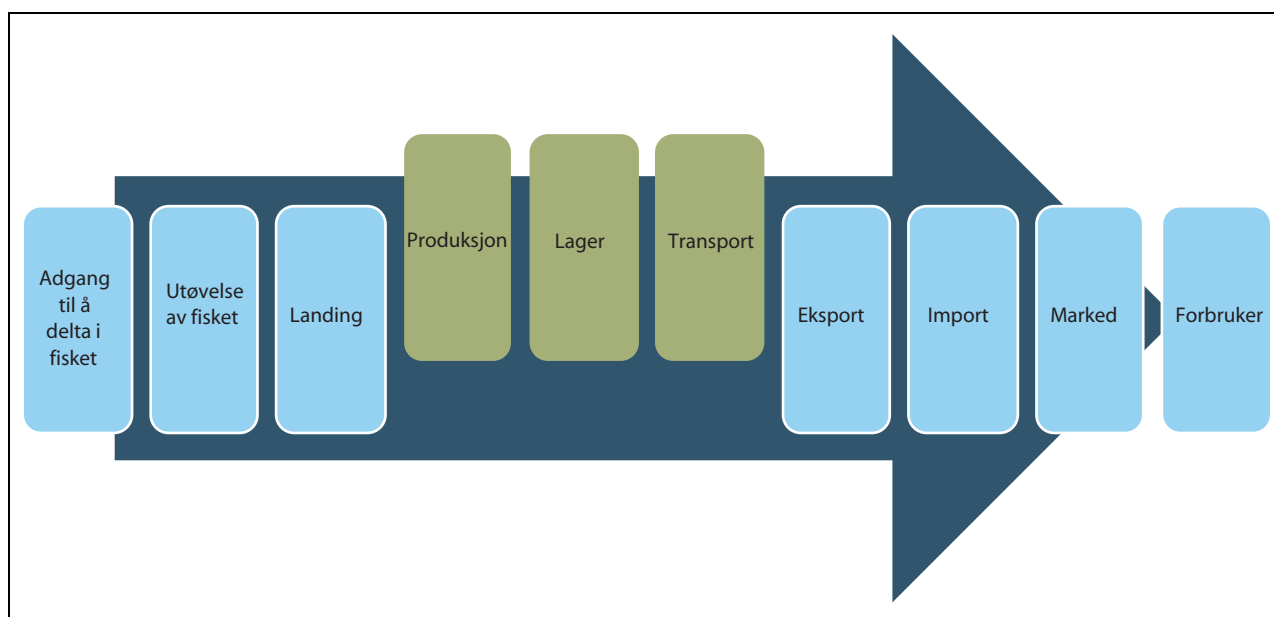
Ved å registrere denne type data i infrastrukturen kan utfylling av for eksempel fangstsertifikat som andre lands myndigheter krever, automatiseres. Samtidig vil myndighetene kunne gjennomføre en reell og automatisert kontroll av opplysninger på fangstsertifikat, ulike typer eksportde-

klareringer og opprinnelsesbevis. Produksjonsdata er også et viktig element dersom kriterier for sporbarhet skal kunne oppfylles.

Videre er merking av produktet et viktig element i denne delen av verdikjeden. Det vil for eksempel si at produkter og kartonger merkes med en unik ID, og at sporbar informasjon kobles til denne nøkkelen. Relevant og nøyaktig informasjon må trykkes på etiketten slik at innholdet klart framgår, mens det gjerne er tilstrekkelig at annen tilleggsinformasjon er tilgjengelig i infrastrukturen. Dette blant annet for å gjøre det mulig å spore produkter og dermed bidra til å beskytte en merkevare. Aktuelle løsninger kan for eksempel være bruk av QR-koder eller lignende på emballasjen som enkelt kan leses av enten som grunnlag for varen eller som lenke til fiskens historie. Det eksperimenteres også med nanoteknologi for å merke tørrfisk. Fordelen med slik teknologi er at merket kan påføres direkte på fisken. Så lenge fisken har skinnen på kan også fiskeskinnet benyttes til å identifisere den enkelte fisk.

Tilgang til oppdatert lagerinformasjon vil være viktig kunnskap for flere formål, for eksempel for Norges Sjømatråd med tanke på pris- og markedsvurdering og for skattemyndighetenes vurdering av grunnlag for beskatning. Dersom produktene merkes med ulike teknologier som kan leses automatisk, for eksempel RFID, vil lagerinformasjon kunne registreres fortløpende og kan gjøres tilgjengelig for relevante aktører.

Basert på infrastrukturen for utveksling av relevante data kan det videre utvikles digitale fraktbrev, eller metoder for å henvise til infra-



Figur 10.11 Verdikjeden – Produksjon, lager og transport

strukturen slik at ulike interessenter (avsender, mottaker og forvaltningen) kan få tilgang til aktuelle opplysninger om produktene som er under transport. Her kan man for eksempel lære av Posten, og måten de sporer forsendelser på. Målet må være at det skal være mulig å følge forsendelsen til enhver tid.

Det finnes også en rekke dispensasjonsordninger der for eksempel fisk tas til land på egen kai for deretter å bli transportert med bil til nærmeste mottak. Slik aktivitet vil også kunne omfattes av samme krav til sporing, for at informasjonen skal kunne inngå i infrastrukturen.

10.7 Eksport og import

10.7.1 Eksportdata

Når fisk skal ut av landet kreves en rekke dokumenter alt etter hvor fisken skal, for eksempel eksportdeklareringer (både toll og mat), opprinnelsesbevis, fangstsertifikat og annen dokumentasjon (figur 10.12). I tillegg er det nødvendig med dokumentasjon for markedsføring, enten basert på sertifisering eller ved å kunne oppgi detaljerte opplysninger om fangsten til forbruker. Det er også viktig å kunne sjekke at det som eksporteres stemmer overens med informasjon fra de andre leddene i infrastrukturen.

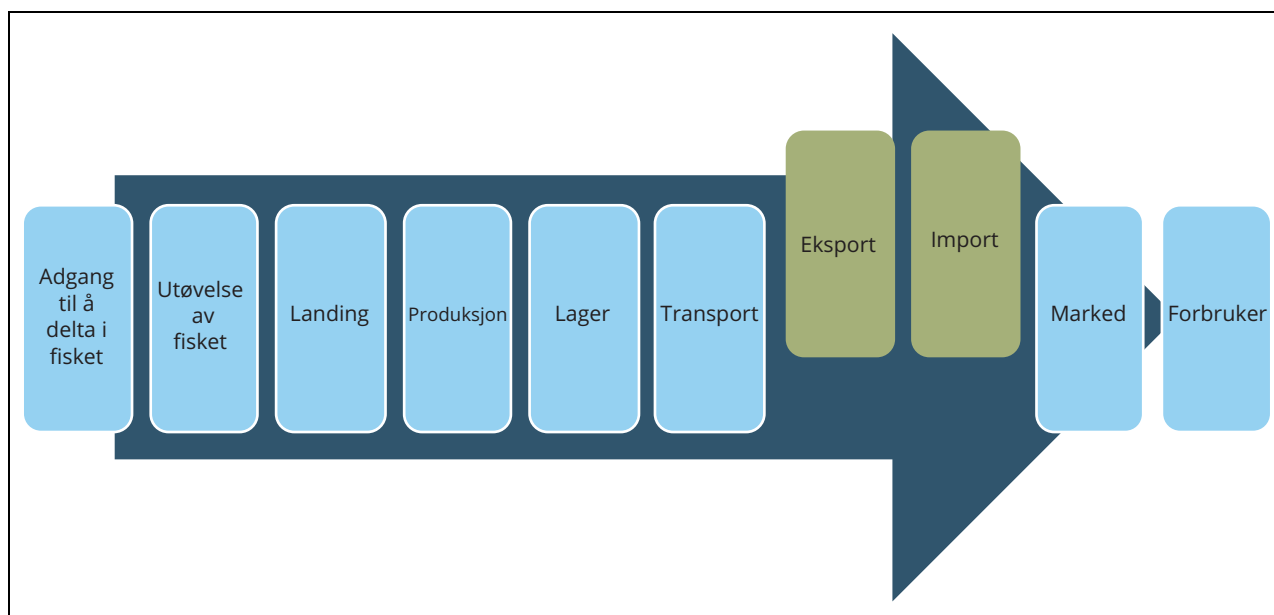
Det kan tenkes at relevante data hentet fra infrastrukturen vil danne grunnlag for automati-

sert utfylling av de nevnte dokumentene og at det kun er eventuelle tilleggsopplysninger eksportør trenger å legge til kjeden, for deretter å hente ut aktuelle dokumenter.

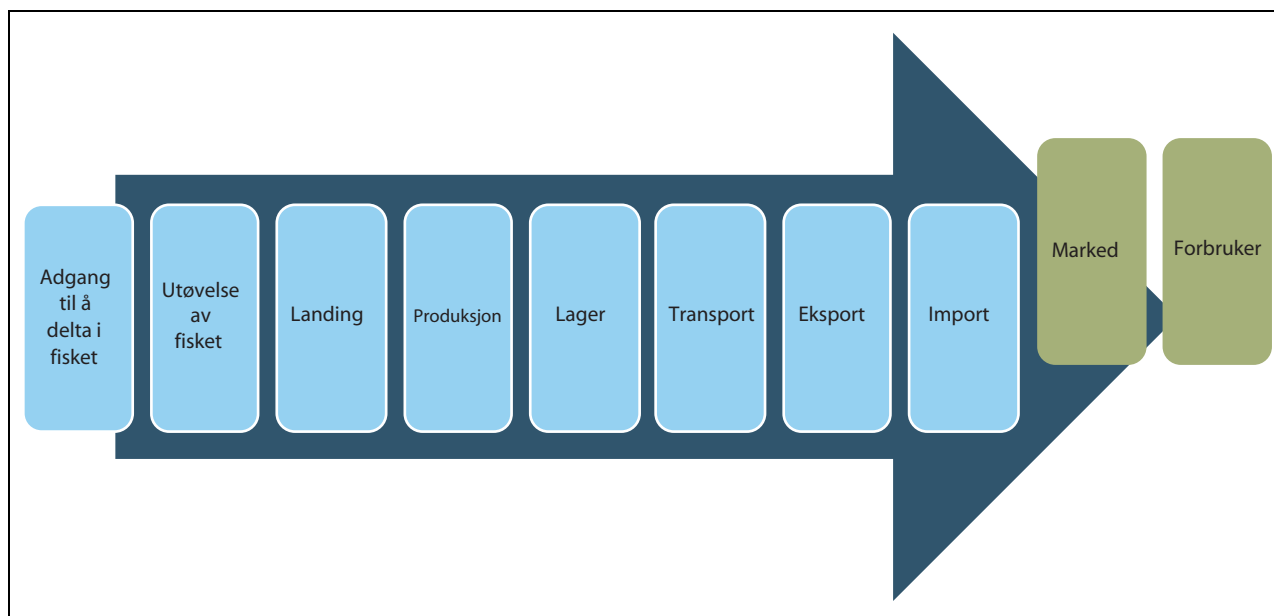
Infrastrukturen vil også gjøre det mulig å forenkle andre prosesser, som for eksempel fortolling. Det er i dag en utfordring at varenumrene i tolltariffen er for generelle, jf. omtale i punkt 6.5.2.2 og forslag i punkt 14.6.3. Det ville være en forenkling for næringsaktørene om det som registreres av egen interesse kunne gjøres direkte tilgjengelig uten behov for omskriving eller aggregering av data.

10.8 Marked og forbruker

Som beskrevet tidligere i rapporten vokser det stadig fram nye krav og forventninger fra markedene og forbrukerne til å kunne dokumentere produkter og prosesser, for eksempel informasjon om hvor fisken er fangstet. Dette kommer gjerne til uttrykk som et ønske om å kjenne fiskens historie. Data som er bygget opp langs verdikjeden kan tenkes å være tilgjengelig for både markedsaktørene og forbruker slik at det enkelt kan framskaffes informasjon om produktets opprinnelse (figur 10.13). Dette vil kunne benyttes i markedsføring og bidra til å beskytte norsk sjømat som et varemerke.



Figur 10.12 Verdikjeden – Eksport og import



Figur 10.13 Verdikjeden – Marked og forbruker

10.9 Utvalgets vurdering

10.9.1 Store muligheter ved automatisert dokumentasjon

Dette kapitlet har vist at det fins store muligheter for å produsere en rekke objektive data fra høstingsaktiviteten, landing og fiskens videre vei til forbruker gjennom systemer for automatisert datafangst. Det finnes allerede mye relevant teknologi, og ny teknologi er under utvikling. I kapittel 19 er det også beskrevet løsninger for en infrastruktur for utveksling av slike data.

Det er med dagens teknologi mulig å lage digitale løsninger som automatisk kan hente ut verifisert dokumentasjon om hvem og hvilket fartøy som fisker, fartøyets fisketillatelse og gjenstående kvote, og hva som høstes hvor og når. Videre kan systemet registrere landings- og sluttseddeldata basert på løpende automatisert datafangst, samt andre data gjennom verdikjeden. Det kan for eksempel også registreres data om temperatur/nedkjøling, råstoffets kvalitet og andre data, som miljøavtrykket ved fangst og produksjon.

Utvalget mener det vil være fullt mulig å utvikle digitale løsninger som gjør det mulig å utveksle data mellom relevante aktører i et helhetlig og automatisert dokumentasjonssystem. Et dokumentasjonssystem som henter og deler informasjonen automatisk både fra løpende oppdaterte registre og fra næringens registreringsløsninger vil gi merverdi for både næringen selv og for myndighetene.

Fremfor alt vil et slikt system være et sterkt virkemiddel for å fremme etterlevelse gjennom tredjepartsrapportering. Det gir næringen et verktøy til å dokumentere lovlighet, samtidig som handlingsrommet for aktører som søker urettmessig gevinst ved å bryte fiskerilovgivningen reduseres vesentlig. I de tilfeller lovbrudd avdekkes, vil et automatisert dokumentasjonssystem også skape objektive spor, som kan benyttes som bevis i en straffesak.

Et system som gir verifiserte data om lovlighet og oppfyllelse av markeds krav, vil gi sterkt forbedret tillit til at kvoteregnskapet reflekterer de faktiske forhold. Åpenhet om dataene vil videre bidra til å øke tilliten både næringsaktørene imellom og mellom næringsaktørene og samfunnet, fordi alle kan følge med på hva som skjer. Dette er et særlig viktig hensyn når fellesskapets begrensede villtvedende marine ressurser skal forvaltes og fordeles. Se nærmere om åpenhet om ressursuttaket i kapittel 13.

Et automatisert dokumentasjonssystem vil også gi flere effektiviseringsgevinster. For det første vil en korrekt og automatisk registrering av det som høstes i sanntid fjerne handlingsrommet for «high grading» i form av slipping eller utkast. Det vil dermed være et sterkt insentiv for å utøve et mer målrettet fiske, samt å ta vare på og øke kvaliteten på fangsten. Det vil være en fordel for fellesskapet at våre ressurser utnyttes bedre enn i dag.

For det andre vil næringen få mindre administrative byrder knyttet til rapportering, ved at myndighetene henter data fra dokumentasjonssystemet i stedet for at næringen aktivt sender rapporter.

Næringen selv skal også kunne hente relevante data fra systemet, og benytte dette som verifisert dokumentasjon overfor kunder, sertifiseringsorganer mv.

For det tredje vil systemet gi potensial for å øke effektiviteten og verdiskapingen i næringen, gjennom automatisering og innovativ bruk av egne og andres data. Nye løsninger vil kunne åpne for radikale forbedringer, blant annet gjennom høyere effektivitet i høstingsaktiviteten, bedre seleksjon og kvalitet, og mer effektiv produksjon av fangsten.

Gevinster kan også hentes gjennom forbedret konkurranseevne i høyt betalende markedssegmenter med særlig store krav til dokumentasjon på produktets etiske standarder og kvalitet. Slike gevinster forutsetter et system for sporbarhet helt fram til forbruker, som gjør det mulig å dokumentere miljøavtrykket og lovligheten til det enkelte fiskeprodukt som selges. Sporbarhet er omtalt nærmere i kapittel 11. Samtidig mener utvalget verdien av systemet vil være stor også uten krav om sporbar dokumentasjon gjennom hele verdikjeden. Gevinstene omtalt over er ikke avhengig av full sporbarhet. Dokumentasjonssystemet vil uansett bidra til økt tillit til etterlevelsen av norsk fiskerilovgivning. I den grad man legger seg på en linje basert på stor grad av åpne data, vil systemet også kunne bety mye for tilliten til norsk fiskerinnæring.

10.9.2 Kvoteregning på havet?

Dersom det etableres automatiserte rapporteringsløsninger som dokumenterer høsting i sanntid, vil det i framtiden være mulig å flytte tidspunktet for ressursregistrering fra landingstidspunktet til nærmere tidspunktet høstingen faktisk skjer. Fartøyet vil da kunne kvoteregnes basert på høstingsdata, mens fartøyet fortsatt er på havet.

Ved å basere ressursregistrering på det som høstes og ikke det som landes og omsettes, fjernes dagens sammenblanding av kvoteregning og omsetning, og kvoteregningen blir ikke påvirket av maktforholdet mellom fisker og kjøper. Kvoteregning basert på høstingsdata reduserer ikke bare handlingsrommet for ulovlig utkast, men også muligheten for å feilrapportere mengde og art i forbindelse med landing og førstehåndsomsetning. Sluttseddelen vil med et slikt regime bli et rent kjøpsdokument, men fortsatt viktig for å dokumentere etterlevelse av fiske-salgslagsloven.

Mens teknologien for å registrere ressursuttaket på fartøyet allerede er tilgjengelig i noen fiske-

rier, vil det kunne ta lang tid å få på plass fungerende løsninger i andre. Det kan derfor være formålstjenlig å innføre endringer i ressursregistreringstidspunktet gradvis. Rekefiskerne i Skagerrak har for eksempel allerede etterlyst en ordning som gir anledning til å skrive seddel basert på innveid vekt på fartøyet. Det vil effektivisere landing og førstehåndsomsetning og bedre ivareta kvaliteten på produktet.

Sanntidsrapportering av ressursuttaket ved høsting vil innebære et paradigmeskifte i fiskeriforvaltningen, der kontrollmyndigheter og samfunnet for øvrig kan få radikalt forbedret informasjon om det som høstes, sammenlignet med dagens regime der ressursuttaket registreres ved landing.

En slik tilnærming er noe Norge bør fremme i samarbeidet med de landene vi deler ressurser med. Det bør også bringes inn i globale prosesser, som inspirasjon for utvikling av ressursforvaltningen i andre deler av verden, og som grunnlag for etablere internasjonale retningslinjer eller avtaler. Et kontrollregime basert på automatisert datafangst bør også etableres som en viktig del av norsk bistandsarbeid.

Utvalget vil bemerke at tankesettet som er presentert i dette kapitlet ikke er unikt i verdenssammenheng. Utvalget er kjent med at andre land arbeider i samme retning og ser et tilsvarende behov for å forbedre registreringen av ressursuttaket.

Utvalget har også drøftet hvorvidt det kan tenkes alternative forvaltningsregimer med tanke på hvilken enhet kvotene fastsettes i. Selv om dagens kvoter i det alt vesentligste fastsettes i rund vekt, både internasjonalt og nasjonalt, finnes det alternative forvaltningsregimer. Blant annet fastsetter Island nasjonale torskekvoter i sløyd vekt. Dette har vært diskutert i utvalget og deler av utvalget er av den mening at også Norge bør arbeide for at å forvalte nordøst-antarktisk torsk, som vi deler med Russland, basert på kvoter i sløyd vekt, jf. kapittel 15.

Utvalget er likevel enige om at det er behov for å etablere faktum om ressursuttaket ved høsting, uavhengig av hvilket forvaltningsregime som skulle gjelde i framtiden. Havressursloven er innrettet mot høstingen av de marine ressursene, og er ikke begrenset til det som landes. Selv om kvoteregningen vil skje ved landingstidspunktet også i framtiden, og selv om kvotetildelingen for torsk skulle bli gitt i sløyd vekt i framtiden, så er det behov for dokumenterte data om det som blir høstet. Bare slik kan det foretas en troverdig kontroll ved landing, slik at man kan sikre at all høstet

fangst blir registrert korrekt. Uavhengig av forvaltningsregime, vil registrering av verifiserbare fangstdata være nødvendig for å unngå problemene som dagens system med estimert fangstrapportering gir for ressurskontrollen.

10.9.3 Forutsetninger for en vellykket gjennomføring

Å lykkes med å få på plass et automatisert dokumentasjonsregime for fiskerinæringen forutsetter at næringen selv er i førersetet i et målrettet samarbeid mellom næring, forvaltning og forskningsmiljøer. Det er avgjørende å avdekke gevinstmulighetene for alle parter i en tidlig fase, og enes om et felles mål.

Utvalget vil i denne sammenheng vise til konkrete offentlig-private samhandlingsprosjekter om digitalisering innenfor blant annet finanssektoren, landbrukssektoren og havbrukssektoren. Samarbeidene er initiert som en del av regjeringens forenklings- og digitaliseringsarbeid og har vist seg å gi gode resultater. Blant annet er den digitale løsningen for samtykkebasert lånesøknad, utviklet innenfor samarbeidet i finanssektoren.

Gjennomføringsevne og avklart finansiering er avgjørende forutsetninger for å lykkes. Samhandlingsprosjektene som er nevnt over er innrettet nettopp med tanke på dette. I prosjektene er partene ansvarlig for egen finansiering. I tillegg utnyttes offentlige og private støtteordninger for å gjennomføre delprosjekter. Se kapittel 22 for omtale av relevante finansieringsordninger.

En særlig utfordring for et slikt samhandlingsprosjekt innenfor fiskerisektoren er at fiskeriforvaltningens digitale løsninger per i dag er fragmenterte og kommuniserer dårlig med hverandre. Realisering av målet om et automatisert dokumentasjonssystem vil kreve betydelige investeringer i bedre registerløsninger og en felles infrastruktur for utveksling av data. For eksempel er et fungerende kvoteregister et helt nødvendig element.

Et automatisert dokumentasjonssystem vil måtte utvikles gjennom en trinnvis utvikling, der eksisterende og ny teknologi tas i bruk for å effektivisere oppfyllelse av rapporteringsplikter. På vei mot målet, hvor teknologien og metodene er gode nok til at de kan danne grunnlag for direkte registrering av ressursuttaket i fangstøyeblikket, er det nødvendig med trinnvise forbedringer av kravene til dokumentasjon av vesentlige data. Konkrete tiltak som kan gjennomføres på kort og mellomlang sikt er omtalt i kapittel 14.

Utover rollen som aktiv deltaker i samhandlingsprosjektet, vil forvaltningen måtte støtte opp om utviklingen gjennom å legge til rette for pilotprosjekter, prøveordninger og regelverksendringer.

10.10 Utvalgets tilråding

Utvalget tilrår at det etableres et offentlig-privat samarbeid med mål om å utvikle et automatisert dokumentasjonssystem for norsk fiskerinæring, basert på en felles infrastruktur for utveksling av relevante data. Utvalget mener et slikt system vil bidra til å forsterke tilliten til norsk fiskerinæring og konsolidere den sterke posisjonen norsk fiskeriforvaltning har både nasjonalt og internasjonalt.

Systemet må innrettes slik at det gir en korrekt registrering av det som høstes av fellesskapsressurser og legger til rette for etterfølgende sporbarhet gjennom verdikjeden i dialog med næringen. Systemet må utformes slik at det er fleksibelt og kan tilpasses endringer i myndighets- og markedskrav. Dokumentasjonen gjøres tilgjengelig for relevante myndigheter og andre relevante aktører i henhold til gjeldende regelverk uten at næringsaktørene aktivt trenger å rapportere til ulike myndigheter.

Utvalget ser det som avgjørende at næringen er i førersetet for utviklingen, og at samarbeidet involverer offentlige myndigheter som har en kontrollfunksjon overfor næringen. Sentrale aktører vil være Fiskeridirektoratet, Kystvakten, salgslagene, Justervesenet, Skatteetaten, Tolletaten og Mattilsynet. Kystverket og Sjøfartsdirektoratet vil også ha en rolle med tanke på rapporteringskrav og -plattformer for flåten.

Utvalget mener at næringen må være sentral i teknologiutviklingen som skal til. Samtidig må det investeres betydelig i den offentlige digitale infrastrukturen. Det krever en stor, tverretattlig satsing, som kan gi effektive løsninger i tråd med «once-only»-prinsippet.

Utvalgets flertall, medlemmene Alvik, Bech, Diekert, Digre, Karlsen, Pedersen og Tetmo anbefaler at det etableres et langsiktig mål om at kvotene i framtiden kan avregnes fartøyet mens det er på havet, basert på verifiserte data om høstingen. Det vil sikre at kvoteregnskapet blir basert på det som er høstet, og ikke det som blir omsatt ved landing. Flertallet anbefaler at Norge går foran og at næring og myndigheter samarbeider for å realisere dette målet, samtidig som norske myndigheter arbeider for at dette blir en internasjonal standard i framtiden.

Et mindretall, utvalgets medlemmer, Lassesen, Lie og Nergaard, er som resten av utvalget opptatt av å dokumentere at høsting og omsetning er lovlig ved å ta i bruk automatisert datafangst. Disse medlemmer mener imidlertid man bør beholde

dagens system med at kvotene avregnes fartøyet ved landing. Samtidig anbefales det at norske myndigheter jobber opp mot russiske myndigheter med sikte på at kvotene og kvoteavregningen for bunnfisk i framtiden fastsettes i sløyd vekt.

Kapittel 11

Sporbarhet

11.1 Innledning

Havressursloven § 41 gir hjemmel til å fastsette forskrift om at det skal være mulig å spore fisk tilbake til en fangst som er registrert på landings- eller sluttseddel. Ved fastsettelsen av loven forklarte departementet hvorfor det var viktig med en slik hjemmel:

«Som sagt ovanfor er det viktig at vi ikkje rettar ressurskontrollen berre mot sjølve haustinga, men også mot dei etterfølgjande aktivitetane som produksjon, transport, omsetning osv. Dokumentasjonen av dei etterfølgjande aktivitetane er, som vist i departementet sitt høyringsnotat, ikkje så god som han kunne ha vore, og dette svekkjer særleg større omsetnings- og lagerkontrollar.

For å få til ein best mogleg ressurskontroll, er det nødvendig at styresmaktene kan utføre effektive kontrollar langs heile tidslinja. Sporing kan vere eitt av fleire viktige verkemiddel for å oppnå dette. Departementet meiner difor at havressursloven, som ei moderne og framtidretta ressursforvaltningslov, må ha heimel for å innføre reglar om sporing og merking av viltlevande marine ressursar. Ein slik heimel vil stå i samanheng med heimlar i anna lovverk som kan implementere krav til sporing ved innførsle og utførsle av fisk og fiskevarer. Dette heng i hop med at det er ein omfattande internasjonal handel med fisk. Dersom krav til sporing vert eit vilkår ved import og eksport av fisk, vil det – kombinert med reglar om hamnestatskontroll – gjere det mykje vanskelegare å lande og omsetje ulovleg fanga fisk over landegrenser. Det er teken inn ein heimel for sporing i § 41.»

Forskrift om fangstsertifikat er hjemlet i havressursloven § 41, og i forskriften § 4 første ledd heter det at eksportør som rekvirerer fangstsertifikat plikter å kunne dokumentere, for hvert enkelt vareparti som eksporteres, hvor samtlige

landinger fisk og fiskeprodukter stammer fra, med referanse til angjeldende sluttsedler. Etter ordlyden er dette et sporbarhetskrav, men slik fangstsertifikatsystemet er lagt opp og kontrolleres, er det begrenset realitet i dette sporbarhetskravet.

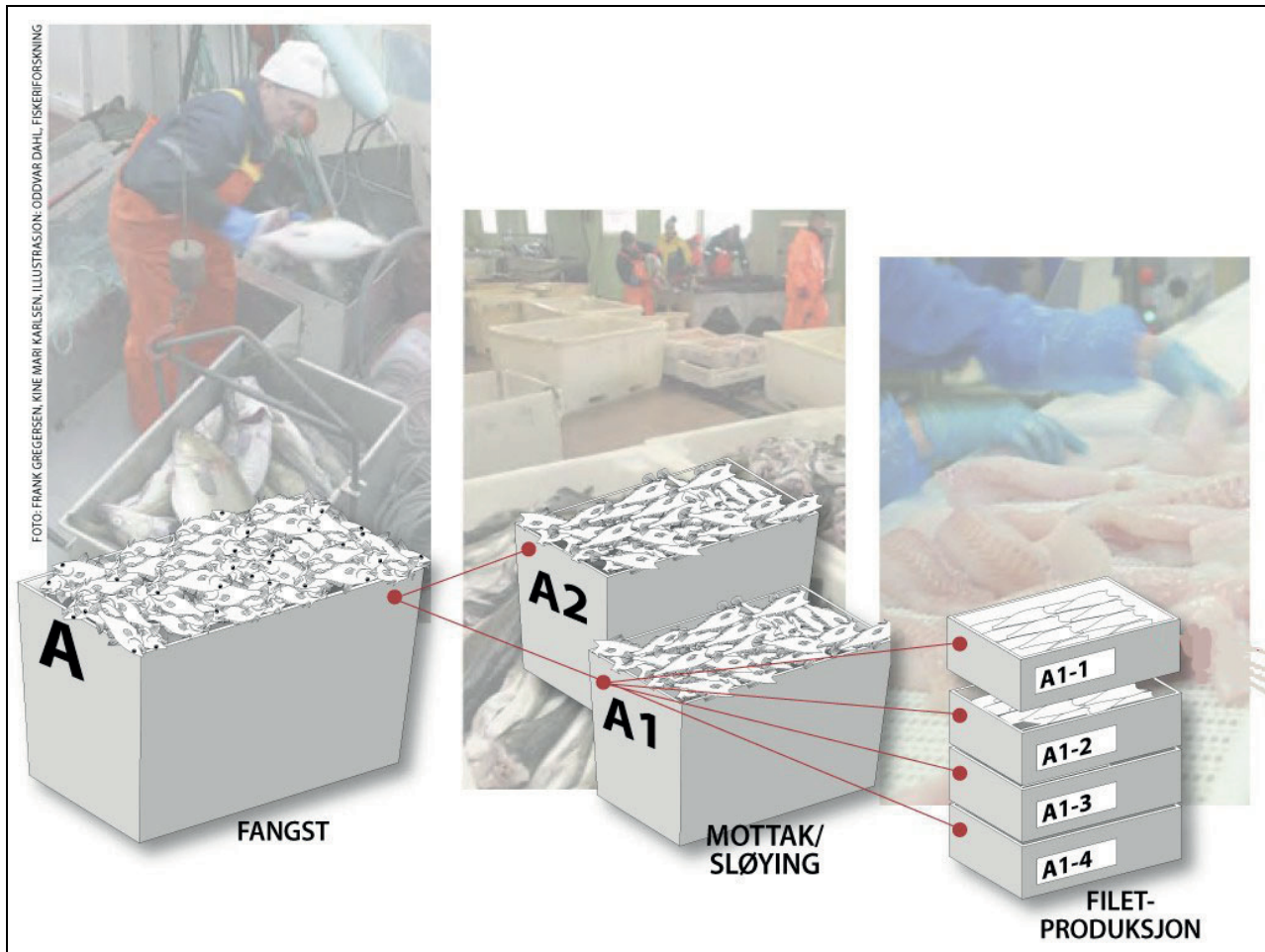
Som omtalt i kapittel 4 er flere importmyndigheter og markedsaktører opptatt av at fisken som omsettes skal være tatt på lovlig vis i et bærekraftig fiskeri. Et sentralt spørsmål er hvordan dette skal kunne dokumenteres, og i den sammenheng framheves sporbarhet stadig oftere som et virkemiddel for at myndigheter og markedene skal kunne vite hvor fisken kommer fra.

Utvalget skal utforske hvordan ny teknologi kan bidra til å møte kravene til korrekt ressursregistrering og annen dokumentasjon som markeder og myndigheter krever. Det omfatter også hvilke krav til sporbar dokumentasjon som vil kunne kreves av norske eksportører av sjømat i framtiden, og hvordan ny teknologi kan bidra til å møte kravene. Samtidig skal utvalget vurdere muligheten for forenkling gjennom «once only»-prinsippet.

I kapittel 10 beskrives en infrastruktur for utveksling av relevante data mellom aktører som kan danne grunnlag for sporbarhet og som oppfyller «once only»-prinsippet. Begrepet sporbarhet benyttes i mange ulike sammenhenger og ikke alltid med samme meningsinnhold. Spørsmålet er om det er mulig å oppnå sporbarhet, slik det er definert i havressursloven, eller framgår av markedskrav eller krav fra andre lands myndigheter, og hvilke forutsetninger som i så tilfelle må på plass. I det videre beskrives prinsipper for sporbarhet.

11.2 Prinsipper for sporbarhet

Sporbarhet forutsetter at informasjon fra de forskjellige aktørene i verdikjeden kan settes sammen på en systematisk måte. Det vil si at bedriftene må koble informasjonen de mottar om



Figur 11.1 Forenklet illustrasjon av sporbarhet for fersk fisk hos et fiskebruk fra fangst, mottak/sløyning av fisk og filetproduksjon

Foto: Frank Gregersen. Illustratør: Oddvar Dahl, ©Nofima

fisken til hvert parti med fisk, og at dette så blir koblet til de ferdigproduserte produktene som sendes ut av bedriften. Informasjonen må lagres på en slik måte at den kan finnes fram ved behov, også etter at produktet er sendt ut av bedriften. Det er viktig å understreke at hver enhet, fra råvare til ferdigproduserte produkter og videre gjennom transport og eventuell eksport, må være identifisert på en slik måte at det er mulig å skille dem fra hverandre.

11.2.1 Komponenter i en sporbarhetskjede

Fisken må kunne spores framover og tilbake, gjennom og mellom bedriftene. For å få til dette må tre elementer (Olsen et al. 2018) være på plass:

- Hvert parti med fisk må ha unikt nummer

For at bedriftene skal kunne knytte informasjon om fisken og prosessene til et bestemt parti (ofte

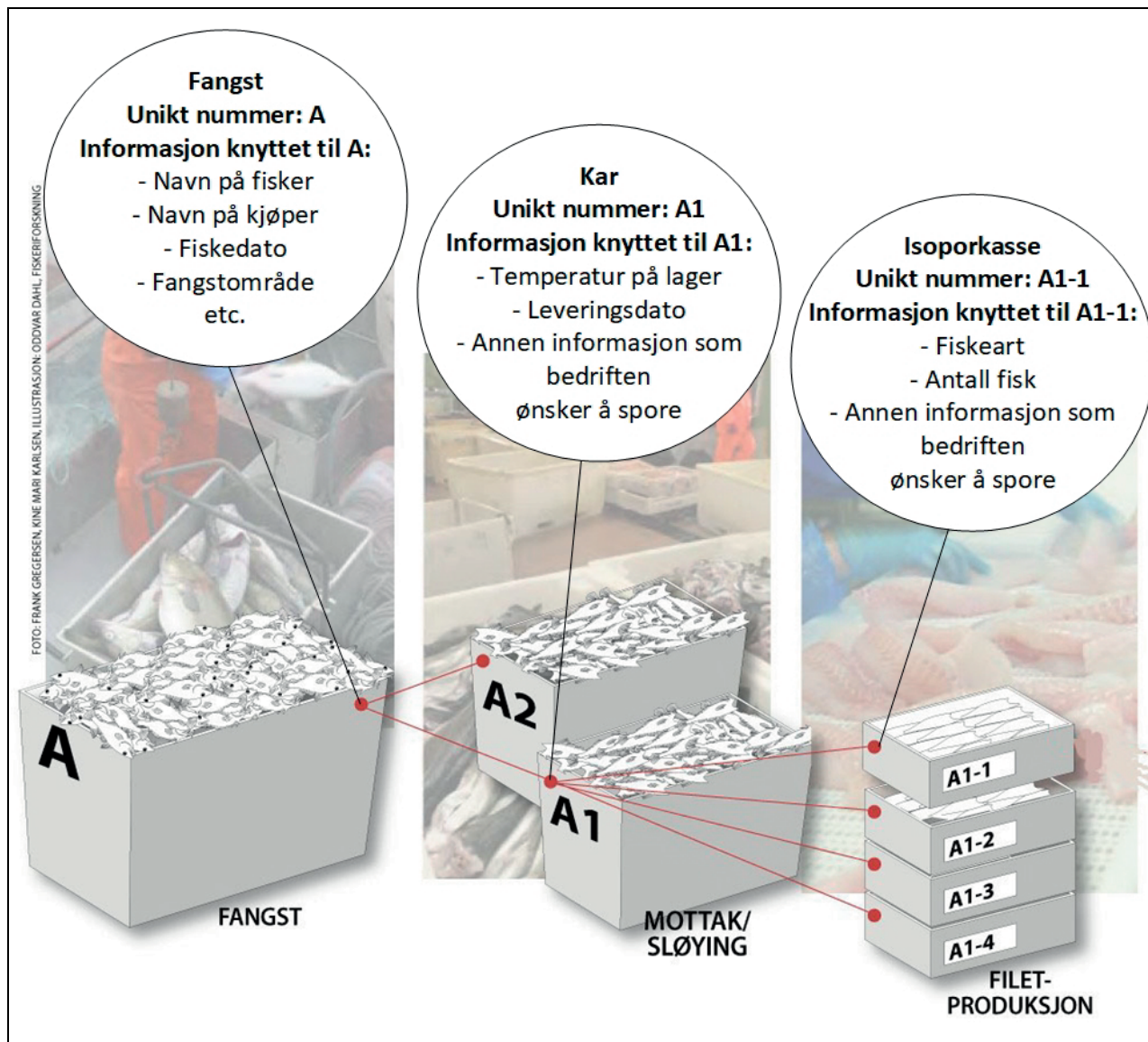
kalt sporbar enhet), må de ulike partiene med fisk kunne skilles fra hverandre. Det kan gjøres ved å gi unike nummer (unik ID) til hvert parti med fisk. Dette er illustrert i figur 11.1.

En unik ID kan være papirbasert eller elektronisk. Standardiserte IDer kan opprettes for eksempel ved å følge GS1s sporbarhetsstandarder, som kan brukes uavhengig av teknologi.

- Registrere splittings og blandinger

Dersom fisk fra ett parti splittes eller blandes med fisk fra andre partier, må dette registreres slik at det er mulig å finne ut hvilke fangster av fisk som ble brukt, for eksempel i en filetproduksjon på en bestemt dag.

For sporbarhet trenger det ikke være problematisk å splitte og blande fisk fra forskjellige fangster, så lenge dette registreres. Det er imidlertid nødvendig å holde fangster adskilt fram til ressursuttaket er registrert på en landings- eller



Figur 11.2 Illustrasjon på hvordan informasjonen kan spores hos et fiskebruk fra fangst, mottak/sløyning av fisk og filetproduksjon

Foto: Frank Gregersen. Illustratør: Oddvar Dahl, ©Nofima

sluttseddel, for å sørge for at kvoten til hvert enkelt fartøy avregnes riktig.

c) Å hente fram ønsket informasjon

Sporbarhet forutsetter at ønsket informasjon om fisken er tilgjengelig. Det forutsetter at unike numre er tatt i bruk og at eventuelle splittings og blandinger av partier er registrert. Dersom dette er på plass kan ønsket informasjon knyttes til de unike numrene (Karlsen mfl., 2016). Dette illustreres i figur 11.2.

Når splittings og blandinger av fisk er registrert (vist med de røde linjene i figuren), er det mulig å hente ut informasjon om for eksempel fangstdatoen. I figur 11.2 vil for eksempel fangst-

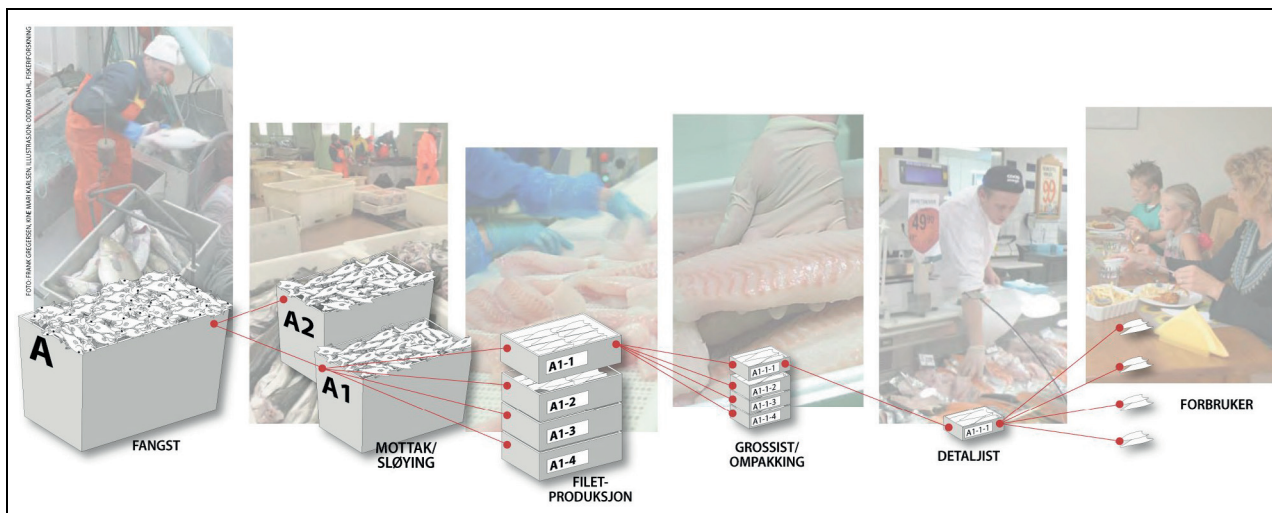
datoen for fisken i isoporkassen A1-1 kunne være tilgjengelig fordi A1-1 er koblet til A1, som igjen er koblet til A.

11.2.2 Intern sporbarhet

Det er mulig å spore et produkt internt i en bedrift dersom:

- hvert parti har et unikt nummer,
- alle splittings og blandinger er registrert, og
- registrert informasjon er tilgjengelig.

Dette kalles intern sporbarhet. Så lenge det er mulig å spore fisk fra bedriften mottar den, gjennom produksjonen og til det ferdige produktet



Figur 11.3 Forenklet illustrasjon av hvordan fersk fisk kan spores fra fisker, filetproduksjon, gjennom grossist og butikk til forbruker

Foto: Frank Gregersen og Kine Mari Karlsen. Illustratør: Oddvar Dahl, ©Nofima

sendes ut av bedriften, kan den interne sporbarheten organiseres etter bedriftens eget ønske.

Når fisken skal sendes ut av bedriften og sporbarhet mellom to bedrifter skal opprettholdes er det en fordel at produktene merkes og at informasjon deles på en standardisert måte.

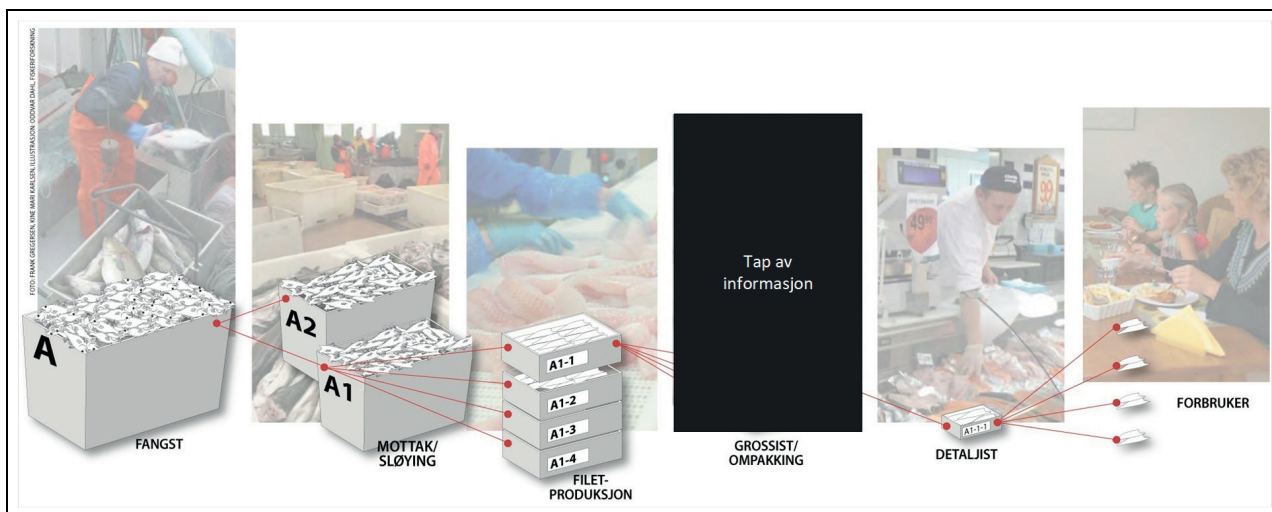
Dersom alle bedriftene i verdikjeden bruker unike varenumre for hvert parti, registrerer alle splittings og blandinger, og i tillegg har et system for å hente fram denne informasjonen, er det mulig å få sporbarhet for fiskeprodukter gjennom hele verdikjeden (se illustrasjon i figur 11.3). Da kan informasjon om for eksempel fartøyet som har fisket, hvem som har filetert fisken, hvem som

har transportert den og hvilken butikk som har solgt den, hentes fram.

Det er imidlertid vesentlig at samtlige bedrifter i verdikjeden har alle disse elementene på plass, jf. figur 11.4. Dersom en av bedriftene mangler ett av de tre elementene har vi et brudd i verdikjeden. Da er sporbarheten tapt.

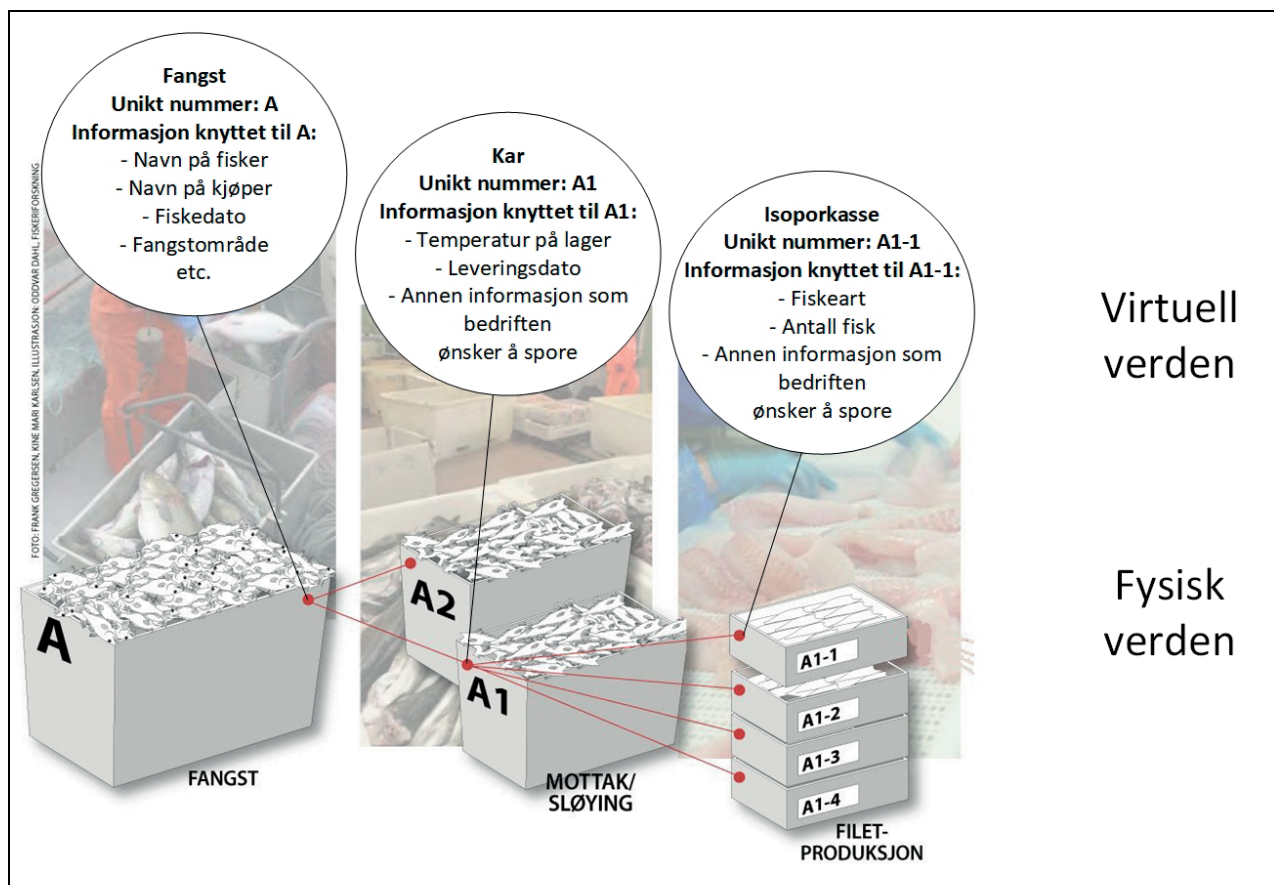
11.3 Hvordan oppnå reell sporbarhet?

Sporbarhet handler om både en fysisk og en virtuell verden (figur 11.5).



Figur 11.4 Illustrasjon på hva som skjer dersom ikke alle byggesteinene for sporbarhet er på plass – informasjonen går tapt

Foto: Frank Gregersen og Kine Mari Karlsen. Illustratør: Oddvar Dahl, ©Nofima



Figur 11.5 Sporbarhet består av en fysisk- og virtuell verden

Foto: Frank Gregersen. Illustratør: Oddvar Dahl, ©Nofima

Den fysiske verden er det som skjer med fisken fra fangst til konsument. I den virtuelle verden kan man finne informasjon om de unike numrene på parti med fisk, registreringer av splittinger og blandinger, samt informasjonen om fisken. Den virtuelle verden holder altså styr på ulike påstander om fisken, og gjør informasjonen mer gjennomiktig, men sjekker ikke hvorvidt påstandene er korrekte. Data som registreres, blir altså ikke kvalitetssikret. Om deler av informasjonen som registreres er feil blir altså hele sporingskjeden feil.

En forutsetning for å oppnå sporbarhet er med andre ord at de sporbarhetsdata som registreres og tilgjengeliggjøres baseres på en infrastruktur for utveksling av data mellom relevante aktører, for å realisere et automatisert dokumentasjonssystem slik dette er beskrevet i kapittel 10. Dette vil bidra til at den virtuelle verden faktisk reflekterer den fysiske verden, og må bygge på at registreringen av ressursuttaket er korrekt i utgangspunktet.

11.4 Utvalgets vurdering

Hvorvidt det bør innføres et krav til sporbarhet slik havressursloven gir hjemmel til, avhenger av flere forhold (se figur 11.6). Sentrale spørsmål vil være hvilket behov et slik krav skal dekke, og på hvilket nivå sporingen bør foregå. Er det behov for å spore hver enkelt fisk, hver enkelt landing eller er det tilstrekkelig å spore dagsproduksjoner eller enda mindre spesifikt? En av fordelene med sporbarhet er at forholdene blir mer gjennomtatte, informasjonen kan etterprøves og ulovligheter kan avdekkes, som for eksempel feilmerking og manglende ressursregistrering.

For å svare på spørsmålene over må det ses hen til kravene andre lands myndigheter og markedene stiller. Dette er beskrevet i kapittel 4. I forarbeidene til havressursloven peker departementet blant annet på at manglende system for sporing og dokumentasjon kan innebære en ulempe for næringen når slike krav blir stilt fra viktige markeder for norsk fisk.



Figur 11.6 Drivere for sporbarhet av mat

Kilde: Karlsen mfl. (2013) videreutviklet fra Olsen (2009)

Videre må det ses hen til behovet for kontrollpunkter etter registrering av ressursuttaket som grunnlag for å øke etterlevelsen av fiskerilovgivningen. Også dette punktet ble pekt på i forarbeidene til havressursloven, der det ble vist til at innføring av krav om sporbarhet vil kunne styrke ressurskontrollen i betydelig grad, fordi dette vil bedre muligheten til etterkontroll gjennom sammenstilling av data. I denne sammenheng vises det også til at næringen utvikler seg i retning av stadig større selskaper med en rekke anlegg. Det kan derfor være vanskelig å kontrollere hvor fisk kommer fra eller er på vei, særlig ved selskapsintern transport. Dette gjør det vanskelig å gjennomføre sikre omsetnings- og lagerkontroller, fordi det kan være nærmest umulig å få oversikt over intern transport av fisk. Dermed er det vanskelig å avdekke svart omsetning av fisk. Disse

argumentene gjør seg fremdeles gjeldende. Dette er drøftet nærmere i del II.

I forarbeidene til havressursloven ble det også framhevet at sporingssystemene må utvikles over tid, og at det bør utgreies nærmere hvor detaljert informasjon som bør registreres, sett hen til hvilken nytte, men også hvilke kostnader, krav om sporing vil få. Videre pekes det på muligheten av å dra nytte av allerede eksisterende systemer, for å unngå at det etableres parallelle systemer.

Utvalget mener at utviklingen i viktige markeder for omsetning av norsk fisk og krav fra andre lands myndigheter tilsier et behov for å innføre krav om sporbarhet. Dette må også ses i lys av det automatiserte dokumentasjonssystemet beskrevet i kapittel 10. Et sporbarhetskrav vil både kunne styrke ressurskontrollen og gjøre norske eksportører mer konkurransedyktige.

Utvalget mener at for å lykkes med å få på plass et sporbarhetssystem er det nødvendig med samarbeid mellom næringen og forvaltningen. Et godt sporbarhetssystem krever at behovet for en styrket ressurskontroll balanseres mot næringens behov for å kunne dokumentere sporbarhet.

For å gi klarhet i hvilke krav til sporbarhet som eventuelt skal stilles, vil det trolig være behov for en forskrift som definerer slike krav.

11.5 Utvalgets tilråding

Utvalget anbefaler at det etableres et samarbeid mellom myndigheter og næringen for å definere krav til sporbarhet, som oppfyller forventede krav til dokumentasjon fra andre lands myndigheter og markeder.

Kapittel 12

Sertifisering

12.1 Innledning

Som omtalt i kapittel 4 møter norsk fiskerinæring omfattende krav om sertifisering gjennom ulike miljømerker. I tillegg kommer nye krav og forventninger knyttet til miljøavtrykk, sosial bærekraft m.m. Ettersom kravene i de ulike sertifiseringsordningene utvides og blir mer omfattende, er spørsmålet hvordan dette bør møtes fra norsk hold. Aktuelle vurderingstema vil være om vi bør fortsette å arbeide for å oppfylle kravene som stilles i ulike ordninger, se bort fra disse sertifiseringsordningene eller om det bør vurderes å opprette en egen norsk sertifiseringsordning.

Selv om næringen har ulike oppfatninger om sertifiseringsordningene er den gjennomgående oppfatningen at sertifiseringsordninger er noe som næringen ikke har råd til å overse i frykt for å miste adgang til viktige markeder.

Enkelte land har valgt å utvikle egne sertifiseringsordninger som for eksempel Islandske Responsible Fisheries og Alaska Responsible Fisheries Management. Disse er omtalt i punkt 4.2.5.

12.2 Norsk sertifiseringsordning?

Norske næringsaktører rapporterer om økende press fra dominerende sertifiseringsordninger, som stadig går lengre i kravene de stiller. I enkelte tilfeller har disse kravene gått betydelig lengre enn det som følger av internasjonale og nasjonale krav til bærekraft og lovlighet. Videre opplever næringsaktørene det som både tidkrevende og kostbart å få sertifisering gjennom enkelte av ordningene. MSC-sertifisering koster årlig ca. 30–40 000 kroner for hver bedrift i verdikjeden. Av den grunn har enkelte aktører i norsk fiskerinæring tatt til orde for å etablere en egen norsk sertifiseringsordning. Målet med en slik ordning vil være å danne et alternativ til de allerede etablerte ordningene.

Ettersom Norge i mange år har arbeidet aktivt for bærekraft i fiskeriene og bekjempelse av UUU-

virksomhet, har vi et godt rykte som gir potensial i denne sammenheng. For at en norsk sertifiseringsordning skal kunne hevde seg mot eksisterende ordninger, må det imidlertid investeres betydelige ressurser i utvikling og kontroll av krav og standarder, og til å administrere ordningen.

Uavhengig av hvem som eventuelt skal ta ansvar for en eventuell norsk sertifisering vil det kreve omfattende administrasjon og byråkrati. Erfaringsmessig vokser kravene i slike standarder i omfang, noe som igjen kan føre til behov for økt innsats fra norske myndigheter.

Dagens sertifiseringsordninger brukes aktivt i markedsføring av fisk og fiskeprodukter, og MSC og enkelte andre sertifiseringsordninger har en sterk posisjon i flere av de viktigste eksportmarkedene for norsk fisk. For å kunne hevde seg mot eksisterende ordninger, vil en ny sertifiseringsordning ha behov for omfattende markedsføring, noe som vil være kostnadskrevenende.

Det er heller ikke gitt at forbrukerne vil ha tillit til en sertifiseringsordning som er etablert av norske myndigheter. En studie gjennomført av GlobeScan for MSC blant 25 000 forbrukere i 22 land viste at sjømatkonsumenter i økende grad ønsker uavhengig verifisering av bærekraft. Studien peker på at disse forbrukerne har større tillit til NGOer og forskere, enn til myndigheter og markedsaktører når det gjelder å beskytte havene. Dersom norske fiskerimyndigheter, som både regulerer og kontrollerer fiskeriene, også skal etablere og markedsføre sin egen sertifiseringsordning, kan dette fort bli oppfattet som en uheldig sammenblanding av roller.

12.3 Utvalgets vurdering

Utvalget mener det er vanskelig å argumentere for at en sertifiseringsordning skal være en statlig oppgave. Selv om Norge har en god forvaltning med et godt rykte vil det kreve mye å etablere en offentlig sertifiseringsordning, og det er vanskelig

å se for seg at norske myndigheter skal klare å gjøre dette noe særlig mer kostnadseffektivt enn de ordningene som allerede eksisterer i dag. Det er dermed høyst usikkert om det vil være formålstjenlig å etablere en statlig norsk sertifiseringsordning.

Det utelukker ikke muligheten for at det kan tas private initiativer til å utvikle en norsk eller internasjonal sertifiseringsordning. Fiskeri- og havbruksnæringens forskningsfinansiering (FHF) utlyste sommeren 2019 et prosjekt for utarbeidelse av en bærekraftstandard for norske fiskerier, for å se på mulighetene for å utvikle en norsk FAO-basert standard for Responsible Fisheries Management (RFM). Dette innebærer at det er initiativer på gang der næringen sitter i førersetet i utviklingen av en eventuell norsk sertifiseringsordning.

Utvalget anbefaler at slike private initiativ tar inn over seg målet om et automatisert dokumentasjonssystem for fiskerinæringen som er beskrevet i kapittel 10. Videre anbefales at det søkes samarbeid med myndighetene for å unngå at næringen blir pålagt doble rapporteringskrav – ett sett til myndighetene og ett sett til sertifiseringsorganisasjonen.

Norske fiskerimyndigheter bør fortsatt bidra med relevant informasjon til aktuelle sertifiseringsordninger. Myndighetene bør i større grad arbeide for at sertifiseringsordningene retter opp-

merksomheten mot relevante tiltak som legger til rette for å dokumentere lovlighet, bærekraft og andre markedskrav. Tiltakene som er beskrevet i kapittel 9 og 10 vil gi et bedre grunnlag for å dokumentere bærekraft og god kontroll med norske fiskerier overfor ulike sertifiseringsorganisasjoner.

Videre kan norske myndigheter bruke den innsikten og kompetansen dette gir til å påvirke sertifiseringsordningene, slik at det stilles formålstjenlige krav som kan oppfylles gjennom de myndighetsetablerte kravene.

12.4 Utvalgets tilråding

Utvalget tilrår ikke at norske myndigheter etablerer en offentlig nasjonal sertifiseringsordning. Norske fiskerimyndigheter bør fortsatt bidra med relevant informasjon til aktuelle sertifiseringsordninger. Videre bør myndighetene i større grad arbeide for at sertifiseringsordningene retter oppmerksomheten mot relevante tiltak som legger til rette for å dokumentere lovlighet, bærekraft og andre markedskrav. Tiltakene som er beskrevet i kapittel 10 vil gi et bedre grunnlag for å dokumentere bærekraft og god kontroll med norske fiskerier overfor ulike sertifiseringsorganisasjoner.

Kapittel 13

Åpenhet om høstingsaktivitet og ressursuttak

13.1 Innledning – hvorfor åpenhet?

Med åpne data menes informasjon som er gjort tilgjengelig slik at den kan leses og tolkes av både maskiner og mennesker, og at det er åpnet for så mange bruksområder som mulig. Meld. St. 27 (2015–2016) *Digital agenda for Norge* peker på tre hovedgrunner til at tilgang til åpne offentlige data er viktig for samfunnet:

- *Effektivisering og innovasjon*: Å dele data på tvers av offentlig sektor kan bidra til effektivisering og innovasjon. Når data blir delt mellom virksomheter får vi bedre samhandling, mer rasjonell tjenesteutvikling og bedre offentlige tjenester.
- *Næringsutvikling*: Næringslivet får mulighet til å utvikle nye tjenester, produkter og forretningsmodeller basert på tilgang til offentlig informasjon.
- *Et åpent og demokratisk samfunn*: Tilgang til grunnlaget for beslutninger og prioriteringer i offentlig sektor gir bedre innsyn i hvordan beslutninger følges opp og hva som er effekten av politiske tiltak. Dette kan være med på å styrke tilliten til det offentlige, og til det politiske systemet.

Verdenssamfunnet har store utfordringer i bekjempelsen av miljøkriminalitet og økonomisk kriminalitet innenfor fiskerinæringen, og som pekt på tidligere i rapporten er risikoen for ulovlig aktivitet innenfor norsk fiskerinæring stor. Virksomheter som ønsker å skjule deler av sine aktiviteter kan operere skjult på grunn av manglende åpenhet.

Større åpenhet anses som et viktig virkemiddel for å avdekke og hindre økonomisk kriminalitet. Åpenhet rundt ressursuttaket vil kunne bidra til etterlevelse av reguleringene. Avsløringer i media om kritikkverdige økonomiske forhold og miljøkriminalitet kommer i dag ofte etter tips fra enkeltpersoner eller organisasjoner. Mer åpenhet og bedre innsyn bør derfor veie tungt i en framtidig innretning av ressurskontrollen.

13.2 Hvilke data er åpne i dag?

Fram til nylig har posisjonsdata (VMS) og elektroniske fangst- og aktivitetsdata (ERS) vært underlagt streng tilgangsbegrensning og var kun tilgjengelig for myndigheter positivt opplistet i forskrift 11. mai 2010 nr 681 om registre for lagring av elektroniske fangst- og aktivitetsdata fra fiske- og fangstfartøy. Andre kunne få tilgang til disse dataene anonymisert og aggregert. Forskriften ble opphevet 25. februar 2019. Dette betyr at spørsmål om innsyn eller offentliggjøring av nevnte data må vurderes etter blant annet forvaltningsloven og offentlighetsloven. Per dags dato er ikke VMS- eller ERS-data tilgjengelig for allmennheten i maskinlesbart format på Internett. Ettersom tilgangen til disse dataene tidligere var begrenset gjennom en egen forskrift, har allmennheten i liten grad fått innsyn i slike data uten at disse er anonymisert eller aggregert.

Spørsmålet om opplysninger på landings- og sluttседlene bør eller skal offentliggjøres har vært behandlet av kontrollmyndighetene i flere omganger. Salgslagene ble i 2005 pålagt å offentliggjøre opplysninger om fartøynavn, registreringsmerke, landingsdato, art, produkttilstand, kvantum, mottakers firmanavn og mottaksstedets godkjeningsnummer. Videre har Fiskeridirektoratet nylig gjort de fleste opplysninger registrert på seddel offentlig tilgjengelig, inkludert:

- Fangstdata koblet mot fartøydata. Her frigis prisinformasjon løpende 12 måneder etter landingstidspunktet. Dette er et fullt datasett som krever en viss grad av kompetanse å nyttiggjøre seg av. Dataene er først og fremst ment for forskning, andre myndigheter og kommersielle aktører, og i mindre grad for allmennheten.
- Landinger i Norge fra norske og utenlandske fartøy fordelt på mottak i 2019. Her finner man informasjon om landinger fordelt på region, kommune, mottaker, fartøy og seddel. Seddels dokumentnummer oppgis, i tillegg til kvantum (kg) fordelt på art. Det gis ikke oversikt over størrelsesfordeling, kvalitet eller pris.

Denne oversikten er ment å gi en enkel tilgang til seddeldata for allmennheten, men er foreløpig begrenset til løpende data for 2019.

I dag er altså ikke all informasjon som registreres på landings- og sluttseddelen offentlig tilgjengelig. Opplysninger om pris blir for eksempel ikke gitt ut i sanntid, men offentliggjøres først etter et år.

13.3 Vurdering av rettslig grunnlag

Adgangen og plikten til å gjøre data tilgjengelig for allmennheten er regulert i flere ulike lover. Nedenfor gjennomgås det aktuelle regelverket.

13.3.1 Personopplysningsloven

Personopplysningsloven regulerer behandling av personopplysninger. Den slår blant annet fast at den behandlingsansvarlige må ha rettslig grunnlag for å behandle slike opplysninger. Det vil som utgangspunkt si enten samtykke fra den registrerte eller hjemmel i lov. Loven stiller også krav til kvaliteten på data som behandles, pålegger den som behandler personopplysninger plikter, og gir rettigheter til den som personopplysningen kan knyttes til. Videre heter det i loven at personopplysninger ikke skal viderebehandles på en måte som er uforenlig med formålene som ligger til grunn for innsamlingen av dataene.

Formålene for innsamling av data fra utøvelsen av fisket gjennom VMS og ERS, samt opplysningene på seddel og andre data er oppgitt i havressursloven. Personopplysningsloven regulerer med noen få unntak ikke den videre bruk av data så lenge dette skjer i samsvar med formålet for innsamlingen.

Innsamling og bruken av aktuelle data er blant annet hjemlet i havressursloven. I tillegg vil grunnloven § 112 og miljøinformasjonsloven beskrive formål for videre bruk av nevnte data.

13.3.2 Grunnloven § 112

Gjennom vedtakelse av Grunnloven § 110 b i 1992 ble naturen og miljøet gitt grunnlovsværn. Dette baserte seg på anbefalinger fra FN gjennom Verdenskommisjonen for miljø og utvikling (Brundtlandkommisjonen), om at grunnlovsværn av miljøet er et viktig rettslig virkemiddel for å sørge for bærekraftig utvikling av miljøet og naturressursene. Da Grunnloven ble revidert i 2014 ble § 110b endret til § 112 og flyttet til det nye kapittel E, som omhandler menneskerettigheter. Dette

underbygger betydningen av et sunt miljø for menneskers livsutfoldelse.

I Grunnloven § 112 heter det at:

«Alle har rett til eit helsesamt miljø og ein natur der produksjonsevna og mangfaldet blir haldne ved lag. Naturressursane skal disponerast ut frå ein langsiktig og allsidig synsmåte som tryggjer denne retten òg for kommande slekter.

Borgarane har rett til kunnskap om korleis det står til med naturmiljøet, og om verknadene av planlagde og iverksette inngrep i naturen, slik at dei kan tryggje den retten dei har etter førre leddet.

«Dei statlege styresmaktene skal setje i verk tiltak som gjennomfører desse grunnsetningane.»

Grunnloven slår fast at borgerne, i tillegg til et sunt miljø, også har rett til kunnskap om hvordan det står til med miljøet, og at statlige myndigheter er forpliktet til å gi denne informasjonen.

Myndighetene plikter å iverksette tiltak for å gjennomføre bestemmelsen, for eksempel gjennom lovgivning, stortingsvedtak og konkrete tiltak innenfor gjeldende regelverk. Grunnloven § 112 er også en skranke for myndighetene, ved at lovgivning og vedtak må være i overensstemmelse med rettighetene som følger av bestemmelsen. Videre har grunnlovbestemmelsen betydning ved tolkning av annen lovgivning. I tillegg kan den anvendes som et selvstendig rettsgrunnlag for borgerne, særlig der det ikke finnes annen lovgivning.

13.3.3 Miljøinformasjonsloven

Miljøinformasjonsloven operasjonaliserer Grunnloven § 112 og har til formål å sikre allmennheten tilgang til miljøinformasjon. Det vil gjøre det lettere for den enkelte å bidra til vern av miljøet, verne seg selv mot helse- og miljøskade og påvirke offentlige og private beslutningstakere i miljøspørsmål. Miljøinformasjonsloven skal også fremme allmennhetens mulighet til å delta i offentlige beslutningsprosesser av betydning for miljøet.

Etter miljøinformasjonsloven § 2 forstås miljøinformasjon som faktiske opplysninger og vurderinger om:

- miljøet,
- faktorer som påvirker eller kan påvirke miljøet, herunder planlagte og iverksatte tiltak eller aktiviteter i miljøet, produkters egenskaper eller innhold, forhold ved drift av virksomhet, og

- administrative avgjørelser og tiltak, herunder enkeltavgjørelser, avtaler, regelverk, planer, strategier og programmer, samt tilhørende analyser, beregninger og forutsetninger.

All aktivitet på havet påvirker miljøet i havoverflaten, i vannsøylen eller på havbunnen i en eller annen form. Det omfatter gjennomføring av fiskeaktivitet og ressursuttak, men også fiske- og fangstfartøys bevegelser, lydforurensing og annet utslipp. Alle faktorer som påvirker eller kan påvirke miljøet anses som miljøinformasjon etter loven. Det vil si at opplysninger om innsatsfaktorene i fiskeriene må anses som miljøinformasjon. Informasjon om fartøyets aktivitet, hvor det beveger seg (posisjonsdata), fartøyets spesifikasjoner (lengde, motorkraft, utslipp m.m.), redskapet som anvendes og hvor fiskeriet foregår er omfattet. Dette gjelder altså all informasjon om innsatsen i fiskeriene. Støtte for dette finnes også i forarbeidene til miljøinformasjonsloven hvor det heter at:

«Blant forhold som generelt er relevante å vurdere, kan nevnes forurensning, herunder støy, forbruk og produksjon av produkter, avfall, energiforbruk, transport, påvirkning på det biologiske mangfold og forbruk eller utnyttelse av naturressurser, både biologiske ressurser og andre naturressurser.»

Det framgår videre av miljøinformasjonsloven § 16 at enhver har rett til miljøinformasjon fra virksomhet om forhold ved virksomheten, herunder dens innsatsfaktorer og produkter, som kan medføre en ikke ubetydelig påvirkning på miljøet. Av forarbeidene til miljøinformasjonsloven framgår det også at dersom det oppstår tvil om definisjonen av miljøinformasjon, «bør den generelt fortolkes vidt».

Ressursuttaket skjer når de viltlevende marine ressursene ikke lenger er viltlevende. Informasjon om uttaket skal registreres på en seddel når fangsten tas til land. Ved landing sorteres, veies og størrelsefordeles fangsten slik at korrekt informasjon om uttaket registreres. I tillegg vurderes fiskens kvalitet og det fastsettes pris for førstehåndsomsetning av de enkelte artene og størrelses- og kvalitetsgruppene. Alle disse informasjonselementene gjelder uttaket av fellesskapets ressurser og må anses som informasjon om aktivitet som medfører eller kan medføre en ikke ubetydelig påvirkning på miljøet. For eksempel er det tidligere pekt på at forholdet mellom markedspris og minstepris som fastsettes av salgslagene har innvirkning på etterlevelsen av regelverket. Dette

påvirker miljøet i form av det ressursuttaket som gjennomføres. Videre vil informasjon om pris, kvalitet, størrelse, art og kvantum være så sterkt knyttet sammen at alle disse dataelementene må anses som miljøinformasjon. En samlet vurdering av elementene gir informasjon om hvor effektivt eller godt vi utnytter våre felles ressurser. I tillegg er alle disse dataelementene viktige som grunnlag for å kontrollere og dokumentere miljøpåvirkningen som næringen står for.

Myndighetene har plikt til å iverksette tiltak som gir borgerne tilgang til miljøinformasjon og kunnskap om det som påvirker miljøet. Offentliggjøring av data er et slikt tiltak og vil være en forutsetning for at borgerne skal kunne tilegne seg kunnskap slik at de kan bidra til vern av miljøet.

Selv om informasjon om ressursuttaket er miljøinformasjon som i utgangspunktet skal gjøres tilgjengelig for borgerne, er det begrensninger på hvilke data som anses åpne og som kan offentliggjøres. Slike begrensninger er blant annet gitt i miljøinformasjonsloven § 17. Den gir blant annet adgang til å unnta miljøinformasjon dersom det er påkrevd fordi offentlighet ville lette gjennomføring av miljøskadelige handlinger, åpenbart er urimelig eller gjelder forhold som det vil være av konkurransemessig betydning å hemmeligholde.

13.3.4 Offentlighetsloven

Offentlighetsloven skal legge til rette for at offentlig virksomhet er åpen og gjennomsiktig. Videre er formålet å styrke informasjons- og yringsfriheten, den demokratiske deltakelsen, rettssikkerheten, tilliten til det offentlige og allmenhetens kontroll. Loven skal også legge til rette for viderebruk av offentlig informasjon.

Offentlighetsloven regulerer hvilke data som er åpne for innsyn. Hovedregelen er at saksdokument, journaler og lignende registre er åpne for innsyn, med mindre annet følger av lov eller forskrift med hjemmel i lov. Videre beskriver loven at myndighetene skal vurdere meroffentlighet. Alle kan kreve innsyn i saksdokument, journaler og lignende register hos vedkommende organ.

Av offentlighetsloven § 13 følger at opplysninger som er underlagt taushetsplikt i lov eller i medhold av lov er unntatt fra innsyn. I tillegg inneholder loven flere bestemmelser om adgang til å unnta informasjon fra offentlighet.

Forskrift til offentlighetsloven (offentlighetsforskriften) slår fast at organ som er omfattet av offentlighetsloven kan gjøre dokument tilgjengelig på Internett, men inneholder også unntak fra denne adgangen, blant annet for:

- opplysninger som er underlagt taushetsplikt i lov eller i medhold av lov
- fødselsnummer, personnummer og nummer med tilsvarende funksjon

Offentlighetsforskriften omhandler dokumenter, altså ikke framstillinger av data slik som det står beskrevet i miljøinformasjonsloven, men forskriften gir likevel indikasjon på hvilke type informasjon som ikke skal offentliggjøres på Internett.

På seddel kan det være oppgitt fødselsnummer som grunnlag for identifikasjon av den ansvarshavende eller mottaker/kjøper. Dette kan være aktuelt for mindre fartøy eid av enkeltpersoner. Det framgår direkte av offentlighetsloven at fødselsnummer ikke skal offentliggjøres for allmennheten på Internett. Fødselsnummer anses likevel ikke som noens personlige forhold og det kan derfor gis innsyn i informasjon inneholdende fødselsnummer.

13.3.5 Forvaltningsloven

Det er ikke tillatt å gi adgang til informasjon som er underlagt taushetsplikt. Hva som er taushetsbelagt reguleres av forvaltningsloven § 13 første og andre ledd, hvor det heter at:

«Enhver som utfører tjeneste eller arbeid for et forvaltningsorgan, plikter å hindre at andre får adgang eller kjennskap til det han i forbindelse med tjenesten eller arbeidet får vite om:

- 1) noens personlige forhold, eller
- 2) tekniske innretninger og framgangsmåter samt drifts- eller forretningsforhold som det vil være av konkurransemessig betydning å hemmeligholde av hensyn til den som opplysningen angår.

Som personlige forhold regnes ikke fødested, fødselsdato og personnummer, statsborgerforhold, sivilstand, yrke, bopel og arbeidssted, med mindre slike opplysninger røper et klientforhold eller andre forhold som må anses som personlige. Kongen kan ellers gi nærmere forskrifter om hvilke opplysninger som skal regnes som personlige, om hvilke organer som kan gi privatpersoner opplysninger som nevnt i punktumet foran og opplysninger om den enkeltes personlige status for øvrig, samt om vilkårene for å gi slike opplysninger.»

13.3.5.1 Noens personlige forhold

Da krav til rapportering av fartøyenes posisjoner ble innført var den generelle oppfatningen at fordi slik informasjon kunne knyttes til mannskapet om

bord, kunne posisjonsrapporteringssystemet anses som et indirekte sporingssystem av enkeltpersoner. Posisjonsdata ble derfor ansett for å være underlagt taushetsplikt. I dag er slike data i større grad tilgjengelig for allmennheten. For eksempel har AIS-data de siste årene blitt offentliggjort gjennom ulike åpne kartapplikasjoner. Når det gjelder posisjonsdata fra fartøy som eies og opereres av enkeltpersoner er det mer uavklart om dette fremdeles kan anses som noens personlige forhold og dermed skal unntas fra offentlighet. De juridiske vurderingene på dette området er fremdeles under utvikling, og det forhold at det utøves kommersielt fiske og næringsaktivitet på fellesskapets viltlevende marine ressurser tillegges økende vekt i slike vurderinger.

13.3.5.2 Forretningshemmelighet

Det er særlig to informasjonselementer knyttet til miljøinformasjon om fiskeriaktivitet som reiser spørsmål om taushetsplikt, og hvorvidt slik informasjon er å anse som forretningshemmeligheter:

- Tid og posisjon for den enkelte fangstoperasjon
- Pris på sluttseddel

I Politi- og justisdepartementets veileder til offentlighetsloven, er det gitt uttrykk for følgende:

«Dersom utlevering av slike forretningsløyndomar kan ha skadelege verknader for konkurransevna til verksemda, og desse skadeverknadene ikkje er uvesentlege, vil opplysningane normalt vere underlagde teieplikt. Men ein kan tenkje seg at allmenne omsyn tilseier at opplysningane likevel bør kunne givast ut, til dømes dersom dei avdekkjer kritikkverdige forretningsmetodar. Jf. òg forvaltningslova § 13 a nr. 3.»

Det er mye som taler for at behovet for forvaltning av fellesskapets ressurser er så tungtveiende at opplysninger som anses å være taushetsbelagt på andre forretningsområder, ikke nødvendigvis er det når fiskerinæringen utnytter fellesskapets ressurser. Pris kan vurderes som miljøinformasjon og er et sentralt element i kontrollvirksomheten. Offentliggjøring av prisinformasjon vil kunne bidra til å avdekke uregistret og ulovlig omsetning av fisk. Videre vil åpenhet fungere både allmenn- og individualpreventivt ved at det ikke bare er kontrollmyndighetene som kan følge med, men hele samfunnet.

I forvaltningsloven § 13 a første ledd nr. 3 er det dessuten gitt uttrykk for at taushetsplikten

etter forvaltningsloven § 13 ikke er til hinder for «at opplysningene brukes når ingen berettiget interesse tilsier at de holdes hemmelig, for eksempel når de er alminnelig kjent eller alminnelig tilgjengelig andre steder». Tilsvarende framgår av Direktiv (EU) 2016/943 om beskyttelse av fortrylig know-how og forretningsopplysninger (forretningshemmeligheter) mot rettsstridig tilegnelse, bruk og videregivelse. Av dette direktivet følger det at:

«For å oppnå beskyttelse etter direktivet, må informasjonen det gjelder ikke være allment kjent innenfor den krets som vanligvis har befattning med den aktuelle typen informasjon, den må ha en kommersiell verdi fordi den er hemmelig, og det må ha vært iverksatt rimelige tiltak for å ivareta konfidensialiteten.»

Når det gjelder fangstoperasjonen så handler dette om at det finnes gode og dårlige fiskeområder, og at fisker ønsker å verne om de områdene som anses som god i konkurranse med andre fiskere, fritidsfiskere m.m. Tradisjon for å fiske på et spesielt område gir derimot ingen hevd på området.

I dag benytter flere og flere fiskefartøy AIS under utøvelse av fiske. Det innebærer at allmennheten og andre i næringen kan følge med på hvor fisket utøves. I tillegg blir informasjon om plassering av redskap gjort offentlig tilgjengelig på BarentsWatch sin FiskInfo-side og næringsaktørene har mulighet til å bruke innlogging for mer spesifikk informasjon om plassering av redskap og fartøyopplysninger. Informasjonen er altså allment kjent både innad og utenfor næringen, og kan derfor ikke anses som forretningshemmeligheter av konkurransemessig betydning.

Når det gjelder pris argumenteres det for at dersom førstehåndsverdien er åpent tilgjengelig, vil dette påvirke forhandlingene om videresalg av fisk.

Siden pris er sterkt knyttet til kvantum, art, størrelse og kvalitet vurderes dette informasjons-elementet som en del av den samlede miljøinformasjonen som Fiskeridirektoratet, og for så vidt salgslagene, er pliktig å gjøre tilgjengelig for allmennheten og borgerne.

Det er lite som tilsier at prisinformasjon ikke er allment kjent innenfor fiskerinæringen. Fiskere snakker sammen og kjøpere følger med på hva andre kjøpere betaler. Kjøpere i andre hånd følger også denne utviklingen tett. Videre er det en rekke forhold som påvirker prisen på produktet som videreselges.

Sluttseddelen representerer også første-håndsomsetning av en felles naturressurs, og samfunnet har en interesse av å følge med på om fiskens potensielle verdi blir realisert. Dette skiller seg fra omsetning senere i verdikjeden, der aktørenes innsatsfaktor får større betydning. Større åpenhet rundt pris vil også kunne bidra til å redusere omfanget av rykter.

Kvaliteten på fisken kan variere som følge av åte, gyteprosess, redskap, fangststed, årstid osv. Dette har betydning for hvilken pris som settes på fangst, både under førstehåndsomsetning og videre inn i verdikjeden. En åpenhet rundt dette kan påvirke den offentlige debatt om høstingsmønsteret er optimalt, og stimulere til utvikling av næring og forvaltning.

Offentliggjøring i maskinlesbart format av landings- og sluttseddeldata på aktørnivå gjør det mulig å utnytte disse data for analyseformål. Det gir muligheter for viderebruk, blant annet for å utvikle tjenester av og for næringslivet. Ved å analysere data kan det lages profiler over hvilke sesonger den enkelte fiskebåt har fisket, på hvilke fangstlokasjoner fartøyet fisker og hvor fangsten leveres. Tilsvarende kan det lages profiler over hvem de enkelte mottak kjøper fisk fra, når disse har fisket og hvor fisket har funnet sted.

13.4 Utvalgets vurdering

Utvalget mener at åpenhet om ressursuttaket er et viktig virkemiddel for økt etterlevelse av fiskerilovgivning. Andre viktige hensyn er borgernes rett på tilgang til miljøinformasjon og det generelle samfunnshensynet som gjør seg gjeldende ved utnyttelse av fellesskapets ressurser. Utvalget mener derfor at det er viktig at data gjøres tilgjengelig for relevante aktører og allmennheten så langt gjeldende regelverk tillater.

13.5 Utvalgets tilråding

Utvalgets flertall, medlemmene Alvik, Bech, Diekert, Digre, Pedersen og Tetmo tilrår at data om fiskeriaktiviteten, ressursuttak og omsetning gjøres tilgjengelig for offentligheten.

Et mindretall, utvalgets medlemmer Karlsen, Lassesen, Lie og Nergaard tilrår at data om fiskeriaktiviteten, ressursuttak og omsetning gjøres tilgjengelig for brukere som registrerer seg og logger inn på et system for å hente opplysningene.

Del IV
Regelverk

Kapittel 14

Tiltak for bedre dokumentasjon og kontroll

14.1 Innledning

Utredningens del II konkluderte med at dagens kontroll- og dokumentasjonssystemer ikke gir tilstrekkelig sikkerhet for at høstingen av villtlevende marine ressurser skjer i henhold til sentrale lover og reguleringer. Mangel på verifiserbare data om deltakelse, høsting, landing, omsetning og fiskens videre vei til markedet ble identifisert som den største utfordringen for dagens ressurskontroll. Det gir et stort handlingsrom for å omgå regelverket, og gjør tilstedeværende kontroll lite effektiv.

Mangelen på etterprøvbare data kan også gi utfordringer for næringen når viktige importland og markedsaktører stiller krav til sporbar dokumentasjon, og forvaltningen forventes å verifisere opplysninger som ikke lar seg dokumentere.

I dette kapitlet spesifiseres konkrete tiltak som vil fremme etterlevelse og forbedre muligheten for dokumentasjon og kontroll. Tiltakene som vurderes retter seg hovedsakelig mot å framskaffe etterprøvbare data, der slike data ikke finnes i dag. Det vurderes også tiltak som på annen måte vil begrense handlingsrommet for å omgå dagens reguleringer og unndra seg kontroll, inkludert tiltak som skal gi bedre transparens og plassere ansvaret for eventuelle lovbrudd klarere enn i dag.

En del av tiltakene kan implementeres raskt, mens andre må utredes nærmere. Mange av tiltakene vil være viktige skritt på veien mot målet om et automatisert dokumentasjonssystem, jf. kapittel 10.

14.2 Tiltak for bedre kontroll med deltakelse og høsting

14.2.1 Identifisering av skipper og mannskap

En rekke krav i fiskerilovgivningen er knyttet opp til hvem som er om bord under utøvelsen av fisket. Informasjon om skipper og mannskap er i dag

i liten grad tilgjengelig for kontrollmyndighetene, jf. punkt 6.2.2.

Krav om at mannskapslister skal være tilgjengelig for kontrollmyndighetene vil være et viktig tiltak for å effektivisere kontroll med og etterlevelse av deltakerreguleringene, og for å forebygge og avdekke arbeidslivskriminalitet på alle fiskefartøy. Et slikt krav må gjelde for alle norske fartøy, samt utenlandske fartøy i norske farvann.

En enkel og pålitelig digital løsning for å rapportere mannskapslister bør kunne utvikles til en relativt lav kostnad. Løsningen bør utvikles i dialog med næringen og relevante kontroll- og tilsynsmyndigheter.

For at kontrollmyndighetene skal kunne kontrollere identiteten til den enkelte om bord mot det som er rapportert som mannskap må det stilles krav til at skipper og mannskap kan identifisere seg. Her kan det trekkes vekslers på erfaringer i byggebransjen, hvor det stilles krav om identifiseringsbevis.

Det finnes flere alternative løsninger. De nye ID-kortene som er under utvikling vil kunne bidra til sikker verifisering av identiteten til alle som skatter til Norge, men kontrollmyndigheten bør også kunne kontrollere utenlandske fiskere. «IDmee» er en teknologisk løsning som gjør det mulig å lese biometriske pass (e-pass) elektronisk med en applikasjon på en smarttelefon. Politiet arbeider også med elektroniske løsninger for sikker identifisering.

Det er også behov for sikker identifisering av den som rapporterer fangst- og aktivitetsdata under utøvelsen av fisket og den som signerer landings- og sluttseddel. Selv om det eksisterer vel fungerende nasjonale fellesløsninger for personlig identifisering benyttes ikke disse ved rapportering fra utøvelsen av fisket. Den nasjonale ID-porten kan tas i bruk for verifisering av identitet både ved fangst- og aktivitetsrapportering og signering av landings- og sluttsedler. Fordi den nasjonale ID-porten ikke kan benyttes av utenlandske fiskere, er salgslagene i gang med å utvikle og implementere egne løsninger for elektronisk sig-

natur av seddel, som også kan benyttes av utenlandske aktører.

14.2.2 Fangst- og aktivitetsrapportering for alle fiskefartøy

I dag er det i utgangspunktet ingen krav om fangst- og aktivitetsrapportering for fartøy under 13 meter. Det betyr at kontrollmyndighetene ikke har effektive verktøy til å begrense eller avdekke feilrapportering av fangst ved utøvelsen av fisket eller ved landing fra denne gruppen, som består av over 5000 fartøy og står for mellom 10 og 15 pst. av førstehåndsomsetningen. Noen salgslag krever innmelding i forkant av landing, men ikke alle.

De fleste fiske- og fangstfartøy under 15 meter er heller ikke pålagt krav om å ha posisjonsrapporteringsutstyr om bord. Posisjonsdata viser hvor fartøyet har beveget seg, og gitt tilstrekkelig frekvens vil dataene også kunne gi gode indikasjoner på hvor og når fisket er utøvd. Med posisjonsrapporteringsutstyr kan det dokumenteres at fisket ikke har foregått innenfor stengte områder, innenfor fjordlinjer eller i andre lands soner uten kvote. Så fremt senderen er fastmontert og plombert i det enkelte fartøy, vil utstyret også dokumentere hvilket fartøy som har fisket, og slik lukke mulighetsrommet for å fiske et annet fartøys kvoter.

Posisjonsdata koblet med fangst- og aktivitetsdata er også viktig informasjon for forskning og forvaltning. Med stadig større konkurranse om kystens arealer, vil slike data dokumentere hvilke områder som er viktige fiskefelt.

De etablerte rapporteringsløsningene kan tas i bruk av de fartøyene som ikke er omfattet av rapporteringskrav i dag. Innføring av krav om fangst-, aktivitets- og posisjonsrapportering fra alle fartøy vil være et viktig første trinn for å få bedre dokumentasjon fra den minste flåten. Fisker og fiskekjøper vil da være bundet av rapporteringen ved landing og registrering av førstehåndsomsetningen, slik at mulighetsrommet for ulovlig omsetning reduseres. Hvis fisker ikke har rapportert, eller har rapportert feil, vil dette kunne avdekkes i en kontroll.

Det er også rom for å forbedre dagens rapporteringsløsninger for å sikre en mer effektiv og troverdig ressurskontroll. Fartøy som er pålagt rapporteringsplikt ved landing skal oppgi dato og tidspunkt for anløp havn. Dette er viktig informasjon for å kunne planlegge kontroll av fartøyet, men i mange tilfeller vil tidspunkt for havneanløp avvike fra tidspunktet selve landingen starter. Det kan medføre en mindre effektiv utnyttelse av kon-

trollressursene fordi inspektørene må være tilstede under hele landingen uten å vite når denne faktisk starter. En måte å løse dette på kan være å utvide melding om havneanløp til også å omfatte tidspunktet landingen faktisk skal starte.

Melding om havneanløp skal som utgangspunkt sendes senest to timer før anløp til havn, men fartøy som foretar siste fiskeoperasjon nærmere havn enn to timer, skal sende meldingen snarest mulig før anløp havn. Dette unntaket svekker formålet med bestemmelsen og gir handlingsrom for fartøy som ønsker å unngå kontroll. Å fjerne dette unntaket, vil lukke dette handlingsrommet uten vesentlig kostnad for fiskerne.

I dag er det adgang til å korrigere den daglige meldingen om fangst fram til kl. 12.00 UTC dagen etter at meldingen er sendt. Ordningen gjør det mulig å tilpasse rapporteringen av fangstsammensetningen mellom flere fangstoperasjoner slik at ulovlig bifangst i en fangstoperasjon kan fordeles utover flere fangstoperasjoner og dermed framstå som lovlig. Dette henger også sammen med at meldingen først må sendes innen kl. 23.59 UTC. En fangstoperasjon som er avsluttet etter midnatt, må altså ikke rapporteres før nesten et døgn senere. En mulig løsning på dette kan være å innføre krav til fortløpende rapportering av den enkelte fangstoperasjon og eventuelt også justere korreksjonsadgangen.

Dersom dagens rapporteringsløsning kombineres med teknologier som er beskrevet i kapittel 9 og 10, vil innsamlingen av data kunne forenkles og automatiseres, og rapporterte data kunne verifiseres. Samtidig vil behovet for korreksjon av innrapporterte data begrenses.

14.2.3 Måleutstyr om bord på fiskefartøy

Fangstrapportering fra fartøy skal omfatte riktig kvantum (målt i kg) fordelt på art. Det stilles imidlertid ikke krav til sortering, bruk av vekt eller annet måleutstyr som grunnlag for denne rapporteringen. Fisker må heller ikke dokumentere vurderingsgrunnlaget. Manglende krav til måleutstyr og dokumentasjon av vurderingsgrunnlag gjør det utfordrende å håndheve avvik mellom rapportert fangst og fangst registrert på landings- eller sluttseddel. Det innebærer at det må aksepteres at fiskers rapportering fra havet er et estimat, se nærmere om dette i punkt 6.3.1 og 6.3.7.

I del III foreslås tiltak for automatisert dokumentasjon ved høsting, som kan gi grunnlag for registrering av ressursuttaket. Uavhengig av dette forslaget vil det være formålstjenlig å ta i bruk allerede eksisterende teknologiske løsninger om

bord på fartøyene for å sikre en mer korrekt og verifiserbar rapportering av høstingsaktiviteten. En slik tilnærming vil være en fordel både for kontrollmyndighetene og for fisker, og det vil også kunne forhindre konflikt mellom fisker og kjøper om hva som faktisk landes.

Dersom ulike teknologiske løsninger tas i bruk og utvikles videre vil dette kunne bringe ressurskontrollen i retning av det som er beskrevet i kapittel 10. Aktuelle teknologiske løsninger må utredes nærmere, men i det videre pekes det på noen alternativ.

14.2.3.1 Vekt om bord

Vekt om bord kan være et effektivt tiltak for å redusere dagens estimeringsproblematikk. Skal vekten gi grunnlag for kvoteavregning eller kjøp må den være godkjent for kjøp og salg av Justervesenet. En ikke-godkjent vekt vil likevel gi økt sikkerhet for kvaliteten på fiskers fangstrapportering ved at rapportert kvantum kan verifiseres, og et eventuelt avvik mellom fartøyets og mottakets vekt vil kunne undersøkes. Et krav om vekt om bord vil innebære en vesentlig investeringskostnad for det enkelte fartøy. For eldre, mindre fartøy kan det også være praktiske utfordringer med plassering av vekten. Et slikt tiltak kan derfor differensieres etter flåtegruppe, med tanke på hvilke krav som stilles og tidsfristen for å ha vekt på plass.

14.2.3.2 Telleapparat

I noen fiskerier kan rapportering av antall individer effektivt dokumentere at all fangst har blitt registrert ved høsting og landing. Det kan for eksempel være aktuelt for bunnfisk, krabbe og hummer.

Telling av individer kan gjøres i forbindelse med bløgging, og rapporteringen fra fartøyet kan sammenholdes med rapportering av antallet individer landet på fiskemottaket. Dette forutsetter at tilsvarende krav til telling innføres ved landing.

Et krav om rapportering av antall individer basert på automatisk telling, kan innføres som et supplement til et krav om vekt eller annen dokumentert målemetode. Et krav om telling kan også innføres alene. Telling vil ikke gi bedre vektestimat, men vil være et kontrolltiltak som bidrar til å underbygge rapporteringen. Om fangsten telles om bord i fartøyet og ved landing, kan dette frigjøre fiskeren for eventuell mistanke om bevisst feilrapportering av fangsten om vekten skulle avvike.

14.2.3.3 Volummåling

Bruk av såkalt «flowmeter» ved fangstinntak eller trippteller på pumper er tiltak som kan underbygge fangstrapporteringen.

På ringnotfartøy, pelagiske trålere og andre fartøy som oppbevarer fangsten på tank kan rapportering av peilet volum også være aktuelt. Fangst kan oppgis både målt i volum og beregnet vekt, basert på faste omregningsfaktorer spesifisert for ulike typer fangst. Rapportering av peilet volum vil gi Kystvakten bedre kontrollmuligheter på havet. Det vil også være mulig å etterprøve rapporteringen i forbindelse med landing.

Tiltakene vil kunne redusere usikkerheten ved estimering, og redusere misforhold mellom fangstrapportering og veid landet kvantum. Usikkerhet blir imidlertid ikke fjernet helt, da forholdet mellom volum og vekt vil variere selv om man har ulike omregningsfaktorer for ulike arter og størrelser.

14.2.4 Andre dokumentasjonskrav som verifiserer rapporteringen

14.2.4.1 Temperaturlogg som verktøy for tidfesting av fiskeoperasjon

Med dagens krav til elektronisk rapportering er sonetriksing vanskelig å avdekke uten å være tilstede, se omtale i punkt 6.3.3. Posisjonsdata med høy frekvens vil kunne gi sterke indikasjoner på hvor fangstoperasjonen har foregått, men i tillegg vil det være behov for annen dokumentasjon som peker i samme retning. Pelagiske fartøy loggfører temperaturen i tankene for å kunne dokumentere overfor kjøper at fisken har blitt oppbevart optimalt med tanke på kvalitet.

For at kontrollmyndighetene skal kunne nyttiggjøre seg denne informasjonen kreves det at temperaturloggen lagres automatisk. Videre vil krav om å registrere og rapportere temperaturloggen verifisere at det er gjennomført en høstingsoperasjon og at fangst deretter er tatt om bord. Temperaturloggen kan rapporteres fortløpende eller sammen med fangstmeldingen.

Et krav om temperaturlogg kan innføres med relativt kort tidshorisont, ved at leverandørene som leverer løsninger for elektronisk fangstdagbok integrerer temperaturloggen i sine systemer. Rapporteringen vil være automatisert og kostnaden ved tiltaket vil være begrenset for flåten.

14.2.4.2 Nøyaktige tegninger over rør, installasjoner, lasterom m.m.

Det er krevende å kontrollere at all fangst tatt om bord på et fartøy faktisk tas til land og hvor mye fisk som er på et fartøy til enhver tid. Dersom kontrollmyndighetene hadde tilgang til nøyaktige tegninger over fartøyets lasterom, rør og installasjoner ville det gjøre det enklere å kontrollere at all fangst tatt om bord er rapportert.

Krav om digitalt tilgjengelige, oppdaterte og godkjente tegninger kan ligge som en betingelse for lisens for fiske i norske farvann. Kostnaden knyttet til tiltaket er beskjeden. En forutsetning vil være at godkjente tegninger er tilgjengelig for aktuelle kontrollmyndigheter (Fiskeridirektoratet, Kystvakten og Sjøfartsdirektoratet) til enhver tid. Et slikt krav kan differensieres avhengig av fartøyenes størrelse og hvilke fiskerier fartøyene deltar i.

14.2.5 Krav til internkontroll for fartøy

I dag pålegges fartøy over en viss størrelse å følge en International Safety Management code (ISM-koden), som er et internkontrollsystem. ISM-koden gir formkrav for sikkerhetssystemer om bord på fartøy. Den skal blant annet legge til rette for sikre arbeidsplasser gjennom god praksis for arbeidsoperasjoner, med øvelser for nødsituasjoner, godt vedlikehold og utvikling av mannskapets kunnskaper og ferdigheter, samt sikre at alle obligatoriske regler og krav følges.

Et krav om internkontroll for alle fartøygrupper vil legge til rette for en sikker og trygg arbeidsplass også på de mindre fartøyene samtidig som at krav om internkontroll vil være med på å understreke ansvaret til skipper og rederi, for at fiskerilovgivningen etterleves i forbindelse med utøvelsen av fisket og landing av fisk.

14.2.6 Videoovervåking på fartøy

Elektronisk overvåking gjennom kamera- og sensorteknologi om bord på fiskefartøy (såkalt Remote Electronic Monitoring – REM) har blitt testet i flere land, blant annet Skottland, Danmark, USA og Canada. Hensikten har i hovedsak vært å overvåke utkast av uønsket fangst fra fiskefartøy. Det er også brukt som et alternativ til å ha observatør om bord.

REM kan dokumentere at enkelte fangstoperasjoner er gjennomført i samsvar med lovkrav, for eksempel ved fiske med not, hvor slipping er et

kjent problem, eller for å registrere tapte redskap eller sprenging av trålposer.

Det er imidlertid fortsatt en del problemstillinger knyttet til bruk av REM. Ved innføring av REM har hensynet til personvern vært debattert i de aktuelle landene fordi det kan være vanskelig å ikke filme enkeltpersoner, selv om kameraene ikke er rettet inn mot mannskapet. I land som har testet dette, har utfordringene blitt forsøkt løst ved å plassere kameraene slik at de ikke direkte filmer mannskapet. Naturlige kamerapunkter kan tenkes å være alle yttersidene av fartøyet og ved sorteringsbåndet. I testene som er gjennomført er det benyttet mellom fire og åtte kameraer, avhengig av fartøyets størrelse og hvordan fisket utøves. Det finnes i dag teknologi (algoritmer) som fjerner mennesker eller ansikter på film. Ved et eventuelt krav om REM på norske fartøy må slike problemstillinger og løsninger utredes.

En annen utfordring med bruk av REM har tidligere vært at datamengden har vært for stor til at det har vært hensiktsmessig å benytte satellittkommunikasjon til å sende data til kontrollmyndighetene. Det innebar at myndighetene fysisk måtte hente og bytte hardware for å kunne analysere videoene. I dag kan større datamengder sendes via satellitt og kystnært er det større mulighet for å overføre store datamengder fortløpende til kontrollmyndighetene. Innsamlede data kan også prosesseres om bord på fartøyet før sending.

Testene i de fleste landene har blitt gjort på et begrenset antall fartøy slik at en manuell gjennomgang av data har vært overkommelig. Gjennomgangen har etter hvert blitt effektivisert ved at ulike sensordata registreres samtidig, slik at det er mulig å identifisere når en høstingsoperasjon gjennomføres. En utfordring er at brudd på ilandføringsplikten ikke nødvendigvis skjer i forbindelse med høstingen, men i etterkant. Manuell gjennomgang av videodata er uansett svært ressurskrevende.

Skal REM innføres forutsetter det at data kan overføres enten i sann tid, når fartøyet kommer innenfor akseptabel dekning eller umiddelbart når fartøyet kommer til land. Videre forutsetter det at REM kobles med andre typer teknologi, maskinlæring m.m., som kan effektivisere prosesseringen og analysen av innsamlede data, og dermed sikre verifiserbar dokumentasjon på ressursuttaket. Bruk av REM på alle fiskefartøy vil generere enorme datamengder, kreve offentlige investeringer i digitale analyseverktøy og kapasitet til å håndtere et slikt regime. WWF i Storbritannia har tidligere estimert kostnaden ved REM til om lag 50 000 norske kroner per fartøy per år. I

tillegg kommer myndighetenes kostnad til systemer for datamottak, -lagring og -analyse. Kostnadene ved videoutstyr, dataoverføring og -analyse er imidlertid synkende, mens kostnadene knyttet til fysisk tilstedeværelse er økende. Tradisjonell overvåking på havet har også bare en brøkdel av dekningsgraden.

En studie av danske fiskere og inspektørers erfaringer med videoovervåking viste at 80 pst. av inspektørene og 58 pst. av fiskerne som hadde gjort forsøk med REM var positive til bruken av dette verktøyet (Plet-Hansen et al., 2017). Blant fiskere som ikke hadde erfaring med REM var 90 pst. negative til å innføre dette. Det er i den forbindelse verdt å merke seg at fartøy som testet ut REM i Danmark fikk økt sine kvoter med inntil 12 pst.

14.2.7 Omlastingsaktivitet i norske farvann

Omfanget og utfordringene med omlastingsaktiviteten i norske farvann er beskrevet i punkt 5.1.1 og 6.3.5. Tilsvarende som for øvrig høstingsaktivitet i norske farvann baseres registrering og rapportering av omlastingsaktiviteten på manuelle registreringer. Det gir et stort mulighetsrom for feilrapportering og ulovlig aktivitet. Det er utfordringer med å identifisere hvor mye fisk som er om bord på et fiskefartøy, noe som også gjelder transportfartøy. Flere land har innført forbud mot omlasting på havet, og dette vil kunne gi konsekvenser for omfanget av omlastingsaktivitet i norske farvann. Det bemerkes imidlertid at omlastingsaktiviteten i norske farvann er nedadgående. Forutsetningene for å kontrollere omlastingsaktivitet vil være bedre dersom omlastingen skjer i havn. På den andre siden vil det medføre økte transportkostnader for fartøyene.

14.3 Tiltak for bedre kontroll ved landing

14.3.1 Opprette mottakerregister

Havressursloven har allerede hjemmel til å pålegge at den som tar imot fangst skal være registrert som mottaker og den som kjøper fangst i første hånd skal være registrert som kjøper hos Fiskeridirektoratet, men hjemmelen er kun tatt i bruk for kjøpere. De som kjøper fisk i første hånd skal være registrert i Fiskeridirektoratets kjøperregister, og hvert salgslag har oversikt over hvem de har godkjent som kjøper. I tillegg krever Mattilsynet godkjenning av de som behandler fisk, og fører oversikt over tildelte godkjenninger. Det fin-

nes derimot ikke et fullstendig register over mottakere eller hvor fisk landes. Med mottaker menes enhver som mottar fangst som blir landet eller omlastet fra et fartøy, eller som mottar allerede landet fisk for produksjon, oppbevaring, lagring eller omsetning.

Dersom en effektiv og troverdig ressurskontroll skal gjennomføres, må kontrollmyndighetene ha tilgang til informasjon om aktørene i næringen. Da er det behov for et samlet og samordnet register over alle aktører som mottar og kjøper fisk, samt oversikt over alle steder fisk mottas. Her er det også rom for forenkling for næringen ved å samordne registreringspliktene mellom myndighetene.

14.3.2 Innmeldingsplikt for mottak

Ressurskontrollen har i dag ikke nøyaktig tidsangivelse for når det enkelte fiskefartøy skal lande ved et mottak. Dette gir en lite effektiv ressurskontroll ettersom det er usikkert når et fartøy som har meldt inn fangst faktisk vil starte landing av fangsten. Det gir også rom for at mottak og båt kan kommunisere om eventuell kontroll, slik at fartøy med intensjon om ulovlig landing kan unndra seg kontroll ved å ligge ute på sjøen og vente til inspektørene har reist, eller lande et annet sted.

Et tiltak som kan bidra til å hindre slik atferd, vil være å pålegge mottaket å rapportere planlagte landinger med anslåtte landingstidspunkt for det enkelte fartøy til myndighetene. Dette vil være en ny rapporteringsbyrde for mottaksleddet, men det er sannsynlig at det her kan lages effektive løsninger, som gjør at tidsbruken blir minimal. Enkelte bedrifter har allerede gode bookingsystem og et slik tiltak vil trolig være effektivt for å hindre at fartøy kan unngå kontroll.

Tiltaket kan også ses i sammenheng med forslaget om utvidet rapportering for flåteleddet omtalt i punkt 14.2.2. I dagens melding om ankomst havn angir fartøyet tidspunkt for forventet ankomst. Meldingen kan utvides til også å kreve tidspunktet for når selve landingen iverksettes. Det må da vurderes om opplysninger om landingstidspunkt kun vil være et estimert tidspunkt eller om eventuelle endringer må meldes ved å korrigere ankomstmeldingen m.m.

14.3.3 Begrenset åpningstid

Det er i dag anledning til å lande fisk til alle døgnets tider. Fysisk tilstedeværelse framheves av næringen og flere av salgslagene som svært viktig for ressurskontrollen, men som vist i kapittel 7

har kontrollmyndighetene begrenset kapasitet og fleksibilitet til å være tilstede særlig om natten. Et krav om at landing skal begrenses til dagtid kan gjennomføres for eksempel ved et påbud om stenging av mottak mellom gitte klokkeslett om natten.

Et slikt påbud kan redusere handlingsrommet for svarte landinger ved at de ikke kan gjennomføres på tidspunkt med lav risiko for kontroll. Samtidig vil dette være begrensende for fiskeflåten, og kan medføre dårligere kvalitet på råstoffet som landes dersom fartøy må vente i mange timer på å levere fangst. Særlig vil en begrensning i åpnings-tider kunne ramme de pelagiske fiskeriene som kjennetegnes av store kvantum og høye verdier. En slik ordning ville derfor trolig kreve dispensasjonsordninger som vil skape nytt byråkrati.

14.3.4 Mobile kjøpestasjoner

Det er et særtrekk ved norsk fiskerinæring at mottaksstrukturen er komplisert og omfatter svært mange landingssteder og aktører. Adgangen til å benytte mobile kjøpestasjoner innebærer at kjøp i praksis kan foregå alle steder der fisk kan tas til land. I enkelte områder er det nødvendig med mobile kjøpestasjoner på grunn av avstanden mellom de ordinære mottaksanleggene, men samtidig utfordrer dette ressurskontrollen fordi det er svært vanskelig å planlegge og gjennomføre en effektiv kontroll når fisk kan landes og omsettes på så mange steder.

14.3.5 Tiltak for korrekt registrering av ressursuttaket ved landing

14.3.5.1 Krav til veie- og målesystemer

Det er identifisert en rekke utfordringer med dagens veiesystemer og registrering av veieresultatene, som omtalt i punkt 6.4.1.1. Det vil være vanskelig å etablere krav til veiesystemer som eliminerer risikoen for manipulasjon helt, men det finnes en rekke mulige tiltak som kan redusere risikoen vesentlig samtidig som at terskelen for å manipulere veiesystemene heves betraktelig. De aktuelle tiltakene vil også styrke kontrollmyndighetenes mulighet til å overvåke og avdekke eventuell manipulasjon av veiesystemene.

Fiskeridirektoratet og Justervesenet har i en felles rapport i 2019 utarbeidet forslag som vil redusere risikoen for manipulering av veiesystemene og fjerne mulighetsrommet for feilre-

gistreringer på grunn av manuell overføring av veieresultat til seddelsystemet. Fiskeridirektoratet og Justervesenet anbefaler at det innføres krav om at veiesystemene som anvendes ved landing skal ha innebygget funksjonalitet for lagring av alle veiedata og hendelser lokalt i vektene. Registrerte veiedata og hendelser i vektene bør også rapporteres elektronisk og fortløpende til Fiskeridirektoratet og Justervesenet. I tillegg bør seddelsystemet hente alle veiedata direkte fra veiesystemene for utfylling av landings- eller sluttseddel.

Alle endringer eller hendelser i veiesystemet bør som nevnt rapporteres elektronisk og fortløpende til kontrollmyndighetene. En hendelse kan være endringer i parametre på veiesystemet. Det er nødvendig for å kunne si noe om veiesystemets historikk og tilstand når veieresultatet ble lagret av vekten. Slik logging vil være avgjørende for veieresultatets troverdighet, redusere mulighetsrommet for manipulasjon og styrke muligheten til å etterprøve veieresultatene. Mange moderne veiesystemer har allerede i dag funksjoner for logging og lagring av endringer. Det gjøres i oppsett og beskyttede parametre (parametre som påvirker veieresultatet direkte) gjennom en såkalt «event-log» funksjonalitet, som er en del av vektens samsvarsvurdering. Her er det viktig at loggingen skjer på et tilstrekkelig detaljert nivå, slik at det er mulig å se hvilke endringer som er gjort og hvem som har gjort endringene.

Det anbefales også at det innføres et generelt krav om at det skal benyttes gjennomgående automatiske veiesystemer ved landing. Det bør derfor utredes hva et gjennomgående automatisk veiesystem skal omfatte. I dag er det ikke tillatt å foreta endringer i styresystemer som kan være egnet til å påvirke veiingen eller veiesystemets funksjoner. Dersom data skal overføres automatisk må det kreves systemer som gjør at data ikke kan manipuleres i mellomliggende ledd, altså utenfor det definerte veiesystemet.

Det vil også være aktuelt å kombinere veiesystemene som beskrevet her med andre målesystemer, for å sikre tilstrekkelig informasjon om det som landes. Det kan stilles krav om at det benyttes måleutstyr, for eksempel en sorteringsvekt (grader) eller andre målesystemer, som vil gi informasjon om størrelsessammensetning.

Kostnadene ved tiltaket knytter seg først og fremst til oppgradering av eksisterende veiesystemer og eventuelt innkjøp av nye veiesystemer der oppgradering ikke er mulig.

14.3.5.2 Fysisk utforming og videoovervåking av mottak

Nye krav til veie- og målesystemer vil gi en mer korrekt registrering av fisk som føres over vekt, men gir ingen sikkerhet for at all landet fangst føres over vekten ved landing. Et tiltak, som sammen med krav til vekt, vil begrense muligheten til å ta imot helt eller delvis svarte landinger er å stille krav til den fysiske utformingen av mottaksanlegg kombinert med videoovervåking. Det kan stilles krav til hvordan logistikken på anlegget legges opp, slik at det blir vanskeligere å kjøre fisk utenom veiesystemet eller å ta inn uregistrert fangst i produksjonen etter tidspunktet for registrering av ressursuttaket. Kameraovervåking av anlegget og vekten vil også redusere muligheten for å omgå veiing av fangsten.

Handlingsrommet kan begrenses ytterligere ved å stille krav til flere veiepunkt gjennom produksjonen. Veiepunktene kan integreres på en slik måte at det vil være vanskelig å ta inn uregistrert fangst i produksjonen uten at det gir avvik mellom produksjonstall og seddelført fangst.

Fortsatt vil det være en risiko for svarte landinger av fangst på kaier uten mottaksanlegg, og sannsynligheten for slike landinger kan tenkes å øke når andre muligheter strammes inn. Krav til posisjonsrapportering for alle fiske- og fangstfartøy, vil imidlertid øke oppdagelsesrisikoen for slike landinger. Fortsatt vil det gjenstå en risiko for fiske med private fartøy, som ikke er innført i Merkerregisteret.

Krav til fysisk utforming vil kunne kreve betydelige investeringer på mottaksanleggene. Krav til kameraovervåking vil også innebære en investering, men vil kunne innføres raskt fordi det allerede finnes kjent og tilgjengelig teknologi. For å ha best mulig effekt, kan det måtte stilles krav om at kameraene kobles til sensorer for å oppdage aktivitet, og at data overføres direkte til kontrollmyndighetene. Tiltaket vil også kreve at kontrollmyndighetene investerer betydelig både i teknologi, kompetanse og kapasitet for å kunne følge med på aktiviteten. Fordelen vil være at kontrollmyndighetene kan følge med på aktivitet på flere anlegg parallelt og på anlegg som er vanskelig tilgjengelig.

14.3.5.3 Tredjepartsveiing

Den som tar imot eller kjøper fisk er ansvarlig for veiesystemene som benyttes ved landing. Disse vektene gir videre grunnlag for registrering av ressursuttaket og førstehåndsomsetning. Ansva-

ret innebærer krav til at veiesystemene er godkjent og egnet for å ta imot fisk, og for at vekten brukes riktig. Når den enkelte fangst skal veies er både fisker og mottaker/kjøper ansvarlig for at all fisk veies, at vekten brukes riktig og at riktige opplysninger føres på landings- eller sluttseddel.

Kombinasjonen av manglende krav til registrering av veieopplysninger og at systemet er bygget opp rundt egenkontroll og egenrapportering øker risikoen for manglende etterlevelse av fiskerilovgivningen, både bevisst og ubevisst. Dette forsterkes ved at partene som er ansvarlig for å veie fisken og føre riktige opplysninger på seddel kan ha en felles interesse av å føre uriktige opplysninger på seddel, se punkt 6.4.1.

Et tiltak for å redusere risikoen ved et system som er basert på egenkontroll og egenrapportering kan være å innføre et regime hvor en uavhengig tredjepart står for veiing av den enkelte fangst. Dette vil redusere mulighetsrommet for feilregistrering, og dermed bidra til større sikkerhet rundt registrering av ressursuttaket og kvoteavregning. En nøytral tredjepart vil ikke ha insentiv for å registrere kvantum feil fordi feilregistrering av kvantum ikke er noe tredjeparten vil tjene på. Tredjepart vil også kunne holdes ansvarlig for feilregistreringer eller eventuell fisk som mangler.

Det finnes flere eksempler på ordninger der en tredjepart står for veiing ved landing. I Norge har vi nøytrale frysemottak som tar imot fangst fra fartøy. Disse frysemottakene kan ikke kjøpe fangsten som landes. Det nøytrale mottaket finansieres av lagerleie. Derfor vil mottakene ha en egeninteresse i å få registrert et korrekt kvantum som grunnlag for å beregne leiekostnaden.

Et annet eksempel på såkalt tredjepartsveiing finnes på Island. Hvitfisk landes på mottak som drives av de kommunale havnemyndighetene. Denne ordningen finansieres av en avgift som beregnes av fangsten som landes. Her vil også den nøytrale tredjeparten ha insentiv for å registrere korrekt kvantum.

Danmark har i mange år brukt en uavhengig tredjepart som ansvarlig for å foreta veiing av landinger, først og fremst i pelagisk sektor. Det er i dag tre-fire akkrediterte selskaper som foretar tredjepartsveiing i Danmark. Tredjepart overvåker selve veiingen via kamera plassert for å filme aktiviteten på kaien, på anlegget og vekten. Tredjepart bestemmer størrelse, art og foretar bifangstkontroll. Det er også tredjepart som skriver seddel. Veieresultatet som registreres på anlegget rapporteres videre inn til kvoteavregning.

En eventuell norsk ordning med tredjepartsveier kan organiseres som i Danmark med private selskap som foretar veiingen, eller man kan ansette offentlige veiere. I begge alternativene vil veier måtte operere innenfor de bestemmelser som myndighetene fastsetter. En privat tredjepartsveier vil måtte bli kontrollert av offentlige myndigheter, og vil stilles til ansvar om de gjør feil.

Tredjepartsveiing innebærer kostnader som vil måtte dekkes av fisker og/eller fiskekjøper. Pelagiske fartøy som lander i Danmark får faktura på veiingen. Prisen i 2019 er om lag 6 DKK/tonn for å veie industrifisk og ca. 22 DKK/tonn for konsumfisk.

Det er imidlertid stor forskjell i mottaksstrukturen for pelagisk og hvitfisk. I Norge er det rundt tolv pelagiske fiskemottak der fisk landes i store kvanta. En løsning med tredjepartsveier innen pelagiske fiskerier kan derfor være relevant å utrede nærmere. I hvitfisksektoren er det i dag rundt 400 fiskemottak i Norge, og de fleste landingene er små landinger fra kystflåten. Å stille med tredjepartsveier på alle fiskemottakene som tar imot hvitfisk vil derfor være svært kostbart med dagens mottaksstruktur.

14.3.5.4 Nøytrale auksjonshus

Et annet tiltak som innebærer involvering av en nøytral tredjepart er å etablere nøytrale auksjonshus for omsetning av fisk. Førstehåndsomsetningen av fisk foregår i dag gjennom flere ulike omsetningsformer, som auksjon, direkteavtaler, leveringsavtaler, egenovertakelse, kaisalg og fisk omsatt gjennom mottaksgaranti. Hvilke omsetningsformer som benyttes varierer fra salgslag til salgslag.

I 2017 ble over en tredjedel av det ferske råstoffet omsatt gjennom Norges Råfisklag kjøpt av industribedrifter som også hadde eierskap til fartøy med fiskerettigheter. De andre industribedriftene har mindre mulighet til styre egen råstofftilgang enn de integrerte selskapene som eier både fiskefartøy og industri.

For fersk fisk fra kystflåten kan det etableres nøytrale mottak der fisken landes, sløyes og sorteres. Fryst fisk kan landes på nøytrale fryselager. Videre kan fisken auksjoneres ut i markedstilpassede pakker til den som byr høyest. Nøytrale auksjonshus vil ikke ha incentiver til å til å registrere feil kvantum. En slik ordning vil imidlertid måtte begrense seg til noen fiskemottak eller fryselager som man vil måtte pålegge fiskeflåten å levere til. Det må derfor utredes hvor mange slike nøytrale

mottak det er behov for, og hvor disse bør ligge. Salgslagene har allerede adgang til å innføre slike omsetningsformer.

Nøytrale anlegg krever dispensasjon fra kravet om at det kun kan være registrert en kjøper på det enkelte mottaksanlegg. Dette fordi det i praksis vil være flere kjøpere eller tradere som overtar fangsten som oppbevares på et nøytralt anlegg. Når det gis dispensasjon kan det stilles vilkår som skal sikre hensynet til korrekt registrering av ressursuttaket. Slike anlegg kan derfor være egnet til å teste ut nye teknologiske løsninger som kreves som en del av vilkårene for dispensasjonen.

14.3.5.5 Heimfarfisk/kokfisk

I punkt 6.4.1.4 er utfordringen med såkalt «heimfarfisk» eller «kokfisk» beskrevet. Praksisen gir rom for at fangst ikke registreres og ikke skattlegges.

Det er anledning til å fiske til eget konsum gjennom fritids- og rekreasjonsfisket. Utfordringen med heimfarfisk gjelder i ervervsmessig fiske der man bruker et merkeregistrert fartøy og at man derigjennom oppnår private fordeler. Et generelt prinsipp for fiskeriene er at all fisk som høstes og landes skal kvoteavregnes og registreres i ressursregnskapet.

14.3.5.6 Utforming av seddelsystemet

Så lenge landings- og slutteddelen er grunnlaget både for fiskerens kvoteavregning og oppgjør mellom fisker og kjøper, er det avgjørende at alle parter kan ha tillit til at opplysningene på seddel er korrekte. Salgslagenes elektroniske seddelsystem legger til rette for en rekke logiske kontroller av oppgitte opplysninger opp mot fiskers kvoter, annet regelverk m.m. Utfordringen i dag, er å verifisere at dataene som registreres på seddelen er korrekte.

Flere av tiltakene som allerede er presentert vil kunne bidra til at opplysningene på seddel er korrekte. Med nye krav til gjennomgående automatiske veiesystemer kan det lages løsninger der data fra bedriftens veiesystem automatisk hentes til seddelen. Sikker identifisering av fisker og kjøper gjennom ID-porten vil redusere risikoen for brudd på deltakerrettigheter, og automatisk innhenting av opplysninger fra fangst- og aktivitetsdata og posisjonsdata kan bidra både til forenkling og reduserte feilkilder.

Hvis seddelen bygges opp av opplysninger som blir rapportert elektronisk vil det begrense muligheten for manipulasjon og feilregistrering.

Det er også mulig å tenke seg at etterlevelse av ulike rapporteringskrav legges inn som en betingelse for å få godkjent seddel. Det kunne være:

- Innsendte mannskapslister
- Loggførte posisjonsdata for hele fisketuren
- Elektronisk aktivitets- og fangstrapportering i samsvar med gjeldende krav
- Dokumenterte veiedata og hendelseslogg.

Gjennom automatiske logiske kontroller av seddelen, vil muligheten for uriktige opplysninger på seddel begrenses betydelig. Dette forutsetter digitale løsninger. En slik kobling av ulike datakilder opp mot seddelsystemet gir grunnlag for å tenke nytt om hvordan selve seddelen bygges opp og hva en seddel faktisk er.

14.3.5.7 Tiltak ved landinger i utlandet

Førstehåndsomsetning av viltlevende marine ressurser høstet av norske fartøy skal skje gjennom eller med godkjenning av et fiskesalgslag. Det innebærer at utenlandske mottakere og kjøpere av norskfanget fisk må være godkjent av et salgslag. Gjennom dette godkjenningskravet kan salgslagene stille krav til utenlandske mottakere og kjøpere som gjør at ulike krav som pålegges norske mottakere og kjøpere også gjøres gjeldende når norske fartøy lander fangst i utlandet.

14.3.6 Krav til internkontroll for mottakere av fisk

På ulike områder stilles det krav om at virksomheter skal ha systemer for internkontroll, som betyr at det etableres systematiske og dokumenterte tiltak som sørger for at en virksomhet arbeider i henhold til gjeldende lover og regelverk. Mottakere av fisk er allerede i dag pålagt krav om internkontrollsystemer med hjemmel i arbeidsmiljøloven, matloven og lov om måleenheter, måling og normaltid. I tillegg finnes det krav til internkontrollsystemer i akvakulturloven.

De ulike kravene til internkontroll er i dag etablert i selvstendige forskrifter, og framstår ikke samlet for mottakere av fisk. Forskriftene som finnes i dag er heller ikke dekkende for å kunne oppfylle kravene som er gitt i fiskerilovgivningen.

I dag mangler det krav til å ha klare rutinebeskrivelser, krav til opplæring og kunnskap hos de ansatte, og krav til rutiner for å avdekke, rette opp og forebygge overtredelser fastsatt i eller i medhold av fiskerilovgivningen hos mottakere av fisk.

For eksempel kan det stilles krav til at oppfølgingsarbeidet dokumenteres skriftlig, herunder dokumentasjon på risikovurderinger og hvordan disse håndteres. Det kan stilles krav om at det skal framgå tydelig av interne rutiner hvem som har ansvar for alle ledd i kartleggingsarbeidet, vurdering av risiko og gjennomføring av tiltak.

Det finnes allerede krav til internkontrollsystemer for måleredskaper og målinger som ligger til grunn for registreringen av ressursuttaket, herunder krav til opplæring, oversikt over måleredskaper, og krav til bruk og vedlikehold av måleredskapene. Kun mindre avvik på veie- og målesystemer kan over tid resultere i store avvik på registreringen av ressursuttaket. Om virksomhetene har gode rutiner for å følge opp disse systemene vil det kunne bidra til et korrekt måleresultat.

Å utvikle en felles internkontroll som kan omfatte både matloven, dyrevelferdsloven havressursloven og annen sentral fiskerilovgivning vil kunne være med å styrke bevisstheten hos de ansvarlige aktørene for de plikter som direkte følger av fiskerilovgivningen og tilgrensende regelverk for levering, landing, mottak, transport, oppbevaring, produksjon og omsetning av viltlevende marine ressurser. I tillegg vil det bidra til bedre rutiner hos aktørene.

14.4 Tiltak for bedre kontroll etter landing

I en rekke sammenhenger er det påpekt at det mangler data fra det som skjer med fisken etter landing og omsetning er gjennomført. Det gir handlingsrom for at fisk som ikke er lovlig høstet og registrert tas inn i verdikjeden. Se nærmere om dette i punkt 6.4.2.

Med utbytte- og produksjonstall menes detaljerte opplysninger om innsatsfaktorer og produktene som mottaker eller kjøper av fisk setter på lager, transporterer bort fra mottaket, eksporterer eller selger videre.

Nedenfor beskrives en rekke tiltak som vil bidra til å styrke kontrollgrunnlaget etter landing. Tiltakene kan innføres hver for seg, men det er en naturlig sammenheng mellom disse, og de bør derfor utredes samlet.

14.4.1 Krav til rapportering av journal

Etter stor uro og omfattende rykter om ulovligheter i fiskerinæringen ble blant annet nye krav til føring av journal vedtatt i 2014. Mottaker skulle

føre en journal, som inneholdt en mottaksjournal, produksjonsjournal og lager/uttransportjournal. Hensikten var å gi oversikt over mengde fisk som var på et mottak til enhver tid, og sikre utbytte- og produksjonstall, som en viktig koblingsnøkkel mellom landet fangst og data videre i verdikjeden. Næringen mente imidlertid at journalkravet var for byrdefullt å etterleve, og kravet til å føre produksjons- og lagerjournal ble tatt ut av forskriften i 2017.

I dag gjelder journalkravet kun registrering av mottak og uttransportering av fisk, og det er utformet som en registreringsplikt. Det vil si at kontrollmyndighetene ikke mottar rapporter løpende, men fysisk må innhente journalen hos mottaker eller be om å få den innsendt fra mottak de ønsker å kontrollere.

Utbytte- og produksjonsdata varierer, avhengig av innsatsfaktor, produkt og produksjonsform. Dersom næringen ikke avgir eller gjør slike data tilgjengelig, må myndighetene utføre såkalte utbyttekontroller, der innsatsfaktorer og produkter måles og sammenholdes for å finne utbyttetall. Utbyttetall er nødvendig for å gjennomføre etterfølgende kontroller, det vil si at data registrert på seddel sammenholdes med data lenger ut i verdikjeden. Utfordringen er mengden utbyttekontroller myndighetene må gjennomføre for å få et tilstrekkelig datamateriale for å si noe om normal variasjon, slik at utbyttetallene i en enkeltsak kan stå seg som bevis. Myndighetene har ikke kapasitet til å gjennomføre tilstrekkelig mengde utbyttekontroller. Av den grunn er det helt nødvendig at næringen avgir egne utbyttetall som kan benyttes i kontrollmyndighetenes risikovurdering for å identifisere hva som er naturlig variasjon for sammenlignbare produkter. Dette forutsetter at det kan identifiseres hensiktsmessige punkter for registrering av slike data.

Det bør derfor utredes hvordan produksjonsdata og lagerdata kan inngå i journalen. Når kravene ble vedtatt i 2014 var det basert på et arbeid som strakk seg helt tilbake til 2008. I dag finnes det andre teknologiske muligheter, noe som kan tale for en ny utredning. En ny utredning vil måtte gjøres i tett dialog mellom næringen og kontrollmyndighetene.

14.4.2 Krav til merking

Feilregistrering og unøyaktig merking av produkter er en utfordring både når det gjelder merking av produkt og ulike parti innad i en bedrift og når det gjelder merking av ferdige produkter eksternt. Utfordringene med merking kan imøte-

gås gjennom tydelige krav til hvilken informasjon som skal framgå av etiketten som produktet merkes med. Det kan være unike identifikatorer, krav til format og nøyaktighetsgrad, og hvilken informasjon som skal framgå av bakenforliggende systemer.

Telling av større fisk og skalldyr har blitt trukket fram som et kontrolltiltak, der fangsten telles om bord og ved landing. Et ytterligere tiltak vil være at antall individer eller produkter i et kar eller en kartong telles og framgår av etiketten.

Merking av antall individer i en kartong vil redusere muligheten for å skjule uregistrerte fangster gjennom overvekt i kartonger. I tillegg vil kontrollen på lager og under transport forenkles.

Krav til merking må ses i sammenheng med for eksempel journalkravet, slik at de samme opplysningene som føres på etiketten gjenspeiles i journalen. Her bør også ulike teknologiske løsninger tas i bruk for å automatisere og forenkle kontrollen med innholdet, og eventuelt gi kobling til ytterligere informasjon om produktet utover det som framgår direkte av etiketten, se blant annet kapittel 11 om sporbarhet og beskrivelse av aktuelle teknologier i kapittel 9. Automatiseres slike løsninger vil også terskelen for å manipulere data heves.

14.4.3 Nye krav i bokføringsforskriften

Et mulig tiltak for å forbedre kontrollen med produksjon, lager og transport er å stille presise krav i bokføringsforskriften til dokumentasjon av innsatsfaktorer, produksjonsdata og varelager.

Et regnskap rapporterer blant annet økonomisk informasjon om et foretak. Kontroll av økonomiske transaksjoner er knyttet til finansregnskapet. Skattemessige vurderinger og virkninger samles i skatteregnskapet, mens selve produksjonen og virksomhetens øvrige drift kalkuleres og regnskapsførers i driftsregnskapet, også kalt internregnskapet.

Dagens bokføringsforskrift regulerer krav til føring av lagerregnskap, telling av varelageret og andre dokumentasjonskrav. Skatteetaten og Fiskeridirektoratet har med andre ord allerede hjemmel til å rette kontroll mot økonomiske data. Det er imidlertid utfordrende å føre kontroll med de komplekse lagerregnskapene i bransjen i dag, fordi det ikke fins noen klare standarder for verdifastsettelse gjennom produksjonskjeden. Problemet kan løses ved å spesifisere mer nøyaktige krav til hvordan fiskeindustrien skal dokumentere varelager i sine regnskaper og gi industrien plikt til å framlegge økonomiske kalkulasjoner. Det kan

gjøres i et nytt paragrafsett spesifikt rettet mot bransjen i bokføringsforskriftens kapittel 8.

For at regnskapet skal bli korrekt må det understøttes av teknologiske løsninger som gir korrekt, effektiv og fortrinnsvis automatisert registrering av data gjennom produksjonen. Her vises det til forslagene i kapittel 10 og øvrige forslag i kapittel 14. Et slikt tiltak må ses i sammenheng med krav til føring av journal m.m. slik at «once only»-prinsippet ivaretas.

Innføring av krav til datainnsamling fra produksjonen i bokføringsforskriften kan fylle utfordringen man i dag har med delvis manglende krav og til dels ulikt oppbygde interne systemer for dataregistrering fra høsting, landing og produksjon. Det kan samtidig vurderes hvordan slike data kan gjøres tilgjengelig for kontrollmyndighetene fortløpende. Manglende etterlevelse av slik registreringsplikt bør tydeliggjøres som regnskapsovertredelser og de vil da straffes av straffelovens §§ 392–394.

14.4.4 Særattestasjonsordning eller krav til revisor

I dag finnes en rekke særattestasjonsordninger, og en del av næringen har foreslått en revisorordning for kvantumsregnskap hos mottaksanleggene, nærmere bestemt regnskap over produksjon og lager.

Det er et behov for å kunne få bekreftet den dokumentasjonen som næringen legger fram for norske myndigheter, andre lands myndigheter og markedene. En revisor kan brukes for å få bekreftet de ulike registreringspunktene.

Samtidig forutsetter et slikt kvantumsregnskap dokumentasjon tilsvarende den datafangsten som er foreslått i kapittel 10.

14.4.5 Transport og eksport

Store mengder fisk transporteres daglig mellom mottaks- og produksjonsanlegg, og til markedene, se blant annet om bruk av fraktbrev i punkt 6.5.1. I dag er bruk av fraktbrev hjemlet i vegfraktloven, men en nærmere beskrivelse av fraktbrev ved transport av fiskeprodukter kan hjemles direkte i havressursloven §§ 40 og 43, og i bokføringsloven. Det siste vil i så fall innebære at manglende etterlevelse tydeliggjøres som regnskapsovertredelser etter straffelovens §§ 392–394.

Det kan stilles krav om at det anvendes fraktbrev i alle tilfeller hvor fisk eller fiskeprodukter flyttes fra en lokasjon til en annen, også innad og

mellom bedrifter i Norge, og når fisk fraktes ut av Norge.

Det må også stilles krav til at eksportør dokumenterer sammenhengen mellom eksporten og informasjonen på sluttstedlene. Et krav om å registrere antall individer på seddel, i journal, på etiketter og fraktbrev gjøre det mulig å kontrollere at det ikke er lagt ekstra fisk eller skaldyr i fraktkasene, og at det ikke omsettes uregistrert fangst.

Et sentralt forbedringspunkt og en forutsetning for en effektiv kontroll med fraktbrev, er om fraktbrevet kan digitaliseres basert på informasjon registrert tidligere i verdikjeden, for eksempel journalen, og etableres slik at kontrollmyndighetene har tilgang på det elektroniske fraktbrevet. Det vil være en vesentlig forenkling og forbedring for næringen om fraktbrev digitaliseres.

Utfordringen med å bruke eksportdata er beskrevet tidligere i denne utredningen. Noe av årsaken til utfordringene er usikkerhet i datamateriale på grunn av for grove inndelinger i varenumre i tolltariffen. Utviklingen de siste årene har gått i retning av å slå flere varenumre sammen. Resultatet er dårligere datakvalitet på grunn av usikkerhet om hvor et produkt hører til og mulighetsrom for å skjule uriktige registreringer.

14.5 Presisering av samarbeidsplikten

Fiskeridirektoratets inspektører har rapportert om at enkelte kontrollobjekter ikke oppfyller samarbeidsplikten gitt i havressursloven § 45. Det rapporteres at inspektørene kommer til kort fordi samarbeidsplikten ikke er definert tilstrekkelig presist i loven. Det medfører i en del tilfeller at det oppstår uenighet mellom myndighetene og den som kontrolleres. I slike tilfeller skal politiet bistå fiskerimyndighetene. Kontrollmyndighetene har også hjemmel til å anmelde de som hindrer en offentlig tjenestemann adgang til steder hvor han har en berettiget adgang, jf. straffelovens §156 første ledd. Utfordringen er at politiet ikke har kapasitet til å bistå raskt nok eller i tilstrekkelig grad. Om forventningene i samarbeidsplikten blir klarere definert, vil det kunne gi mer effektiv kontroll og spare politiet for unødvendig ressursbruk.

I punkt 14.2.1 omtales forslag til tiltak, for å sikre riktig identifisering, jf. forslag til krav om digitale mannskapslister og digitale løsninger for sikker identifisering. Kontroll av identitet forutsetter også tydelige kontrollhjemler som definerer hva som anses som sikker identifisering, for eksempel at kontrollobjektet identifiserer seg ved å vise legitimasjon og oppgi fødselsnummer. I

henhold til straffeloven § 162 kan den som ikke oppgir sitt navn, fødselsdato, fødselsår, stilling eller bopel til offentlig myndighet som ber om opplysningene som ledd i tjenesteutøvelsen straffes med bot. Straffeloven gir altså en identifiseringsplikt, men de nevnte opplysningene er ikke alltid tilstrekkelige til å identifisere riktig person. Straffeloven gir heller ingen plikt til å legge fram legitimasjon. I dag bruker kontrollmyndighetene mye ressurser på identitetskontroll. En tydelig hjemmel vil effektivisere kontrollen og klargjøre samarbeidsplikten til den som blir kontrollert.

I henhold til havressursloven § 46 skal Fiskeridirektoratet i forbindelse med gjennomføring av kontroll ha uhindret og direkte tilgang til fartøy, rederi, fiskemottak og hos alle andre som ervervsmessig råder over, transporterer, oppbevarer, produserer eller på andre måte håndterer villtlevende marine ressurser. Det gjelder også for steder der relevante dokumenter og opplysninger finnes. Fiskeridirektoratet skal også ha uhindret og direkte tilgang til regnskap, relevante dokumenter, gjenstander og opplysninger hos de som er nevnt ovenfor. I forarbeidene beskrives dette som at plikten «*kneset ei absolutt plikt til utan opphald å opne anlegg og relevante område for kontroll, jf. også samarbeidsplikta i § 45*». Begrunnelsen var å gjøre dette helt klart for næringsaktørene. I forarbeidene heter det også at «*For å gjennomføre ein effektiv kontroll er det ofte nødvendig å komme til fartøy der det er aktivitet, så raskt som mogleg. Dersom ein må vente på å sleppe inn gjennom ytre hindringar, er det ei hindring og eit brot på føresetnaden om at Fiskeridirektoratet skal ha uhindra tilgang til desse anlegga.*». Videre heter det i forarbeidene at inspektører skal respektere krav til bekledning m.m. pga. hygiene og produktrygghet, men dersom det er fare for at bevis blir fjernet eller ødelagt, kan Fiskeridirektoratet ta seg inn for å sikre bevis uten å følge krav til bekledning.

Relevante opplysninger er ikke nødvendigvis tilgjengelig på mottaksanlegget, for eksempel transaksjonsopplysninger som må hentes ut fra kontrollobjektets bank eller data som er tilgjengelig i skyløsninger driftet av andre næringsaktører som en tjeneste. Det hadde forenklet kontrollarbeidet dersom det tydelig framgikk av kontrollhjemlene at for eksempel banker m.m. anses å være ansvarshavendes representant og at de er pålagt å gi tilgang til relevante opplysninger.

Et annet område som vil være viktig i fremtiden er bevissikring og sikring av digitale spor. Adgangen for kontrollmyndighetene til å sikre digitale spor er beskrevet i forarbeidene til havressursloven, og skal forstås som en del av kravene i

havressursloven § 46. Med bakgrunn i digitaliseringen av næringen og forvaltningen, vil det være fornuftig å etablere tydeligere og mer direkte hjemler til sikring av digitale spor, for eksempel tilsvarende hjemler som er gitt i skatteforvaltningsloven § 10-15.

Havressursloven § 46 fjerde ledd gir hjemmel til å stanse en ulovlig aktivitet. Kontrollmyndighetene har ikke mulighet til å pålegge stans i aktiviteten utover den tiden kontrollen pågår, med unntak ved brudd på krav til veiesystemene. Denne begrensningen skaper utfordringer i situasjoner hvor det ikke er mulig å gjenopprette lovlig tilstand umiddelbart eller omfattende tiltak for å gjenopprette lovlig tilstand må til. En eventuell hjemmel til å stanse aktivitet inntil lovlig tilstand er gjenopprettet vil være en umiddelbar og effektiv reaksjon på ulovlige forhold.

14.6 Utvalgets vurdering

Utvalget har i dette kapittelet omtalt en rekke tiltak som kan bidra til økt etterlevelse av fiskeriregelverket og en mer effektiv og troverdig ressurskontroll. I det følgende vurderes de enkelte tiltakene.

14.6.1 Tiltak for bedre kontroll med deltakelse og høsting

Ulike deltakerkrav er knyttet til hvor mannskapet er bosatt. Dagens system har ikke noe register som kontrollmyndigheter kan benytte og i kontrollsammenheng brukes det relativt mye ressurser på å framskaffe disse opplysningene. Utvalget mener det er behov for sikker informasjon om og identifikasjon av hvem som er om bord på et fiskefartøy, og hvem som faktisk rapporterer fangst- og aktivitetsdata i forbindelse med utøvelsen av fisket.

Utvalget mener at det må etableres rapporteringskrav fra utøvelsen av fisket som kan sammenholdes med registreringen av ressursuttaket ved landing for alle fiskefartøy. Flåtegruppen under 13 meter er ikke pliktig til innmelding av fangst- og aktivitetsdata og det foreligger derfor ingen grunnlag for kontroll. De større fartøyene er pliktige til å rapportere inn fangst, men det foreligger i dag ikke krav om bruk av måleutstyr eller dokumentasjon på gjennomført måling.

Utvalget mener derfor at det er nødvendig å innføre krav om elektronisk fangst-, aktivitets- og posisjonsrapportering for alle fartøy. Det vil redusere risikoen for uregistrerte landinger og ulovlig

omsetning, ved at myndighetene kan kontrollere rapportert fangst opp mot informasjon som registreres ved landing og på seddel. Nærmere innhold i rapporteringskravene må utredes nærmere, men tiltaket kan innføres raskt og med lave kostnader ved å bruke allerede eksisterende rapporteringsløsninger.

Utvalget mener at krav til bruk av kamera om bord kan bidra til å sikre en korrekt registrering av ressursuttaket dersom det kombineres med annen teknologi, som beskrevet i kapittel 10. Det forutsettes også at data kan registreres og overføres direkte, og at fiskerens personvern ivaretas.

Utvalget mener også at det må settes krav om måleinstrumenter som volummåler eller vekt om bord på fartøy. Så lenge fangst kvoteavregnes ved landing vil måleinstrumenter være gode kontrolltiltak og vil kunne redusere usikkerheten ved estimering, og redusere misforhold mellom fangstrapportering og veid landet kvantum. Kostnadene og tilgjengelig måleutstyr avhenger av fartøyenes størrelse og hvordan fiskeriene gjennomføres.

Det bør også settes krav til telling i fiskerier der dette er praktisk mulig forutsatt at dette sammenholdes med telling videre gjennom verdikjeden, enten ved landing eller ved utsett og høsting av levendelagret bunnfisk. Antall må i så tilfelle inngå som en del av rapporteringen. Kostnadene ved dette tiltaket avhenger av om det stilles krav til teknologiske løsninger for telling eller om manuell telling er tilstrekkelig. Havbruksnæringen benytter allerede teknologi som teller individer, når fisken overføres fra merd til brønnbåt.

Utvalget mener videre det bør utredes hvorvidt det kan innføres et krav til internkontroll for flere fartøygrupper som i dag ikke har samme krav til internkontroll som de større fartøyene. Krav om internkontroll vil legge til rette for en sikker og trygg arbeidsplass også på de mindre fartøyene, samtidig som at krav om internkontroll vil være med på å understreke ansvaret til skipper og rederi for at fiskerilovgivningen etterleves i forbindelse med høstingsoperasjonen og landing av fisk.

Utvalget mener et eventuelt forbud mot omlasting på sjøen bør utredes.

14.6.2 Tiltak for bedre kontroll ved landing

Tilstedeværelse er ressurskrevende, og det er i dag et mindretall av fangstene som kontrolleres. Det er også lett å unngå kontroll når det ryktes at det er kontroll på et anlegg. I samråd med mottaket kan fartøyet utsette ankomst eller landing inn til kontrollmyndighetene har forlatt mottaket.

Mulighetsrommet for å unngå kontroll er særlig gjeldende på kvelden og om natten, og på steder der kontrollmyndighetene tidsmessig har utfordringer med å være raskt tilstede.

Utvalget har vurdert muligheten for å innføre et krav om nattestengning ved fiskemottak for hvitfisk, men mener at de negative konsekvensene for næringen blir for store. Utvalget mener imidlertid at et like effektivt tiltak kan være å innføre et krav om forhåndsinnmelding av landings-tidspunkt. Forhåndsvarsling om landingstidspunkt vil gi kontrollatene mulighet til å foreta kontroll når det faktisk foretas landinger, og det vil forplikte fiskefartøyene til å lande på innmeldt tidspunkt. Utvalget mener at et krav om innmelding av landingstidspunkt vil effektivisere bruk av kontrollressursene og gi bedre effekt av kontrollen. At det blir vanskeligere å unngå kontroll vil redusere handlingsrommet for ulovlige landinger. Det bør vurderes om dette skal være et krav pålagt fisker gjennom utvidelse av eksisterende rapporteringsløsninger eller som en innmelding fra mottaker.

Utvalget mener at kontrollatene bør ha tilgang til et samlet og samordnet register over alle aktører som mottar og kjøper fisk, samt oversikt over alle steder fisk mottas. Havressursloven gir hjemmel til å etablere et slikt register. Utvalget mener det bør stilles flere krav til mottakene, for å sikre at fangsten landes og registreres riktig. I dag kan landindustrien benytte seg av manuell registrering av veieresultat. Når veiedata ikke registreres, kan de ikke etterprøves. Det øker muligheten for bevisst og ubevisst feilregistrering. Utvalget mener derfor det må stilles krav til automatiske og helintegrerte målesystemer ved landing. Alle registrerte data må logges og lagres. Utvalget er videre opptatt av at det ikke skal være mulig å manipulere systemet uten at endringen loggføres. I tillegg må veie- og målesystemene være direkte knyttet til seddelsystemet og rapporteres fortløpende til kontrollmyndighetene. Om myndighetene opplever gjentatte endringer i systemet bør det i seg selv kunne gi grunnlag for utvidet kontroll. Utvalget mener at et slikt krav i stor grad vil redusere risikoen for feilregistrering av veiedata og manipulering av vekter. Videre bør det også tillates og oppfordres til bruk av andre teknologiske løsninger, som kan automatisere datafangsten om det som landes.

Utvalget mener videre at det bør innføres et gjennomgående krav til registrering av antall individer i fiskerier der dette er praktisk mulig. Det vil være et effektivt kontrolltiltak. Hvis antall individer telles om bord i fiskefartøyet vil en ny telling

ved landing kunne bekrefte at all fangst er tatt i land, og antallet kan registreres på seddel.

Utvalget mener videre at strengere krav til veiesystemer ikke gir tilstrekkelig effekt uten at det samtidig innføres tiltak som hindrer at fisk kan kjøres utenom vektene. Utvalget mener at krav til fysisk utforming og kameraovervåking på mottaksanlegg vil ha en sterkt forebyggende effekt. Nye krav til fysisk utforming vil imidlertid kreve betydelige investeringer, og et allment krav om dette vil kunne føre til at det blir færre fiske-mottak. Det må derfor gjøres en nærmere kost-nytte-analyse, der en eventuell omsetningsgrense for slike krav også vurderes nærmere. Krav til flere veipunkter gjennom produksjonen vil være et alternativt tiltak, som begrenser handlingsrommet for å ta fisk inn i produksjonen etter første vei-epunkt.

I dag mangler det krav til å ha klare rutinebe-skrivelser, krav til opplæring og kunnskap hos de ansatte, og krav til rutiner for å avdekke, rette opp og forebygge overtredelser fastsatt i eller i medhold av fiskerilovgivningen hos mottakere av fisk. Utvalget mener at en derfor bør se på mulighe-tene for en mer helhetlig internkontroll for motta-kere av fisk og som samtidig dekker flere sider av fiskerilovgivningen enn hva som omfattes av dagens internkontroll. Dette for å sikre en felles forståelse for sentrale begrep, sikre bedre rutiner og samtidig øke bevisstheten hos aktørene om alle pliktene som følger av fiskerilovgivningen.

En utfordring med dagens landings- og sluttsedler er at fisker og kjøper i fellesskap er ansvarlige for at det som registreres på landings- og sluttseddel er riktig. Når begge parter kan tjene på at det føres uriktige opplysninger om enten vekt eller art, og oppdagelsesrisikoen for å føre feil er svært liten, vil det være betydelige insentiver for bevisst feilregistrering. Utvalget mener det er viktig å fjerne dette incentivet og at én måte å gjøre dette på er at en nøytral tredjepart kan ha ansvar for veiing.

Utvalget har vurdert ulike ordninger med tred-jepartsveiing der en fysisk tredjepart står for vei-ing og registrering av informasjon på seddel. En ordning med tredjepartsveier kan organiseres på ulike måter. Det er imidlertid stor forskjell i mot-taksstrukturen for pelagisk og hvitfisk. Pelagisk sektor har få mottak der fisk landes i store kvan-tum, og det ville derfor kunne være relevant å utrede videre en ordning med tredjepartsveier. Hvitfisksektoren har derimot mange mindre mot-tak der de fleste landingene er små landinger fra kystflåten. Utvalget mener derfor det ikke vil være realistisk å ha en tredjepartsveier på alle

fiskemottakene som i dag tar imot hvitfisk, men for fersk fisk fra kystflåten kan det etableres nøy-trale mottak der fisken landes, sløyes og sorteres. For fryst fisk er det allerede etablert nøytrale fry-selagre i dag.

En tredjepart vil som utgangspunkt ikke ha incentiver til feilregistrering. Ubevisste og bevis-ste feilregistreringer kan imidlertid også skje med en nøytral tredjepart, men utvalget forutsetter at med innføring av en tredjepart må det samtidig innføres krav til gjennomgående automatiske veie-systemer. Utvalget mener også at hvis man får eta-blert nye krav til veiesystemer og krav til fysisk utforming av mottak vil dette på sikt kunne fjerne mulighetsrommet for feilregistrering så mye at behovet for en tredjepart ikke lenger er så stort.

Utvalget mener prinsipielt at all fangst tatt i et kommersielt fiske skal kvoteavregnes og registreres i ressursregnskapet, og at eventuell heimfarfisk må registreres særskilt på seddel for kvoteavregning. Det vil åpne for at fisker fremde-les kan beholde heimfarfisk til eget konsum uten at denne delen av fangsten omsettes, samtidig som heimfarfisken også framgår av ressursregn-skapet

Utvalget mener dagens seddelsystem bør utre-des med tanke på å koble flere digitale datakilder til seddelen for å redusere behov for manuell registrering av data på seddel. Dette henger sammen med forslag i kapittel 10.

Dersom mobile kjøpestasjoner fortsatt skal til-lates forutsettes det at de samme tiltakene som foreslås for de ordinære mottaksanleggene også stilles som krav til mobile kjøpestasjoner.

Utvalget mener det bør utredes hvordan salgslagenes godkjenningsordning kan anvendes til å sikre en like effektiv og troverdig registrering av ressursuttaket når norske fartøy lander fisk i utlandet.

14.6.3 Tiltak for bedre kontroll etter landing

For å redusere risikoen for at uregistrert fisk inn-går i verdikjeden etter landingstidspunktet er det behov for å etablere kontrollpunkter også etter tidspunktet for registrering av ressursuttaket. I dag er landsiden pålagt å føre journal for mottak og uttransport. Utvalget mener denne journalen bør gjøres tilgjengelig for kontrollmyndighetene fortløpende og tilrår at det etableres krav til rap-portering av journalen.

Utvalget mener også at det bør utredes hvor-dan data om innsatsfaktorer, produksjon, lager og transport av fiskeprodukter kan registreres og til-gjengeliggjøres for kontrollmyndighetene. En del

av dette vil også innebære nye krav til merking av fiskeprodukter.

Det er i dag ingen krav til fraktbrev der fisken flyttes internt i bedriften. Det er heller ikke krav til fortløpende nummerering av fraktbrev generelt. Det innebærer i realiteten at det kan utstedes to fraktbrev, der det ene er korrekt og kan benyttes ved kontroll, mens det andre, som har uriktige opplysninger benyttes dersom det ikke er kontroll.

Utvalget mener det bør innføres et gjennomgående krav til registrering av antall individer gjennom verdikjeden, i fiskerier der det er praktisk mulig, og at antall også bør føres på etiketter og pakkeenheter. På den måten vil det være mulig å utføre en kontroll for å avdekke eventuelle uregelmessigheter. Dette tiltaket har lav kostnad og kan innføres raskt, da dagens produksjonsstyrings-systemer allerede registrerer antall når fisk grades.

Utvalget mener videre at det bør innføres krav til elektroniske fraktbrev når fisk og fiskeprodukter flyttes innad og mellom virksomheter, og ved eksport. Fraktbrevene bør også være tilgjengelige for kontrollmyndigheter slik at de til enhver tid har oversikt over hvor fisken befinner seg og dermed vil være i bedre posisjon til å utføre kontroller.

Utvalget mener videre det bør vurderes om varenumrene i tolltariffen for fiskeprodukter kan differensieres i større grad. Det vil være en fordel om varenumrene som anvendes i større grad henger sammen med rapporteringen som gjøres gjennom hele verdikjeden, for eksempel i journal, fangstsertifikat og eventuelt på fraktbrev.

Utvalget har også vurdert forslag om en revisorordning for kvantumsregnskap hos mottaksanleggene, men anser at egenverdien i å etablere en slik ordning vil være liten.

14.6.4 Sammenheng mellom tiltakene

Utvalget mener at alle tiltakene som foreslås vil bidra til bedre dokumentasjon og bedre etterlevelse. Mange av tiltakene henger sammen og vil kunne forsterke hverandre, samtidig som en sammensetning av mange av disse tiltakene vil kunne gjøre andre tiltak overflødige.

Noen av tiltakene vil kunne gjennomføres ganske umiddelbart, mens andre vil måtte utredes nærmere. Utvalget anbefaler generelt at myndighetene samarbeider med næringen for å finne gode løsninger.

14.7 Utvalgets tilråding

For å redusere risikoen for ulovlig høsting og omsetning, tilrår utvalget at det iverksettes flere tiltak. Strengere krav til veiesystemene ved landing, samt kontrollpunkter før og etter dette punktet vil bidra til å redusere handlingsrommet for bevisst- og ubevisst feilregistrering på seddel. Utvalget mener det i tillegg må iverksettes tiltak som fysisk begrenser mulighetene til å ta inn uregistret fisk i verdikjeden etter innveingspunktet. Det anbefales også at det innføres krav til internkontroll.

Flere av de anbefalte tiltakene vil bringe ressurskontrollen et skritt nærmere målet om et automatisert dokumentasjonssystem, som skal tjene både forvaltningens og næringens behov for data og dokumentasjon, jf. kapittel 10. Andre tiltak vil støtte opp om myndighetenes mulighet for kontroll, og på andre måter redusere handlingsrommet for ulovlig å berike seg på våre felles fiskeresurser.

Utvalget understreker at all innsamling av data må følges opp av tiltak fra myndighetens side slik at data som foreligger i dag og nye data reelt blir benyttet i ressurskontrollen.

Utvalget tilrår at følgende tiltak iverksettes så snart som mulig:

- Krav om elektronisk rapportering av fangst-, aktivitets- og posisjonsdata for alle norske fiske og fangstfartøy ved at eksisterende rapporteringsløsninger benyttes.
- Krav om gjennomgående automatiske veie- og målesystemer ved landing. Systemene må logge alle hendelser i veiesystemet og lagre alle måledata. I tillegg må veie- og målesystemene være direkte knyttet til seddelsystemet og rapporteres fortløpende til kontrollmyndighetene. Det må stilles krav til at systemene også teller antall ved landing av bunnfisk. Dispensasjonsordninger for mindre mottak bør etableres.
- Krav om å melde inn tidspunkt for når landingen fra fartøyet er planlagt iverksatt. Det bør vurderes om dette skal være et krav pålagt fisker gjennom utvidelse av eksisterende rapporteringsløsninger eller som en innmelding fra mottaker.
- Krav om at dagens journal rapporteres fortløpende til kontrollmyndighetene.
- Krav om at antall individer registreres på etiketten ved transport av fisk og skalldyr som egner seg for individuell telling.

Innenfor en tidshorisont på 2 år tilrår utvalget at følgende tiltak utredes nærmere og iverksettes:

- Krav om registrering og rapportering av mannskapslistene og sikker identifisering.
 - Etablere et samlet register over alle som mottar og kjøper fisk.
 - Krav til bruk av måleutstyr om bord på fiskefartøy, som grunnlag for elektronisk fangstrapportering, med trinnvis implementering avhengig av fiskeri og flåtegruppe.
 - Krav om å rapportere antall fisk (bunnfisk) under utøvelse av fisket.
 - Krav til rapportering av temperaturlogg for pelagiske fartøy for tidfesting av fangstoperasjon.
 - Krav til å kunne dokumentere og legge fram for kontrollmyndighetene nøyaktige tegninger over lasterom på fartøy.
 - Etablere krav til internkontroll for fartøy og for landsiden. Det etableres hjemmel i havressursloven og en samordning av ulike internkontrollsystemkrav som pålegges fiskerinæringen.
 - Krav om at heimfarfisk skal registreres på seddel.
- Utrede eventuelt forbud mot mobile kjøpestasjoner.
 - Utrede behov for eventuelt forbud mot omlasting.
 - Etablere hjemmel for ekstra kontrollaktivitet for anlegg som mottar fangst hele døgnet som en del av sin ordinære drift, inkludert hjemmel for at anlegget dekker ekstrakostnader ved kontrolltiltak på natt.
 - Etablere bestemmelser for krav til fysisk utforming av mottak med videoovervåking.
 - Nye krav til merking av produkter.
 - Innføre krav til elektroniske fraktbrev.

Innenfor en tidshorisont på 4 år tilrår utvalget at disse tiltakene utredes nærmere og vurderes iverksatt:

- Tredjepartsveiling og registrering av fangst innen pelagisk sektor.
- Økt bruk av nøytrale mottak for bunnfisk.
- Nye krav i bokføringsforskriften til dokumentasjon av produksjonsdata og varelager.
-

Kapittel 15

Regelverket for ressursregistrering av bunnfisk

15.1 Innledning

En forutsetning for like konkurransevilkår i fiske-
rinæringen er at to fangster av samme størrelse
kvoteavregnes likt. Det vil si at ett kilo er ett kilo i
alle sammenhenger. Så lenge det er anledning til å
registrere ressursuttaket i forskjellige former
(produkter) vil det kunne oppstå situasjoner der
ressursuttaket for to like fangster registreres
ulikt. Denne situasjonen har særlig aktualisert seg
i vinterfisket etter torsk. Her blir kvoteavregning-
en vesentlig lavere dersom fangsten veies og
omsettes sløyd, sammenlignet med en fangst som
veies og omsettes rund, fordi aktuelle omreg-
ningsfaktorer for torsk avviker vesentlig fra det
reelle forholdet mellom produktvekt og rund vekt
på denne tiden av året. Utfordringene med res-
sursregistrering ved landing av fersk torsk er nær-
mere beskrevet i punkt 8.3.

I kapittel 10 har utvalget foreslått å dokumen-
tere at høsting og omsetning er lovlig ved å ta i
bruk automatisert datafangst. Utvalgets flertall
anbefaler at det etableres et langsiktig mål om at
kvotene i framtiden kan avregnes fartøyet mens
det er på havet, basert på verifiserte data om høs-
tingen. Dette vil sikre at kvoteregnskapet blir
basert på det som er høstet, og ikke det som blir
omsatt ved landing, og behovet for omregnings-
faktorer vil falle bort. Utvalgets flertall anbefaler
at Norge går foran og at næring og myndigheter
samarbeider for å realisere dette målet, samtidig
som norske myndigheter arbeider for at dette blir
en internasjonal standard i framtiden.

Et mindretall mener dagens system med at
kvotene avregnes fartøyet ved landing bør behol-
des. Samtidig anbefaler mindretallet at norske
myndigheter jobber opp mot russiske myndig-
heter med sikte på at kvotene og kvoteavregning-
en for bunnfisk i framtiden fastsettes i sløyd vekt.

Uavhengig av hva som vil være framtidens for-
valtningsregime, vil det ta flere år før et endret
regime vil kunne implementeres fullt ut. Det er
derfor behov for løsninger på utfordringene i vin-
terfisket etter torsk, som kan fungere innenfor

dagens regime med registrering av ressursuttaket
ved landing, og hvor kvoten fastsettes og avreg-
nes i rund vekt.

Tiltakene i kapittel 14 vil bidra til å redusere
handlingsrommet for å fiske og omsette ulovlig
uten at det blir avdekket. Tiltakene løser imidler-
tid ikke de beskrevne utfordringene knyttet til
kvoteavregning for torsk. Dette kapittelet presen-
terer og drøfter ulike modeller for hvordan regel-
verket for ressursregistrering av bunnfisk kan
innrettes inntil et langsiktig system er på plass.

15.2 Alternative modeller for kvoteavregning

Utvalget har vurdert tre modeller som vil sikre at
like fangster kvoteavregnes likt:

- Modell 1: All fangst veies og ressursregistreres
i rund tilstand
- Modell 2: All fangst veies og ressursregistreres
i sløyd tilstand
- Modell 3: All fangst veies og ressursregistreres
i den tilstand den landes og det innføres «vin-
terfaktor» for torsk i vintersesongen

I tillegg vurderes det om den såkalte Hovdenmo-
dellen kan være et supplement til modell 2 om res-
sursregistrering i sløyd tilstand.

15.2.1 Modell 1: Ressursregistrere all torsk i rund tilstand

Et påbud om at all bunnfisk skal ressursre-
gistreres i rund tilstand, vil med dagens forvalt-
ningsregime, der kvotene fastsettes i rund vekt, gi
det mest korrekte kvoteregnskapet både per tur,
per fartøy i løpet av ett år og nasjonalt. Modell 1 vil
bety at det blir forbudt å sløye fisken før den er
veid og registrert.

Fersk fangst som landes rund vil måtte veies
umiddelbart og registreres rund på seddel. Far-
tøy som sløyer fangsten om bord, vil måtte doku-
mentere fangstens runde vekt, før produksjon set-

tes i gang. Selv om fangsten landes og omsettes i produsert tilstand, vil både den runde vekten og produktvekten måtte føres på seddelen og den runde vekten vil være grunnlaget for kvoteavregningen.

Modellen forutsetter at det lages en regulering om godkjenning av utstyr for å dokumentere og rapportere fangstens runde vekt om bord på fiskefartøy. Registrering av ressursuttaket og kvoteavregningen vil baseres på fiskens runde vekt uavhengig av om den *tas til land* rund eller sløyd.

Styrken ved denne modellen er at den gir den mest korrekte registreringen av ressursuttaket for alle flåtegrupper, og at konkurransevidringer som kan oppstå ved bruk av omregningsfaktorer elimineres. Samtidig vil det ved landing av fersk fisk være enklere å kontrollere fartøyets rapportering av fangst opp mot den faktiske landingen, når begge rapporteringspunkter er basert på rund vekt. For fartøy som produserer om bord, vil man som tidligere måtte kontrollere landet kvantum opp mot rapportert kvantum målt i produktvekt. Den ekstra rapporteringen av fangstens runde vekt, sammen med nye krav til telling, som utvalget foreslår, vil gi økt sikkerhet for korrekt rapportering og kunnskap om reell biologisk faktor. Dette vil redusere handlingsrommet for feilrapportering.

Forslaget innebærer at seddel kan signeres så snart fangsten er mottatt og veid. Mottaket slipper da å holde fangstene adskilt helt til veiing av sløyd fisk og biprodukter er avsluttet. Fisker kan også forlate mottaksstedet raskere enn om veiepunktet er først etter sløying.

Modellen gir ingen investeringskostnader for kystflåten, som kan levere sin fangst rund. For den havgående flåten og andre fartøy som velger å produsere fisken om bord, vil modellen imidlertid kreve at det investeres i vekter eller annet måleutstyr som kan dokumentere fangstens runde vekt. En rekke torsketralere benytter allerede veie- og målesystemer i produksjonen, som kan utvides til å gi veieinformasjon om fiskens runde vekt i tillegg til data om produsert kvantum om bord, som allerede er tilgjengelig. Sett i forhold til kvotegrunnlaget i denne delen av fiskeflåten anses kostnaden ved investering i nytt utstyr å være forholdsmessig nytten ved en sikrere registrering av ressursuttaket. Investeringen gir også grunnlag for en mer effektiv produksjon om bord.

Det vil ta tid før modellen kan implementeres fullt ut for fartøy som sløyer om bord. For kystflåten og mottaksleddet, kan modellen innføres raskt, da de fleste mottak allerede i dag også veier fisken rund, selv om det er vanligst å seddelføre

basert på sløyd vekt. For kystflåten innebærer modellen imidlertid på kort sikt en reduksjon på drøyt 10 pst. av den totale råstoffmengden som etter dagens praksis lovlig fiskes og landes i vinterfisket.

Registrering av den runde vekten vil også gi et insentiv til å fiske mer selektivt på torsk med lavere faktor. Det kan bidra til økt bruk av line og juksa, framfor garn. Ettersom det er kvalitetsproblemer med en del garnfanget torsk, vil en slik endring kunne være positivt for verdiskapingen i næringen. Modellen kan også til en viss grad medføre et endret fiskemønster, da det blir mer attraktivt å fiske mer torsk lengre nord og senere på året. En slik endring i fiskemønsteret er for øvrig målet med særordninger som ferskfiskordningen. Endringen vil imidlertid begrenses av tilgangen på fisk. Siden havfiskeflåten fisker gjennom hele året, skal endringen i fiskemønsteret i prinsippet ikke medføre vesentlige endringer i hvor mye denne flåtegruppen faktisk kan fiske på en kvote, sammenlignet med i dag.

15.2.2 Modell 2: Ressursregistrere all torsk sløyd

Et alternativt tiltak for å oppnå like konkurransevilkår ved omsetning av torsk, vil være at all torsk kvoteavregnes, seddelføres og omsettes basert på veid vekt etter sløying gjennom hele året. Den registrerte produktvekten skal legges til grunn for kvoteavregningen, som gjøres ved at salgslagene og Fiskeridirektoratet regner produktvekt om til rund vekt ved å benytte gjeldende offisielle omregningsfaktorer. I dag er disse 1,5 for å omregne torsk sløyd uten hode og 1,18 for torsk sløyd med hode. Kravet til adskillelse fram til hele fangsten, inkludert biprodukter, er veid og ført på seddel vil måtte opprettholdes med denne modellen, slik at kontrollmyndighetene og næringen har mulighet til å etterkontrollere landingen.

Modellen vil medføre at all torsk veies, seddelføres og kvoteavregnes med samme metode. Gitt at fangsten også telles, vil handlingsrommet for underrapportering reduseres. Det vil imidlertid fortsatt være vanskelig for kontrollmyndighetene å kontrollere innveid fangst mot fartøyets rapportering, som skal være i rund vekt, dersom fangsten ikke også veies rund ved mottaket.

Modellen vil videreføre det kvantum kystflåten i dag oppnår for sin kvote. Forslaget vil imidlertid medføre at det enkelte fartøy kvoteavregnes med et lavere kvantum enn den reelle runde vekten av fangsten i vintersesongen, og tilsvarende et høyere kvantum enn reelt fisket andre deler av året.

På samme måte som at modell 1 vil gi et insentiv til å fiske når faktoren er lav, og dermed lengre nord og senere på året, vil modell 2 også forsterke insentivet til å fiske mer av kvoten kystnært om vinteren. På fartøynivå gir derfor modellen ikke korrekt kvoteavregning. Det forventes at kvoteavregningen på nasjonalt nivå blir bedre enn i dag, ettersom man unngår ulovlig bruk av kunstig høy faktor. Man unngår også strategisk kvotemaksimering ved å velge rund eller sløyd seddelføring avhengig av fiskens tilstand. Det nasjonale kvoteregnskapet blir likevel ikke korrekt målt i rund vekt.

En annen konsekvens av modellen er at omsetning basert på veid sløyd vekt i noen grad reduserer effektiviteten på mottaket og øker ventetiden for fisker. Fangsten må holdes adskilt til etter at den er veid etter sløyning, og fisker må vente til sløyning og innveining av biprodukter er ferdig før seddel kan utstedes. Det vil særlig være en ulempe for mottak som tar imot fangst fra mange, små fartøy. Dette er imidlertid ingen endring fra dagens situasjon.

15.2.3 Modell 3: Fjerne adgangen til å sløye som en del av landingen og innføre «vinterfaktor»

En tredje modell er identisk med forslaget Fiskeridirektoratet sendte på høring i desember 2015. Modellen går ut på å gjeninnføre regelen om at all fangst skal veies og seddelføres fortløpende i den tilstanden den landes. Samtidig innføres såkalte «vinterfaktorer» for kvoteavregning av torsk som landes sløyd eller sløyd og hodekappet i perioden 15. januar til 15. april. Vinterfaktorene skal speile mer reelle gjennomsnittlige faktorer om vinteren, og skal sørge for at kvoteavregningen av disse fangstene blir tilnærmet lik kvoteavregningen for tilsvarende fangster som leveres i rund tilstand. For sløyd og hodekappet torsk fisket med konvensjonelle redskaper, ble vinterfaktoren beregnet til 1,68 basert på prøvetaking i 2015. Det året var det imidlertid en høyere andel stor fisk enn vanlig, noe som påvirker faktoren. Fiskeridirektoratet foreslo derfor en vinterfaktor på 1,65. En vinterfaktor kan imidlertid innføres på ulike måter, for eksempel kan det tenkes en faktor som er dynamisk, basert på reelle målinger av siste ukes gjennomsnittsfaktor.

Bruk av vinterfaktor vil gjelde konvensjonelle redskap med unntak av havgående autolinefartøy. Bakgrunnen for at trålflåten og den havgående autolineflåten ikke er omfattet av forslaget om vinterfaktor, er at den gjennomsnittlige faktoren for

fiskeriene i disse flåtegruppene over året er svært nær 1,5.

Modellen vil fjerne konkurransevidningen mellom aktører i kystflåten, ved at alle kvoteavregnes basert på fangstens innveide runde vekt. De aktørene som lander sløyd fersk fisk, vil bli kvoteavregnet basert på en omregning med vinterfaktor i den perioden den biologiske faktoren er særlig høy, og dermed også få tilnærmet samme kvoteavregning per kilo rund fisk som de som leverer fangsten rund. En utfordring er imidlertid at kvoteavregningen for den enkelte fangst ikke vil være basert på denne fangstens biologiske faktor, men en gjennomsnittsfaktor for en gitt periode. Tidsavgrensningen av en vinterfaktor vil medføre at to fangster med tilnærmet lik biologisk faktor, men som er høstet på hver sin side av datogrensen, vil få ulik kvoteavretning. Dersom man velger en modell basert på for eksempel ukentlige justeringer med bakgrunn i reelle faktorer i forrige uke, vil denne ulempen imidlertid ikke være så stor.

Denne modellen innebærer ingen endring i registreringen av ressursuttaket for fangst fra den havgående flåten, som fisker om lag 50 pst. av torskeknoten. For disse fangstene vil det med denne modellen fortsatt være produktvekten ved landing som føres på seddel og er grunnlaget for kvoteavregning ved bruk av den offisielle omregningsfaktoren. Det vil med andre ord stilles strengere krav til korrekt registrering av ressursuttaket fra kystflåten enn det som stilles fra den havgående flåten. Samtidig viser prøvetaking at det er i kystflåten utfordringen med feil kvoteavregning gjør seg gjeldende sett over ett år.

Modellen innebærer, som modell 1, at kystfiskeriene ikke lenger får fordelen av drøyt 10 pst. ekstra kvantum i vintermånedene, målt i rund vekt. Det kan medføre en endring i redskapsvalg og en viss endring av fiskemønsteret, for å unngå torsk med åte m.m.

15.2.4 Hovdendispensasjonene – dynamisk faktor

I de såkalte «Hovdendispensasjonene» har seks fiskemottak fått dispensasjon fra landingsforskriftens adskillelseskra og samtidighetskra. Det betyr at fangster fra ulike fartøy kan blandes før hele fangsten til det enkelte fartøy er ferdig veid og seddelført. Videre kan fisker signere på seddel og forlate mottaksanlegget før fisken er sløyd ved at enten den sløyde eller runde vekten som føres på seddel er beregnet. Dette kan gjøres fordi dispensasjonene gir adgang til å benytte en såkalt «dynamisk omregningsfaktor» ved skiving av

seddel både ved rund og sløyd omsetning, jf. figur 8.3.

Den dynamiske omregningsfaktoren baseres stort sett på foregående dags landinger og produksjon. Som vilkår for slike dispensasjoner kreves det at veiedata både fra rund og sløyd innveining, samt dynamisk faktor som anvendes, fortløpende rapporteres til Fiskeridirektoratet. Modellen er nærmere beskrevet i punkt 8.3.6. Modellen gir en kvoteavregning ved levering av rund fisk som tilsvarer den man får ved levering av sløyd.

Ved føring av sløyd vekt på seddel, vil denne modellen sikre tilnærmet samme kvoteavregning for en fangst, som det som ville være tilfelle ved ordinær sløyd omsetning. Kvoteavregningen blir ikke helt nøyaktig på fartøynivå, fordi vekten på seddelen er beregnet ved å regne om med gjennomsnittsfaktoren fra dagen før (dynamisk faktor). Ettersom den reelle faktoren varierer med både fiskeredskap og fangstområde vil bruken av gårsdagens dynamiske faktor aldri bli helt korrekt, men det er usikkert hvor stort utslag dette vil gi.

Ved føring av beregnet rund vekt, som er det vanligste i vintersesongen, er imidlertid den oppgitte runde vekten langt lavere enn den ville vært ved ordinær rund omsetning. Med en biologisk faktor på 1,7 vil en fangst som har veid 1 000 kg rund bli regnet om, slik at seddelføringen blir 882 kg rund, jf. figur 8.3. Dagens dispensasjon gir altså adgang til å føre en fiktiv rund vekt på seddel med et til dels stort avvik fra virkeligheten.

Hovdenmodellen er et virkemiddel for å oppnå kvotegevinsten ved sløyd omsetning i vinterfisket, uten å måtte følge kravene til adskillelse og samtidighet i regelverket.

Dispensasjonen som er gitt fra adskillelseskra- vet ved at ulike fangster kan blandes før den enkelte fangst er ferdig innveid, innebærer at kontrollmyndighetene ikke kan etterprøve innveiingen og seddelføringen for det enkelte fartøy. Tilsvarende kan heller ikke fisker eller kjøper etterkontrollere veiingen ved uenighet.

Ved valg av modell 1 eller 3, vil det ikke være nødvendig med denne type dispensasjoner. Da vil bedriftene med dispensasjon i dag kunne bruke den innveide runde vekten de allerede har automatiske vekter som registrerer.

Ved valg av modell 2, der ressursregistreringen for torsk baserer seg på sløyd vekt alene, vil imidlertid Hovdenmodellen kunne være et supplement for mottak som tar imot fangst fra mange, mindre fartøy. En forutsetning vil da være at det kun er anledning til å seddelføre fangsten sløyd,

slik som for all annen fangst, og at fangstene holdes atskilt til seddel er skrevet, dvs. til rund innveing er ferdig. Seddel skrives da basert på innveid rund vekt for den enkelte fangst, omregnet til sløyd vekt som er basert på dagens dynamiske faktor. Adskillelse fram til rund innveing er ferdig, ivaretar muligheten for kontroll.

15.3 Utvalgets vurdering

Utvalget konstaterer at historiske og økonomiske forhold bidrar til at debatten om omregningsfaktoren i torskefisket er krevende. Fiskerne har vært vant til å tenke på sin kvote i form av sløyd vekt fra den tiden fisken enten ble landet sløyd eller overtatt av kjøper etter at fisker hadde sløyet fangsten på land. Først med endret landings- og mottaks- mønster har det blitt synliggjort at kvoteavregningen i kystfisket etter torsk i hovedsesongen har vært for lav.

Kvoteavregning basert på rund vekt innebærer i praksis en kvotereduksjon på minst 10 pst. for kystfiskefartøy som fisker og lander om vinteren, noe som utgjør meget store verdier. Dette vil oppleves som et kvotekutt for fiskeren. Dokumentasjon fra Fiskeridirektoratet og Kystvaktens undersøkelser i 2015 og data fra Hovdenprosjektet har vist at dagens offisielle omregningsfaktor er for lav, på grunn av den store andelen fisk som høstes av kystflåten om vinteren. Det innebærer at landingsstatistikken ikke reflekterer det faktiske uttaket av torsk.

Utvalget har som utgangspunkt at et korrekt regnskap over ressursuttaket er en forutsetning for en bærekraftig fiskeriforvaltning og like konkurransevilkår for aktørene i næringen. Ett kilo må være ett kilo uavhengig av hvor og når det høstes og landes, og uavhengig av om fisken produseres eller ikke før den landes og omsettes. Dersom aktører kvoteavregnes ulikt for den samme fangsten oppstår det en konkurransevidning, og det oppstår usikkerhet om kvoteregnskapets pålitelighet.

Utvalget har vurdert de tre modellene opp mot følgende kriterier:

- evnen til å sikre lik kvoteavregning for samme mengde fangst
- evnen til å sikre korrekt kvoteregnskap på fartøynivå og nasjonalt (dagens forvaltningsregime)
- effektivitet ved landing og internt i mottaksbedriften
- gjennomførbarhet eller tidsperspektiv for gjennomførbarhet
- kostnader for næringen.

Dagens situasjon er at regelverket verken gir lik kvoteavregning for samme mengde fangst eller korrekt kvoteregnskap. Alle de tre alternative modellene vil derfor komme bedre ut enn det som er tilfellet med dagens regulering.

Modell 1

Forslaget om at all fangst skal registreres med rund vekt, er det som tilfredsstillende de tre første vurderingskriteriene best. Registrering av fiskens runde vekt fjerner usikkerheten som oppstår ved bruk av omregningsfaktor. Det gir lik avregning for samme mengde fangst og korrekt regnskap både for det enkelte fartøy og nasjonalt. Registrering av rund vekt gir også næringen frihet til å organisere mottaket slik de finner det mest effektivt etter at fisken er veid og seddelført.

Modellen krever at alle mottak har veiesystemer for å registrere den runde vekten. De fleste mottak har dette i dag. Dette kravet kan integreres med de øvrige krav som utvalget uansett foreslår for å bedre påliteligheten til veiesystemene ved mottak av fisk

På den andre siden vil det ta noe tid før man kan implementere kravet om registrering av rund vekt om bord på fartøy som i dag sløyer om bord. Forslaget innebærer også vesentlige investeringskostnader for den flåten som blir berørt av nye veiekrav og som ikke allerede har relevant måleutstyr om bord. Det gjelder først og fremst den havgående flåten, som produserer fisk om bord. På den ene siden kan det hevdes at denne flåtegruppen har så stort kvotegrunnlag at denne kostnaden kan forsvares. På den andre siden kan det hevdes at denne flåtens ressursregistrering ikke er noe stort problem, ettersom prøvetaking viser at kvoteavregningen for denne flåten hele året sett over ett har et tilfredsstillende presisjonsnivå med dagens offisielle omregningsfaktor.

Modell 2

Forslaget om å registrere all torsk i sløyd tilstand hele året, vil gi fiskere i vinterfisket den tradisjonelle kvoteavregningen uavhengig av hvilket mottak som tar imot fangsten. Kvoteavregningen påvirkes imidlertid av fiskens kondisjon, noe som ikke gir korrekt kvoteavregning for den enkelte landing målt i rund vekt.

For kystfartøy som kun fisker i vintersesongen vil kvoteregnskapet vise minst 10 pst. mindre registrert fangst enn det som faktisk er høstet regnet i rund vekt. Ved fiske på andre tider av året, når den reelle faktoren er lavere enn den offisielle

omregningsfaktoren, vil det tilsvarende bli trukket en høyere kvote enn det som reelt sett er fisken målt i rund vekt.

For fartøy som fisker jevnt over hele året, vil kvoteavregningen imidlertid totalt sett kunne bli tilnærmet riktig. Korrekt kvoteavregning på fartøynivå forutsetter med denne modellen en balanse mellom kvantum som fiskes når reell faktor er høyere enn snittet og kvantum som fiskes når reell faktor er lavere enn snittet.

Gitt dagens forvaltningsregime, der kvoter gis i rund vekt, så vil modell 2 ikke sikre et korrekt kvoteregnskap for kystfartøy. Det gir også et for lavt nasjonalt kvoteregnskap.

Modellen forutsetter at landingsregelverkets krav til atskillelse må overholdes, og fisker må avvente sløyning og veiing av biprodukter før seddel kan skrives. For mange mottak fungerer dette greit i dag, mens noen som tar imot fangst fra mange små fartøy opplever at regelverket hemmer effektiviteten. Forslaget har små kostnader for næringsaktørene, og kan i teorien implementeres raskt. Enkelte mottak vil måtte bygge om sine produksjonslinjer for å etterkomme kravene til sløyd omsetning i landingsforskriften.

Modell 3

Forslaget om å fjerne adgangen til å sløye som en del av landingen kombinert med vinterfaktor for levering av sløyd torsk i sesongen vil gi tilnærmet lik kvoteavregning for samme mengde fangst. For fangst som landes sløyd, vil variasjoner i biologisk faktor fortsatt gjøre at kvoteavregningen selv med vinterfaktor ikke blir helt presis. Avviket blir imidlertid langt lavere enn tilfellet er med dagens offisielle faktor. En vinterfaktor vil også redusere insentivet for å lande fangsten sløyd, slik at en enda større andel av landet fangst trolig vil skje rund og gi grunnlag for en lik kvoteavregning.

Modell 3 vil tilsvarende gi korrekt kvoteregnskap på fartøynivå for alle som tar fangsten rund i land, og et tilnærmet korrekt regnskap for øvrige fartøy. Det nasjonale kvoteregnskapet vil bli tilfredsstillende. Som for modell 1, så vil en slik regelendring gi effektivitetsgevinster både for fisker og mottak, ved at seddel kan skrives umiddelbart. Mottaket kan deretter organisere sin produksjon uten kravene til å holde fangsten adskilt.

Modellen kan gjennomføres relativt raskt, men krever at alle mottak har veiesystemer for å registrere den runde vekten. Dette kravet kan integreres med de øvrige krav som utvalget uansett foreslår for å bedre påliteligheten til veiesystemene ved mottak av fisk. Denne modellen

krever færre veiepunkter for å oppfylle kravene til føring av seddelen, sammenlignet med modell 2.

Utvalget er kjent med at modell 3 ble foreslått av Fiskeridirektoratet i 2015, men at den ikke ble vedtatt av Nærings- og fiskeridepartementet. Alle næringsorganisasjoner uttalte seg i høringen kritisk til begge ledd i forslaget. Kritikken gikk i hovedsak ut på at den omforente omregningsfaktoren som brukes både av Norge og Russland måtte benyttes for alle fangster. Organisasjonene mente det var galt at en gruppe av norsk fiskere skulle kvoteavregnes med en annen faktor. Videre ble det pekt på at en omlegging til innveing i rund tilstand ville medføre store kostnader for mottak som nylig hadde investerte store summer i sløyelinjer basert på sløyd innveing. Enkelte næringsaktører ønsket imidlertid forslaget om rund innveing og registrering velkommen, men ønsket kvoteavregningssystemer som videreførte fordelene ved sløyd seddelføring.

15.4 Utvalgets tilråding

Utvalget mener det viktigste er å innrette forebygging og kontroll slik at det etableres et ubestridelig faktum for hvor mye fisk som tas ut av havet. Risikoen for at uregistrert fisk kommer inn i verdikjeden er hovedutfordringen i dag. Løsningen på denne store utfordringen ligger i andre forslag til tiltak som foreslås i denne utredningen. Utvalgsmedlemmene har ulike syn på hvilken modell som best vil løse utfordringene med ressursregistrering av torsk på kort sikt, dvs. innenfor et to-årsperspektiv.

Utvalgets flertall, medlemmene Alvik, Digre, Karlsen, Lassesen, Lie, Nergård og Pedersen mener at så lenge det ikke eksisterer teknologi som gjør det mulig for alle flåtegrupper å foreta kvoteavregning basert på innveid rund vekt for torsk, må Norge basere seg på at ressursregistreringen skjer etter at fangsten er sløyd. Kvoteavregningen skjer da i rund vekt etter at dagens offisielle omregningsfaktorer benyttes.

Nordøstarktisk torsk er en bestand som Norge deler med Russland. Russland og tredjelands kvote utgjør omlag 56 pst. av den totale kvoten av nordøstarktisk torsk. Denne delen av kvoten fiskes i all hovedsak av havfiskeflåten, leveres i sløyd tilstand eller som filetprodukter, og kvoteavregnes ved bruk av de offisielle omregningsfaktorene. Over 20 pst. av den totale torskekvoten fiskes av den norske havfiskeflåten, norske konvensjonelle havfiskefartøy og deler av kystflåten (utenom vintersesongen). De to førstnevnte gruppene har per

i dag ikke mulighet til å levere fisken rund på land eller besitter teknologi som på en sikker måte kan veie fisken i rund tilstand ved inntak om bord. Dette betyr at knapt 80 pst. av den totale kvoten av nordøstarktisk torsk kvoteavregnes basert på sløyd vekt eller produktvekt og omregnes til rund vekt ved bruk av offisielle omregningsfaktorer.

Dermed er det kun vel 20 pst. av den totale torskekvoten som fiskes av kystflåten og leveres rund til landanleggene i en periode med relativt høy kondisjonsfaktor, der det faktiske ressursuttaket ikke samsvarer med kvoteavregningen på det enkelte fartøy. Ved å pålegge kvoteavregning basert på sløyd vekt hele året for alle flåtegrupper, med omregning til rund vekt ved bruk av offisielle omregningsfaktorer, vil det ikke være mulig å maksimere kvoteverdien ved å velge rund eller sløyd seddelføring avhengig av fiskens kondisjon. I tillegg vil det ikke oppstå forskjeller mellom flåtegrupper som fisker på samme fangstområde.

Disse medlemmene vil peke på at kystflåtens leveranser av torsk på vinteren tidligere alltid ble kvoteavregnet med basis i sløyd vekt, før landindustrien investerte i de nye sløyelinjene for vel 10 år siden. Dette ble da ikke oppfattet som noe problem. Siden det meste av den totale torskekvoten kvoteavregnes ved bruk av omregningsfaktorer, vil det alltid være usikkerhet knyttet til hvor mye dette utgjør i rund vekt. Disse medlemmene mener derfor at det er stor fare for at legitimiteten til regelverket i kystflåten vil være lav hvis denne flåtegruppen skal pålegges kvoteavregning basert på rund vekt, når det hersker stor usikkerhet knyttet til hvorvidt for eksempel omregningsfaktorer fra ombordproduserte filetprodukter gir korrekt kvantum i rund vekt.

Utvalgets medlemmer Karlsen og Pedersen anbefaler i tillegg at en justert variant av Hovdenmodellen aksepteres sammen med modell 2, for å øke effektiviteten i mottak som tar imot fangst fra mange små fartøy. Forutsetningen må være at mottakene kun kan bruke en dokumentert dynamisk faktor til å fastsette sløyd vekt på seddel.

Utvalgets medlemmer Bech og Diekert anbefaler at regelverket endres slik at all fangst må registreres med sin runde vekt, slik det er beskrevet i modell 1. Disse medlemmene mener dette er det klart beste alternativet med tanke på å nå målet om dokumentert og korrekt registrering av ressursuttaket både på fartøynivå og nasjonalt nivå. Med en slik regelverksendring vil man unngå alle usikkerhetsmomenter og konkurranseskadelige effekter som oppstår ved bruk av omregningsfaktor. Ett kilo blir ett kilo i alle hense-

ende. Disse medlemmene anbefaler at Norge går foran og viser vei internasjonalt.

Mindretallet mener dette vil være et riktig skritt på veien mot en framtid der både ressursregistrering og kvoteavregning skjer i det fangsten tas ut av havet. Forslaget innebærer at den havgående flåten som sløyer eller foretar annen bearbeiding av fisken om bord må investere i godkjent utstyr for registrering og rapportering av fangstens runde vekt. Det vil ta noe tid før dette kan være på plass. For kystflåten innebærer forslaget at denne flåtegruppen mister kvotefordelen den til nå har hatt på grunn av det historiske ressursre-

gistreringsregimet. Disse medlemmene mener hensynet til et korrekt kvoteregnskap veier tynne enn hensynet til å videreføre den historiske praksisen.

Utvalgets medlem Tetmo mener det avgjørende ikke er om kvoteavregningen skjer basert på sløyd eller rund vekt. Dette medlem mener begge modeller er kompatible med en bærekraftig forvaltning. Dette medlem mener det uavhengig av modell for kvoteavregning er avgjørende å registrere fangstens runde vekt av regnskapsmessige hensyn. Hele fisken har en verdi, og denne verdien må registreres i regnskapet.

Kapittel 16

Andre regelverk

Utvalget har fått innspill om og identifisert deler av dagens regelverk som gjør håndheving unødvendig komplisert. I dette kapittelet beskrives utfordringer med dagens regelverk for ilandføringsplikt og utøvelse av fiske i Skagerrak. Utvalget har også notert seg den pågående debatten om turstifiske og de problemstillinger som denne aktiviteten skaper.

16.1 Kompliserte regelverk og dispensasjoner

Fiskerinæringen er pålagt omfattende reguleringer utviklet over flere tiår, som ivaretar en lang rekke hensyn. Den generelle oppfatningen er at reguleringene er kompliserte og i tillegg er det en rekke dispensasjonsordninger som forsterker oppfatningen. Se nærmere om dette i punkt 8.2. En slik oppfatning har også fiskerinæringen og forvaltningen gitt uttrykk for i sine innspill til utvalget.

Fiskerinæringen gir uttrykk for at det omfattende og kompliserte regelverket gjør det vanskelig å ha full oversikt over hva som er gjeldende rett og hvordan de skal forholde seg til regelverket. Usikkerheten forsterkes av ulike dispensasjonsordninger og særtilpasninger, og at det ikke alltid er samsvar mellom ordlyden i dagens fiskerilovgivning og hvordan lovgivningen håndheves av kontrollmyndighetene.

Et komplisert og uklart regelverk utfordrer også kontrollmyndighetenes evne til å kontrollere og håndheve reglene. En rekke særordninger gjør også at kontrollmyndighetene må bruke begrensede kontrollressurser på å kontrollere at vilkårene i særordningene etterleves framfor å kontrollere de mer grunnleggende pliktene i fiskerilovgivningen.

Utvalget mener prinsipielt at reguleringer gitt med hjemmel i fiskerilovgivningen bør etableres slik at de i seg selv bidrar til økt etterlevelse, at de enkelt kan etterleves og at det er mulig for kontrollmyndighetene å kontrollere de aktuelle regu-

leringene på en troverdig og effektiv måte. Utvalget mener også at det må etableres så få dispensasjonsordninger som mulig. Dersom slike hensyn ikke kan ivaretas bør en regulering som utgangspunkt ikke innføres.

De to mest sentrale kravene i fiskerilovgivningen, ilandføringsplikten og plikten til korrekt registrering av ressursuttaket er imidlertid ikke særlig kompliserte. At regelverket som sådant er komplisert er ikke en gyldig grunn til å bryte disse to enkle kravene.

16.2 Ilandføringsplikten

Utfordringer med å avdekke og håndheve ilandføringsplikten er beskrevet i punkt 8.4.

Utvalget anbefaler at ilandføringsplikten, og hvordan denne er presisert i utøvelsesforskriften, bør gjennomgås for å sikre at regelverket ivaretar hensynet til optimal samfunnsøkonomisk og bærekraftig utnyttelse av fellesskapets ressurser, i tillegg til å legge til rette for troverdig og effektiv kontroll av plikten. Samtidig må det etableres systemer som sikrer at fiskerne får levert og får oppgjør for alt som bringes i land i tråd med ilandføringsplikten. Her har salgslagene et ansvar for å bidra til etablering av slike systemer.

Tiltakene som er foreslått i kapittel 10 vil sikre automatisk og verifiserbar dokumentasjon på det som høstes. Utvalget mener at automatisert registrering av alt som høstes vil fjerne insentivet for utkast, ettersom det kan danne grunnlag for registrering av ressursuttak og kvoteavregning.

16.3 Harmonisering av regelverket mellom Skagerrak og Nordsjøen

Norske, svenske og danske fartøy har adgang til å fiske over midtlinjen i Skagerrak. Dette er et særtilfelle sammenlignet med alle andre deler av norske farvann og i internasjonal sammenheng. Utfordringene med å avdekke og håndheve norsk

regelverk ved fiske over midtlinjen i Skagerrak er beskrevet i punkt 8.5.

Kystvakten har orientert utvalget om at en rapport om grensefiske er utarbeidet i samarbeid med Fiskeridirektoratet. Rapporten er oversendt Nærings- og fiskeridepartementet med anbefaling om å innføre samme rapportering for grensekryssing i Skagerrak som ellers i norsk økonomisk sone.

Utvalget har ikke gått nærmere inn i disse problemstillingene, men anbefaler på generelt grunnlag at Nærings- og fiskeridepartementet vurderer innspillene og arbeider for å få til en harmonisering av regelverket. Innspillene bør vurderes opp mot andre deler av norske farvann og i samarbeid med berørte land, slik at en effektiv håndhevelse av norsk fiskerilovgivning i dette området kan sikres.

16.4 Bedre regulering av fritids- og turistfisket

Turistfiske har blitt trukket fram som et økende problem på grunn av den omfattende aktiviteten i turistfiskerieringen og at turister tar ut mer fisk enn tillatt fra Norge, se punkt 8.6. Utvalget registrerer den pågående debatten om utførselskvoten og registreringspliktene i denne delen av næringen.

Utvalget mener at gjeldende reguleringer av turistfisket bør gjennomgås. Et tiltak for bedre kontroll med næringen kan være å begrense hvor mye en turist kan fiske. Det vil være viktig for næringen at en slik regulering fastsettes på en måte som gir forutsigbarhet for næringen.

Reguleringer krever oppfølging og kontroll for å opprettholde regelverkets legitimitet. Kontroll med turistfisket vil utfordre kontrollmyndighetenes kapasitet. Ved innføring av nye reguleringer må det legges avgjørende vekt på å etablere effektive kontrolltiltak som enkelt kan etterleves og kontrolleres. Finansiering og ansvar for oppfølgingen av ulike kontrolltiltak må avklares. Det kan tenkes at for eksempel kommunene kan få tildelt et kontroll- og tilsynsansvar med turistfiskeaktivitet i sine områder.

Et annet tiltak kan være å innføre en rekreasjonsfiskelisens og rapporteringsplikt. En slik ord-

ning vil gi bedre oversikt over hvem som deltar og hvor mye de fisker. Det er imidlertid ikke gitt at det er anledning til å behandle utenlandske aktører på annen måte enn de norske. Et slikt krav må derfor vurderes også for norske fritidsfiskere.

Det kan også vurderes om man kan stille strengere rapporteringskrav til de som leier ut båter og rorbuer til turister som kommer til Norge for å fiske, for å få en større oversikt over aktiviteten hos aktørene.

16.5 Utvalgets tilråding

Utvalget anbefaler at:

- reguleringer gitt med hjemmel i fiskerilovgivningen bør etableres slik at de i seg selv bidrar til økt og enkel etterlevelse og at det er mulig for kontrollmyndighetene å kontrollere de aktuelle reguleringene på en troverdig og effektiv måte.
- det må etableres så få dispensasjons- og særordninger som mulig.
- adgangen til å få dispensasjon fra ulike typer regelverk strammes inn, og at hensynet til regelverkets legitimitet og en effektiv ressurskontroll vektlegges når søknader om dispensasjoner fra regelverket behandles.
- ilandføringsplikten, og hvordan denne er operasjonalisert, gjennomgås for å sikre et regelverk som sikrer en optimal samfunnsøkonomisk og bærekraftig utnyttelse av fellesskapets ressurser, samt at ilandføringsplikten kan kontrolleres og håndheves på en troverdig og effektiv måte.
- systemer som sikrer at fiskerne får levert alt som kommer i land i henhold til ilandføringsplikten, og at disse ressursene utnyttes optimalt, må på plass. Her må salgslagene bidra gjennom sine forretningsregler ved å pålegge kjøper å ta imot hele fangsten.
- Nærings- og fiskeridepartementet gjør nødvendige tiltak for å etablere et forvaltningsregime i Skagerrak som lar seg håndheve.
- det settes i gang arbeid for å regulere fritids- og turistfisket, i samråd med turist- og fiskerieringen, med tanke på å sikre en effektiv og troverdig kontroll med aktiviteten.

Del V
Innretning av framtidens ressurskontroll

Kapittel 17

Kompetanse

17.1 Innledning

Begrepet kompetanse har ulike betydninger i forskjellige sammenhenger. Her vil begrepet generelt benyttes til å beskrive hvilke evner eller kvalifikasjoner som er nødvendige for å kunne utføre en effektiv og troverdig ressurskontroll i framtiden.

Kontrollmyndighetene har i dag god kunnskap om hvordan fiskeriene utøves, og hvordan den videre produksjonen av fisken foregår gjennom verdikjeden. Det vil være viktig å opprettholde en slik grunnleggende forståelse for næringen, men skal kontrollmyndighetene imøtekomme framtidens kontrollutfordringer, må både grunnopplæringen og særkompetansen på en rekke felt styrkes. I tillegg til de behovene som beskrives her vil kontrollmyndighetene ha behov for styrket kompetanse på informasjonsforvaltning, jf. kapittel 19.

17.2 Behovet for spesialkompetanse

Ressurskontrollen må baseres på analyse og etterretning, det vil si ulike former for innsamling, bearbeiding, vurdering og formidling av data. Med økt datafangst vil det framover være enda viktigere med slik kompetanse.

I tillegg til å forstå fiskeriene og produksjonen, vil det framover være behov for kunnskap om hvordan teknologiske løsninger, automatisering og digitale løsninger som benyttes i næringen fungerer. Det blir behov for inspektører som har data-teknisk forståelse og som evner å hente ut data fra systemene som næringen bruker. Denne kompetansen er også nødvendig for å kunne forebygge. Å forstå hvordan dataassistert og dataavhengig kriminalitet foregår, hvor elektroniske spor oppstår og hvordan de skal tolkes, er avgjørende for å finne strategier for å begrense handlingsrommet for denne kriminaliteten. Fordi det trolig alltid vil være noen som forsøker å omgå reguleringene, trenger kontrollmyndighetene også kompetanse

til å avdekke manipulering av systemer og de data som registreres. Dataavhengig kriminalitet kan krysse over nasjonale grenser og det er nødvendig med både dyp teknisk kompetanse og godt internasjonalt samarbeid for å bekjempe og etterforske slik kriminalitet. Det siste krever en spesialisert kompetanse som kontrollmyndighetene må ha framover. Samtidig må det forventes at enhver som skal jobbe med ressurskontroll må ha en viss grunnleggende forståelse for hvordan datamaskiner, datasystemer og datanettverk fungerer.

Videre kan ressurskontrollen utvikles i en retning der både den forebyggende og den avdekkende kontrollen, i større grad gjennomføres ved overvåking av ulike datastrømmer. Ulike nye teknologier, som for eksempel maskinlæring, vil være viktige komponenter i en slik overvåking. I et slikt perspektiv vil det i større grad kreves inngående forståelse for informatikk og datateknikk, for eksempel kryptografi og biometri, robotikk, automasjon og innebygde systemer, analyse og algoritmer.

Fiskerimyndighetene har i dag lite kunnskap om hvordan økonomisk informasjon kan benyttes som bevis for straffeskyld. Dette er uheldig ettersom manglende etterlevelse innenfor fiskerinæringen i de fleste tilfeller er økonomisk motivert. Straffbare forhold kan avdekkes gjennom økonomiske analyser. Det kreves kunnskap om hvordan økonomisk aktivitet setter spor og evne til å se hva som avviker fra vanlig eller lovlig oppførsel. Det kreves også generelt høy regnskapskompetanse i saker hvor legal og illegal virksomhet er blandet sammen. Økonomifaglig kompetanse er også viktig for å beregne omfanget av et straffbart forhold. Det er viktig for straffutmåling og straffeprosesuell inndragning.

Med økt digitalisering i næringen, kan det i framtiden forventes at relevante dokumenter eller opplysninger kun vil være tilgjengelige og håndterbare i digitalt format. Med økt digitalisering kan det forventes at data må hentes ut av ulike systemer i forbindelse med kontroll. I dag begrenses dette i stor grad til mottaksanleggene og kjø-

pere av fisk, men framover vil digitalisering og automatisering også om bord på fiske- og fangstfartøy øke i omfang. Det kan derfor forventes behov for sikring av digitale spor også på fartøy framover.

Fiskeridirektoratet har i dag kompetanse til sikring, tilrettelegging og analyse av data, men kapasiteten er svært begrenset. I tillegg er det krevende å ha oppdatert kompetanse ettersom den teknologiske utviklingen går veldig fort. I dag er det først og fremst politi- og påtalemyndigheten og Skatteetaten som har ressurser til å opprettholde et kompetansemiljø på området. Et robust og bærekraftig alternativ framfor at hver etat skal opprettholde slik kompetanse, kunne for eksempel være at Skatteetaten påtar seg å levere sikrings- og analysetjenester til andre kontrollmyndigheter.

Utover disse spesifikke kompetansene, er det avgjørende at kontrollmyndighetene har en god kompetanse på strategisk organisasjonsutvikling, virksomhetsstyring og ledelse. Strategisk kompetanse på en datadrevet forvaltning og digitaliseringsstrategier er helt sentralt i dette, og en kritisk faktor for å lykkes med framtidens ressurskontroll.

17.3 Dagens kontrollfaglige utdanning og opplæring

De ulike tilsynsetatene rekrutterer sine ansatte med ulik faglig bakgrunn og med ulike krav til utdanning. Kystvaktens ansatte kan for eksempel ha en maritim utdanning, som bachelor i nautikk eller sjøkrigsskole, eller utdanning fra en teknisk fagskole. Fiskeridirektoratets inspektører kan være rekruttert med bakgrunn fra fiskerinæringen, ha teknisk utdanning, nautisk kompetanse eller ulike typer høyskole- eller universitetsutdanning.

Fiskeridirektoratet og Kystvakten gjennomfører etatsspesifikke fiskeri- og kontrollfaglige grunnopplæringer for sine fiskeriinspektører. Salgslagene deltar på Fiskeridirektoratets grunnopplæring. Fiskeridirektoratets inspektører i sjøtjenesten inviteres til å delta på Kystvaktens fiskeri- og kontrollfaglige opplæring. Begge kursene er også åpne for politi- og påtalemyndigheten og for andre etater som ønsker å delta.

Kystvakten har en grunnopplæring over fjorten uker for sine inspektører. Ni av ukene benyttes til juridisk og politifaglig opplæring (politimodul), en uke til Schengenkontroll (visitasjonsmodul), mens fire uker er satt av til fiskeri- og kontrollfaglig opplæring (fiskeriinspektørmodul). Fiskeridirektoratet tilbyr et inspektørkurs på tre

uker. Kystvakten arrangerer kurset årlig, mens Fiskeridirektoratet arrangerer sitt kurs omtrent hvert annet år.

Kursene til Fiskeridirektoratet og Kystvakten har mange sammenfallende tema, med hovedfokus på fiskerilovgivning og fiskeri- og kontrollfaglig kompetanse. Kursene er noe ulikt innrettet, ettersom Kystvakten kontrollerer på sjøen, mens Fiskeridirektoratet først og fremst kontrollerer på land. Fiskeridirektoratet og Kystvakten bistår i hverandres grunnopplæring.

Hos Kystvakten må alle ansatte på fartøyene, som skal jobbe med fiskerikontroll, ha gjennomført grunnopplæring. Siden Fiskeridirektoratet bare har kapasitet til å gjennomføre sin grunnopplæring omtrent hvert annet år, vil direktoratets inspektører gjerne ha jobbet som inspektør en periode før grunnopplæringen gjennomføres. Praktisk opplæring regionalt, ved at nye inspektører jobber sammen med erfarne inspektører, er derfor sentralt i opplæringen.

Kystvakten har i tillegg et utvidet kurs over ett år, Kystvaktens langkurs, for mer erfarne inspektører. Kurset har hovedvekt på militære fag, men inneholder også noen fiskerifaglige deler. Fiskeridirektoratet har ikke et spesifikt utdanningsløp etter inspektørkurset, men utarbeider en opplæringsplan som gjennomføres etter behov og tilgjengelige ressurser.

Politihøgskolen tilbyr ulike etter- og videreutdanningsprogrammer innen både sivilretten og strafferetten. Som eksempel tilbys egne utdanninger om sikring av elektroniske spor, forvaltningsrett og økonomisk kriminalitet. Videre tilbys utdanninger om miljøkriminalitet. Flere av disse utdanningene er åpne også for kontrolletatene.

Det er videre utviklet et eget utdanningsprogram «bekjempelse av fiskerikriminalitet», som tar for seg både de miljømessige, forvaltningsmessige og økonomiske utfordringene ved kriminalitet i fiskerinæringen. Studiet består av to moduler. Modul én omhandler tverretattlig samarbeid, forebygging og forvaltningsrett. Modul to er spesifikt rettet mot kriminalitet i fiskerinæringen, bevissikring og kontrollmetoder. Studiene tilbys som deltidsprogram og gjennomføres over til sammen 15 måneder. Dette gjør det mulig for studentene å kombinere jobb og studier, noe som er viktig for etatene, som kan kombinere kompetanseheving og løpende drift. Studiet ble opprettet i 2008 og er utviklet i tett samarbeid mellom Fiskeridirektoratet, Kystvakten og Politihøgskolen.

Fullført inspektørkurs fra Fiskeridirektoratet eller Kystvakten er et obligatorisk opptakskrav for fiskerikrimstudiet ved Politihøgskolen. Deltakere

fra politiet og andre etater må ha tatt inspektørkurs forut for at studiet starter.

Fiskerikrimstudiet har hatt deltakere fra mange ulike etater. Foruten Kystvakten, Fiskeridirektoratet og politi- og påtalemyndigheten, så har ansatte fra Skatteetaten, Tolletaten, ulike salgslag og Kystverket deltatt. Deltakerne bringer dermed med seg ulike fagbakgrunn, erfaring og tilnærming til faget. Studiet gir rom for nettverksbygging og tverretattlig samarbeid. Deltakerne hospiterer blant annet i hverandres organisasjoner, for å skape en bedre forståelse for de ulike etatenes utfordringer og se mulighetene for å løse felles problemer gjennom tverretattlig samarbeid.

Studiet har fått gode tilbakemeldinger fra studentene. Deltakerne har opplevd studiet som læringsrikt og relevant for egen yrkeshverdag, og rapporterer at det har gitt deltakerne en større bevissthet og trygghet i utøvelsen av den enkeltes yrkesrolle.

Til tross for gode tilbakemeldinger, har studiet kun vært gjennomført tre ganger, og ble sist gjennomført i studieåret 2017–2018. Studiet er ressurskrevende og tilbys derfor ikke hvert år. Studiet har også vært avlyst pga. manglende søkermasse. Politi- og påtalemyndighet har hatt få deltakere på dette studiet. Fiskeridirektoratet har hatt en stor andel av deltakerne, og Kystvakten har også hatt en jevn deltagelse ved alle gjennomføringene. Skatteetaten, Tolletaten, Mattilsynet m.fl. har hatt lav deltagelse på studiet.

17.4 Utvalget vurdering

I lys av de svakheter utvalget har identifisert når det gjelder kompetansen i dagens ressurskontroll (jf. punkt 7.7.2), mener utvalget at kontrollmyndighetene må styrke kompetansen på en rekke områder. Samtidig vil en framtidig ressurskontroll basert på et automatisert dokumentasjonssystem stille nye krav til kompetanse, særlig innenfor datateknologi og analyse.

Det å bygge gode team med riktig kompetanse og beholde denne kompetansen kan være utfordrende for alle etater. Å prioritere å avgi ressurser til ulike utdanningsløp er også utfordrende for etater i en travel hverdag. Utvalget ser at det finnes en rekke ulike tilbud som i liten eller ingen grad benyttes av etatene i dag. Det tilbys også ulike utdanninger av kortere og lengre varighet i for eksempel revisjon og økonomi ved mange høyskoler og universiteter.

Utvalget har merket seg at det ikke stilles spesifikke kompetansekrav til de som jobber med

ressurskontroll. Samtidig er grunnopplæringen i både Fiskeridirektoratet og Kystvakten begrenset. I tillegg mangler det tilstrekkelig fiskerifaglig forståelse hos politi- og påtalemyndighetene. Utvalget mener dette er en svakhet, og at det bør stilles strengere krav til obligatorisk minimumskompetanse.

Fiskeriforvaltningen er tverrfaglig i sin natur og krever en kombinasjon av kompetanser. Framover øker behovet for teknologer og ulike typer dataekspertise. Samtidig vil også teknologene ha behov for en felles kontrollfaglig grunnopplæring, for å sikre en enhetlig forvaltning hos etatene. Det vil videre være behov for fortløpende etter- og videreutdanning av eksisterende inspektører og saksbehandlere hos kontrollmyndighetene.

Utvalget registrerer at det i dag ikke finnes en felles utdanning, for eksempel i form av en bachelor, for statlige ansatte som driver med tilsyn eller kontroll innen et forvaltningsområde. Samtidig har statlige forvaltningsorganer blitt tilagt nye oppgaver det siste tiåret, for eksempel ved innføringen av overtredelsesgebyr. Kontrollene blir også mer kompliserte, og det stilles større krav til de som gjennomfører kontrollen.

Utfordringen i dag er at kontrollmyndighetene hver for seg blir for små til å kunne gjennomføre en kostnadseffektiv, systematisk og tilstrekkelig spesifikk opplæring av framtidens inspektører og saksbehandlere. Ser man staten under ett er imidlertid kontroll- og tilsynsmedarbeidere en stor yrkesgruppe. En rekke tema vil være felles for alle kontroll- og tilsynsmyndigheter, for eksempel forvaltningsrett, forebygging, tverretattlig samarbeid, taktikk, risikovurdering, risikohåndtering, bevissikring, intervjuteknikk, sikring av digitale spor, strafferettslig bevisbyrde, personvern m.m.

Det bør derfor vurderes å opprette et tverretattlig og tverrfaglig samarbeid om opplæring for kontroll, gjerne innenfor faste rammer (modulbasert), slik at opplæringen blir obligatorisk og kvalifiserende. Organisering av en ny bachelor kan også overlates til utdanningsinstitusjoner som for eksempel Politihøgskolen. En slik grunnutdanning for kontroll- og tilsynsvirksomhet kan gi grunnlag for videre kvalifiserende utdanningsløp og deltagelse i mer spesifikke etter- og videreutdanninger som i dag allerede tilbys ved Politihøgskolen.

Fiskeriene utvikler seg, men kjernen i fiskeriaktiviteten vil likevel være den samme. Kjennskap til fiskerinæringen vil også i framtiden være en viktig kompetanse for utøvelse av ressurskontrollen. Samtidig vil det være et behov for å styrke teknologisk kompetanse og kapasitet hos kon-

trollmyndighetene i et framtidig ressurskontrollregime basert på automatisert datafangst. Kontrollmyndighetene må forstå teknologien som ligger til grunn for datafangsten, samt hvordan tilgjengelige data kan benyttes. Dette innebærer også at man må ha økt kompetanse og kapasitet på sikring og analyse av digitale spor. Kontrollmyndighetene vil derfor både måtte rekruttere slik kompetanse og investere for å komme teknologiutviklingen i møte.

Den teknologiske utviklingen på fartøyene utfordrer også Kystvaktens kompetanse. Stadig større trålere og fabrikkskip fordrer at Kystvakten har kompetanse til å kontrollere hele aktiviteten, fra fangst, gjennom produksjonen, til lager og ikke minst eventuell omlasting. Prosessen om bord vil i økende grad bli automatisert, og registrerte data må kunne hentes ut fra slike systemer.

17.5 Utvalgets tilråding

Utvalget anbefaler at

- kontrollmyndighetenes kompetanse innen informasjonsforvaltning, teknologi og digitalisering styrkes,
- det etableres spesifikke kompetansekrav til ulike type stillinger innenfor ressurskontrollen,
- den etatsspesifikke grunnopplæringen styrkes,
- det vurderes å opprette et tverretatlig og faglig samarbeid om en modulbasert grunnopplæring for kontroll- og tilsynsmyndigheter,
- spesialiseringsutdanninger som dekker kriminalitet i fiskerinæringen tilbys og gjennomføres hyppigere,
- det etableres en tverrfaglig utdanning for næringsrettet tilsyns- og kontrollarbeid som kvalifiserer til en bachelor.

Kapittel 18

Kapasitet

18.1 Innledning

Et premiss for utredningen er at nye teknologiske løsninger skal redusere behovet for tilstedeværende kontroll. Likevel vil det være et behov for en risikostyrt tilstedeværelse. I dette kapitlet utredes kontrollmyndighetenes framtidige kapasitetsbehov i lys av forslaget om et automatisert dokumentasjonssystem for norsk fiskerinæring, jf. kapittel 10.

18.2 Endrede kapasitetsbehov hos myndighetene

18.2.1 Tilstedeværelse på sjøen

Kystvaktens tilstedeværelse på havet er en forutsetning for å kunne forebygge, avdekke og håndheve norsk fiskerilovgivning under utøvelsen av fisket. Dette gjelder særlig etterlevelse av ilandføringsplikten for både norske og utenlandske fartøy. Et annet viktig område er å følge med på utenlandske fartøys aktivitet i norske farvann, fordi disse i liten grad lander fangstene i Norge. Kystvaktens tilstedeværelse er dermed langt på vei den eneste reelle kontrollmuligheten vi har med utenlandske fartøys ressursuttak i norske farvann. Det er derfor særlig bekymringsfullt at kontrollen med utenlandske fartøy går ned. Økende press på Kystvaktens ressurser gir grunn til uro. Et sentralt spørsmål, som må vurderes, er hvordan Kystvaktens tilstedeværelse på sjøen kan økes.

Kystvakten har de siste årene økt bruken av fly til overvåking av utøvelsen av fisket. Utvikling av kamerateknologi har gjort denne type overvåking effektiv til å avdekke og dokumentere systematisk brudd på ilandføringsplikten fra fartøy fordi fiskerne ikke er klar over at flyet er tilstede, eller at de blir filmet under utøvelsen av fisket og når ulovlig utkast skjer.

Remotely Piloted Aircraft Systems (RPAS), eller såkalt ubemannet luftfart bedre kjent som droner, er etter hvert blitt en tilgjengelig teknologi. Slik teknologi er relevant på flere områder.

Bruk av droner er også på vei inn i ressurskontrollen, og Kystverket har gått til innkjøp av mindre droner som er tenkt anvendt av Kystvakten i forbindelse med oljevernberedskap. Disse dronene kan også anvendes til å kontrollere utøvelse av fiske, men har foreløpig begrensninger i avstand som gjør det nødvendig for Kystvaktens fartøy å være relativt tett på aktiviteten som skal overvåkes.

Økt bruk av droner og fly til overvåking av fiskeriene kan forebygge og avdekke brudd på ilandføringsplikten. Med utviklingen av droneteknologi vil Kystvakten kunne skalere opp tilstedeværelsen på en kostnadseffektiv måte. Bruk av droner til overvåking reiser en del juridiske problemstillinger som foreløpig ikke er besvart, men det må vurderes om overvåking med droner kan sammenlignes med flyovervåking og at det derfor må kunne tillates på lik linje med annen eksisterende overvåking.

European Maritime Safety Agency (EMSA) arbeider for tiden sammen med islandske myndigheter med å teste ut droner blant annet for å overvåke og kontrollere fiskeriaktivitet i islandsk økonomisk sone (IØS). Høsten 2019 ble det rapportert om at ulovlig utkast av fisk i IØS har blitt avdekket ved bruk av droner.

Kystvakten er også involvert i droneprosjektet VTOL UAS i Arktis som er finansiert gjennom Utenriksdepartementets støtteordning *Arktis 2030*. Et av målene er å undersøke hvordan samspillet mellom Kystvakten, droner og Sea King helikopter vil virke. Dronen som testes med tanke på økt sikkerhet og beredskap i Arktis har fått satt inn maritim bredbåndsradio fra Radionor, som vil gjøre det mulig å overføre store datamengder over lange distanser. Prosjektet er først og fremst innrettet mot sikkerhet og beredskap, men viser at det er mulig å integrere ulike sensorteknologi som får anvendelse på ulike områder, potensielt også for ressurskontroll.

Samtidig er det verdt å merke seg at fiskerne etter hvert er blitt bedre kjent med at Kystvakten benytter flyovervåking. Ulike kontrollmyndig-

heter observerer en internasjonal trend der fiskefartøy installerer flyradar og at dekket på fiskefartøy i økende grad blir overbygget, med den konsekvens at det ikke er like lett å observere det som skjer på dekket med kamera fra flyene. Overbyggingen begrunnes med sikkerhet, men uansett begrenser det risikoen for å bli overvåket.

De konkrete kostnadene både ved bruk av droner og fly må utredes nærmere, men det er grunn til å tro at dette kan være et kostnadseffektivt tiltak sammenlignet med økt bruk av helikopter eller fartøy.

Det kan også forekomme at brudd på ilandføringsplikten skjules ved at fisken føres tilbake til havet gjennom rørinstallasjoner under vannflaten, gjerne under transport til land. Under vann er utviklingen av både fjernstyrte og autonome undervannsfarkoster (ROV og AUV) svært rask. Når AUV-teknologien har kommet enda lengre, vil det kunne gi nye muligheter for hvordan Kystvakten løser sine oppgaver.

18.2.2 Tilstedeværelse på land

Ved tilstedeværelse vil kontrollmyndighetene kunne gå god for at opplysninger om den enkelte kontrollerte landing er korrekt. Dersom tilstedeværelsen øker vil dette gjøre seg gjeldende for flere landinger, men de landingene som ikke blir kontrollert kan ikke myndighetene på tilsvarende måte gå god for. Tilstedeværelse alene vil med andre ord ikke kunne oppfylle de krav og forventninger til verifiserbar dokumentasjon som kommer fra andre lands myndigheter og markedene (kapittel 5).

Samtidig vil ikke fysisk tilstedeværelse under landingen nødvendigvis kunne avdekke ulovlige forhold. Elektronisk manipulasjon av veiesystemene vil for eksempel være tilnærmet umulig å avdekke med det blotte øye. I tillegg blir mottakene og landingene stadig større, noe som ytterligere forvansker en tradisjonell landingskontroll.

Store deler av Fiskeridirektoratets budsjett går allerede med til ressurskontroll, og omtrent halvparten av Fiskeridirektoratets ansatte i regionene jobbet med ressurskontroll i 2018, enten som inspektører eller saksbehandlere. I Fiskeridirektoratet utgjorde ressurskontrollinnsatsen i 2018 totalt 125 årsverk, og kostet anslagsvis 155 mill. kroner. Likevel ble bare 0,5 pst. av landingene kontrollert. Økt fysisk tilstedeværelse vil derfor være svært kostnadskrevende.

I dag har Fiskeridirektoratet minimum to inspektører tilstede under en tilstedeværende kontroll. Ved store landinger som pågår over flere

døgn må det gjerne 6–8 inspektører til. Samtidig er det vanskelig å se for seg en forenkling ved at kun en inspektør er tilstede. Dette kan muligens gi en forebyggende effekt, men i tilfeller hvor manglende etterlevelse avdekkes, er det vanskelig å reparere det man ikke får dokumentert under kontrollen i en etterfølgende etterforskning. Hensynet bak å ha minimum to inspektører tilstede er at dette er nødvendig for kontinuerlig å dekke viktige punkter i forbindelse med landingen og for å sikre tilstrekkelig dokumentasjon. Verdien av å stille med kun én inspektør vil derfor fort svekkes på grunn av redusert troverdighet i kontrollen.

Tilstedeværelse vil i de fleste tilfeller gi en preventiv effekt der og da. Det er derimot vanskelig å si noe om hva som vil være et tilstrekkelig nivå av tilstedeværelse. Det kan antas at et kontrollregime basert på fysisk tilstedeværelse må ligge på et vedvarende høyt nivå om effekten skal opprettholdes. Fiskeridirektoratet har med jevne mellomrom og innenfor tidsbegrensede perioder økt innsatsen på enkeltområder. Når kontrollinnsatsen etter en slik offensiv reduseres eller normaliseres, er Fiskeridirektoratets erfaring at utfordringene som utløste den ekstra innsatsen fort vender tilbake.

Krav til automatiserte vekter vil kreve økt kapasitet hos Justervesenet, som er ansvarlig myndighet for godkjenning av veie- og målesystemer.

18.2.3 Tilstedeværelse ved sensorer/ automatisert datafangst

Et ressurskontrollregime basert på fysisk tilstedeværelse vil være svært kostnadskrevende. I Norge er arbeidskraft en begrenset og dyr ressurs, og på stadig flere områder erkjennes det at maskiner, roboter og ny teknologi må utnyttes i større grad for å imøtekomme samfunnets behov. Det er derfor naturlig å vurdere om effekten av fysisk tilstedeværelse kan erstattes eller forsterkes gjennom andre tiltak og tilnærminger.

Tilstedeværelse kan for eksempel løses med teknologi. Forslaget om et automatisert dokumentasjonssystem kan sammenlignes med såkalt tredjepartsrapportering, hvor hensikten er å redusere mulighetsrommet for å omgå regelverket og dermed øke den frivillige etterlevelsen. Automatisert datafangst vil samtidig sikre verifiserbar dokumentasjon av aktiviteten og svare opp målene for en framtidig ressurskontroll på en bedre måte sammenlignet med fysisk tilstedeværelse.

Disse forslagene krever imidlertid at det lages standarder, godkjenningsordninger og tilsyn for

det måletekniske utstyret som benyttes. Endringene vil derfor kreve økt kapasitet i Justervesenet.

I punkt 9.4 er det vist til hvordan satellittkommunikasjonsløsninger vil utvikles i årene som kommer. Nye teknologiske løsninger på dette området vil gi fartøyene bedre mulighet til å overføre data registrert om bord i fartøyene fortløpende til kontrollmyndighetene. I tillegg vil det styrke evnen til å bruke satellittkommunikasjonsløsninger sammen med ulike sensorsystemer m.m. til å overvåke fiskeriaktiviteten i våre farvann.

18.3 Utvalgets vurdering

Når økt tilstedeværelse trekkes fram som en løsning i ressurskontrollen tenker man tradisjonelt på at kontrollmyndighetene er fysisk tilstede, enten ved at Kystvaktens fartøy er tilstede der fiskeriene foregår, eller at inspektører fra Fiskeridirektoratet eller salgslagene er tilstede under landing av fisk.

Fysisk tilstedeværelse har en høy kostnad. En full dekning er svært lite realistisk, og selv med en betraktelig økning av den fysiske tilstedeværelsen vil fremdeles bare en brøkdel av aktiviteten gjennom verdikjeden dekkes. Fysisk tilstedeværelse gir heller ikke nødvendigvis verifiserbar dokumentasjon på aktiviteten. Utvalget mener derfor at økt tilstedeværelse først og fremst må søkes løst gjennom teknologiske løsninger.

Samtidig erkjenner utvalget at det vil være nødvendig å opprettholde en viss kapasitet som gjør det mulig å gjennomføre fysiske kontroller. Dette gjelder både for Kystvakten og Fiskeridirektoratet. Det vil ta tid å etablere løsninger for automatisert registrering av det som høstes, men i kapittel 14 foreslås en rekke tiltak som vil styrke kontrollmyndighetenes evne til å drive en effektiv og troverdig kontroll på kortere sikt. Utvalget mener det må opprettholdes et nivå av operative inspektører i Fiskeridirektoratet som gjør at det fremdeles vil være mulig å gjennomføre fysiske kontroller for å verifisere dokumentasjon eller avdekke ulovlige forhold. Forslaget om å innføre krav til rapportering av antall individer i de fiskerier det er mulig, vil gjøre det enklere å kontrollere at all landet fangst rapporteres på seddel.

Kystvaktens tilstedeværelse har stor betydning for etterlevelsen av norsk fiskerilovgivning. Inntil teknologiske løsninger for automatisert registrering av det som høstes er på plass, er tilstedeværelse også den eneste reelle kontrollmu-

ligheten vi har med utenlandske fartøys ressursuttak i norske farvann, så fremt de ikke lander fangsten i Norge. Kystvakten har, til tross for reduserte kontrollressurser og en økning i andre oppdrag, evnet å opprettholde antall avdekte lovbrudd. Utviklingen tilskrives forbedret kontrollmetodikk, risikovurdering og utvikling av beslutningsstøtteverktøy. Samtidig er utviklingen i den nasjonale prioriteringen av kystvaktressurser bekymringsfull, med sterk nedgang i kontrollen med utenlandske og norske havgående fiskefartøy i områder med høy risiko.

Dersom ressursregistreringen i framtiden vil skje på havet basert på automatisert registrering, vil Kystvakten få enda større betydning. Det er derfor avgjørende at Kystvakten utrustes med nødvendig kapasitet og kompetanse. Med begrensede fartøyressurser blir komplementær kapasitet både i luft og til vanns viktig, og Kystvakten må derfor suppleres med nye teknologiske hjelpemidler. Utvalget mener at økt bruk av droner og fly til overvåking av fiskeriene vil være kostnadseffektive tiltak som gir økt operativ kapasitet, og kan særlig benyttes til å forebygge og avdekke brudd på ilandføringsplikten. Autonome undervannsfarkoster kan også bli et viktig verktøy i framtiden.

Presset på kystvaktressurser til andre formål er urovekkende. Utvalget er særlig bekymret over at aktiviteten til ytre kystvakt, spesielt i sør, er så sterkt redusert. Det betyr redusert kontroll med utlendingers fiske i norske farvann. Med et nært forestående Brexit kan det bli et økt press mot norsk del av Nordsjøen og Skagerrak fra EU-fartøy som kan få begrenset tilgang til britisk sektor. Det vil føre til økt behov for norsk tilstedeværelse i disse områdene.

Utvalget mener samtidig at kapasiteten kan økes om det defineres tydeligere roller som reflekterer de ulike delene av ressurskontrollarbeidet. For eksempel innenfor områder som analyse, etterretning, risikovurdering og risikohåndtering. Det bør også vurderes hvordan den totale kapasiteten kan utnyttes mer effektivt og mer fleksibelt. Ulike kontrollmyndigheter har ulike styrker og svakheter. Derfor vil tverretattlig og -faglig samarbeid være viktig. Dette kan også redusere lokale knytninger og styrke likebehandlingen.

Selv uten økt kapasitet målt i antall personer, må det forventes en økt kostnad ved en omlegging av ressurskontrollen. Teknologer og annen spesialisert kompetanse vil være dyrt å rekruttere. Det må også investeres i ny teknologi. Investeringer i digitale løsninger for å håndtere økt datafangst og analyse vil kreve en økt andel av etatenes budsjetter framover.

Det kan også være grunn til å se på ansvarsforhold og samarbeidsløsninger mellom Kystvakten og Fiskeridirektorat når det gjelder overvåkning, risikovurdering og reaksjonsfastsettelse. Dette kommer vi tilbake til i kapittel 20 og 21.

En av utfordringene som er registrert er kapasiteten hos politi- og påtalemyndighetene til å håndtere og følge opp fiskerisaker. Et aktuelt tiltak i den sammenheng kan være å benytte administrative sanksjoner i større omfang sammenlignet med i dag. Dette omtales nærmere i kapittel 21. Dette vil imidlertid gi økt behov for saksbehandlingskapasitet hos kontrollmyndighetene. Dersom nye teknologiske løsninger, for eksempel automatisering og robotisering av saksbehandlingen, tas i bruk kan dette redusere behovet for saksbehandlingskapasitet. Dette vil i så tilfelle kreve økt kompetanse og kapasitet innen digitalisering.

18.4 Utvalgets tilråding

Utvalget anbefaler

- at Kystvakten med bistand fra relevante kompetansemiljø utreder hvordan RPAS og annen ny teknologi kan styrke Kystvaktens operative kapasitet til ressurskontroll,
- at Justervesenets kapasitet til kontroll med målesystemer i fiskerisektoren styrkes vesentlig i årene som kommer i tråd med utvikling av nye teknologiske løsninger for ressursregistrering,
- at det utredes nærmere om det er flere sivile myndighetsaktiviteter på sjø som kan samordnes,
- at kontrollmyndighetenes kapasitet til informasjonsforvaltning og håndtering av økt datafangst og digitale løsninger økes.

Kapittel 19

Informasjonsforvaltning

19.1 Innledning

En konsekvens av de foreslåtte tiltakene i denne rapporten vil være en dramatisk økning av tilgjengelige data gjennom verdikjeden. Skal de foreslåtte tiltakene gjennomføres, er det en klar forventning om at kontrollmyndighetene har kompetanse og kapasitet til å forvalte tilgjengelige data på en best mulig måte. Direktoratet for forvaltning og ikt (Difi) definerer informasjonsforvaltning slik:

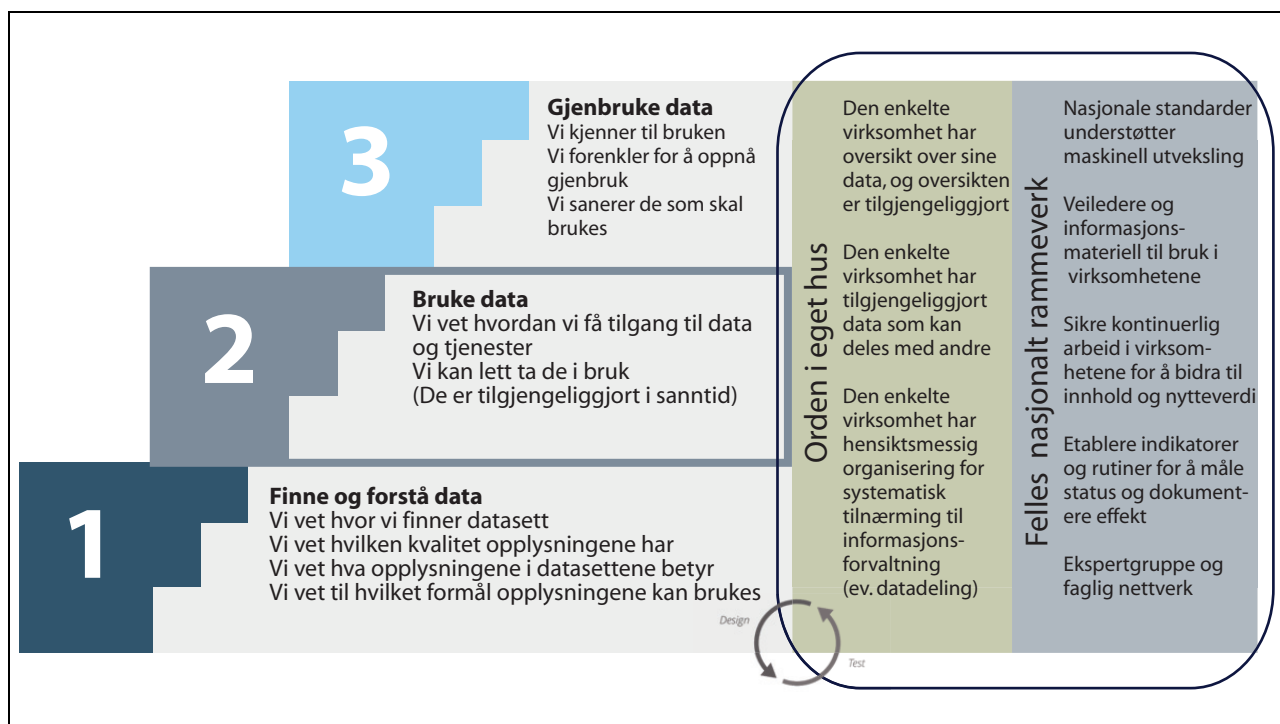
«Informasjonsforvaltning betyr eit heilskapleg syn på aktivitetar, verktøy og andre tiltak for å sikre best mogleg kvalitet, utnytting og sikring av informasjon i ei verksemd. Organiseringa av informasjonen skal vere systematisk og henge saman med verksemda sine arbeidsprosessar.» (Difi, 2013).

I dette kapittelet beskrives behovet for å etablere en felles infrastruktur for utveksling av data, krav til kompetanse og kapasitetsbehov hos kontrollmyndighetene ved etablering av nye teknologiske løsninger i næringen, og økt tilgang til data fra næringen gjennom verdikjeden.

19.2 Forbedret informasjonsforvaltning hos kontrollmyndighetene

Den viktigste endringen framover antas å være at flere aktiviteter gjennom verdikjeden automatiseres og robotiseres, og at datafangst fra alle ledd i verdikjeden vil øke dramatisk.

Dersom kontrollmyndighetene skal styrke ressurskontrollen og øke etterlevelsen ved å utnytte potensialet i tilgjengelige data og forventet økt datafangst, forutsetter det at myndighetenes kapa-



Figur 19.1 Trappemodell for informasjonsforvaltning

Kilde: Difi, 2017

sitet og kompetanse på informasjonsforvaltning styrkes. Dette vil igjen bidra til at datakvaliteten i eksisterende registre og evnen til å håndtere økt datafangst forbedres.

I veilederen *Orden i eget hus* beskriver Difi sentrale elementer for å skape god informasjonsforvaltning i egen virksomhet, se figur 19.1. En virksomhet må først forstå behovet for orden i egne data. Her er forankring i ledelsen og tydelig plassering av eierskap til data en forutsetning. Videre arbeid må ha et tydelig mandat basert på behov og klare målsettinger.

Difi beskriver orden i eget hus med at: «den enkelte virksomhet skal ha oversikt over hvilke data den håndterer, hva dataene betyr, hva de brukes til, hvilke prosesser de inngår i, og hvem som skal bruke dem (informasjonsforvaltning). Dette innebærer også å ta stilling til hvilke data som kan gjøres tilgjengelig for gjenbruk i offentlig sektor, og viderebruk av privat sektor. Offentlige virksomheter må prioritere utveksling av informasjon som andre virksomheter har krav på.»

Et poeng er at data hentes fra en autoritativ kilde når de skal brukes. Ved å gå til den autoritative kilden ivaretas datakvaliteten og duplisering av data i flere registre unngås. Dette forutsetter selvsagt at kilden er sikker, at data ikke kan manipuleres og at eventuelle endringer loggføres. Videre forutsettes det at næringen eller den som sitter på den autoritative kilden har tilsvarende orden i eget hus. For å minske rapporteringsbyrden bør ikke kontroll- og tilsynsmyndighetene spørre om samme informasjon flere ganger. Ved å hente oppdatert informasjon fra den autoritative kilden ved behov kan «once only»-prinsippet følges. Videre må data behandles på en sikker og strukturert måte.

Samtidig må tilgjengelige data utnyttes i henhold til formålet med innsamlingen og til størst mulig nytte for samfunnet, som blant annet utledes av Grunnloven § 112, miljøinformasjonsloven og fiskerilovgivningen generelt. Det er også i tråd med regjeringens datapolitikk, jf. Meld. St. 27 (2015–2016) *Digital agenda for Norge*.

God informasjonsforvaltning krever at kontrollmyndighetene må komplimentere kunnskapen om den tradisjonelle fiskeriaktiviteten og fiskens gang gjennom verdikjeden med økt kompetanse og kapasitet på informasjonsforvaltning. God informasjonsforvaltning krever kompetanse på en rekke områder, blant annet:

- *Data Governance*, en innadrettet aktivitet som skal sikre at data gjøres effektivt tilgjengelig i organisasjonen. Dette handler både om tilgang, arkitektur og modellering (design), kva-

litet, beskrivelse av data (metadata) og bruk av kjente formater, interaksjon mellom ulike datakilder og ytelse. Slike tjenester må hele tiden driftes, sikres og utvikles parallelt (business continuity).

- *Data Warehousing and Business Intelligence*, omhandler den kompetansen som trengs for å jobbe med tilgjengelige data.
- *Information Management*, en utadrettet aktivitet som skal sikre at informasjon blir formidlet riktig til de riktige mottakerne. Nettverkskommunikasjon og nettverkssystem.
- *Data Security*, omhandler tilgangsstyring og sikkerhet, sletting av data som ikke lenger skal lagres, sikker behandling av personlige data, og generell sikkerhet for at uautoriserte brukere ikke får tilgang, ødelegger eller på andre måter misbruker data.

Informasjonsforvaltning handler også om formidling av data. Mye av dataene som forvaltningen besitter skal være åpent tilgjengelig for allmennheten, se blant annet kapittel 13, mens andre data bare skal deles med dem som har en lovmessig rett til å få tilgang til dem (sensitive data).

Avhengig av brukeren er det en rekke ulike behov når data skal formidles. Det ene ytterpunktet er brukere som ønsker tilgang til mikrodata for å kunne utvikle egne applikasjoner, mens det i andre enden er brukere som ønsker lett tilgjengelig ferdig utarbeidet og presentert statistikk på et overordnet nivå. Midt imellom er brukere som gjerne vil ha mulighet til å starte overordnet, for deretter å kunne bevege seg inn i datamaterialet og nedover i detaljene, og gjerne ende opp på enhetsnivå (fartøy, mottak, osv.). Dette krever at forvaltningen har kompetanse og verktøy til å formidle data på ulike måter.

God informasjonsforvaltning innebærer også deling og tilgjengeliggjøring av data. Derfor er det en forutsetning at det etableres gode infrastruktur-løsninger for utveksling av data mellom alle relevante aktører.

19.3 Felles infrastruktur for datautveksling

I kapittel 10 tilrår utvalget at det etableres et offentlig-privat samarbeid med mål om å realisere et automatisert dokumentasjonssystem for norsk fiskerinæring. Et slikt dokumentasjonssystem er beskrevet som at data fra næringens aktiviteter registreres automatisk og gjøres tilgjengelig for de aktørene som har behov for dem. På samme

måte kan data fra forvaltningen gjøres tilgjengelig i systemet. Dette kan tenkes som en infrastruktur for utveksling av relevante data mellom aktører gjennom verdikjeden, som eventuelt også kan legge grunnlag for å spore verdien eller produktet tilbake til opprinnelsen, jf. figur 10.1.

Et slikt automatisert dokumentasjonssystem innebærer at store mengder data utveksles mellom en rekke aktører, som næring, forvaltning, forskning, andre lands myndigheter og markeder. Det er ikke hensiktsmessig eller i tråd med beste praksis at alle data samles i en sentral database. Data bør heller deles fra dataeier ved behov slik at datakvaliteten ivaretas. For at dette skal være mulig må en infrastruktur for datautveksling være tilgjengelig. Data kan utveksles både asynkront og synkront gjennom et programmeringsgrensesnitt (API) avhengig av formål og behov. I praksis vil det si at relevant aktør enten henter data fra kilden ved behov, eller at data formidles fortløpende til relevante aktører når de registreres. Dette forutsetter at det etableres en felles teknisk infrastruktur. Videre må det etableres regelverk og avtaler mellom de ulike aktørene, som beskriver datakilder, datainnhold og dataformat, hva som skal utveksles og når data skal utveksles. Det er også nødvendig med god oversikt over datakilder og aktører som skal avgi og ha tilgang til dataene. Åpne data vil kunne gjøres tilgjengelige for alle, mens sensitive data vil måtte beskyttes, og kun gjøres tilgjengelig for godkjente tredjeparter gjennom samtykkeordninger eller ved hjemmel i lov.

Skal tiltakene som foreslås i del III og IV etableres, er det viktig at arbeidet med å realisere en felles infrastruktur for datautveksling påbegynnes. Et naturlig første trinn vil være å etablere et pilotprosjekt med et begrenset antall aktører som dekker ulike deler av verdikjeden. Et aktuelt pilotprosjekt som allerede er i gang og som kan videreutvikles med tanke på å etablere en felles infrastruktur er de såkalte Hovden-dispensasjonene, jf. punkt 8.3.6.

Det finnes flere eksempler på slike infrastrukturer. *United Nations Centre for Trade Facilitation and Electronic Business* (UN/CEFACT) utvikler for eksempel en åpen og global standard for utveksling av fiskeridata, *the Fisheries Language for Universal Exchange* (FLUX). Denne standarden er blant annet tenkt benyttet ved utveksling av ERS data mellom kontraktspartene og sekretariatet i NEAFC.

Et mer omfattende eksempel er X-Road som er utviklet av estiske myndigheter. X-Road er en generisk og sikker infrastruktur, med det formål at offentlige virksomheter enkelt kan utvikle og

tilby digitale tjenester til virksomheter og innbyggere. Selve infrastrukturen består av en rekke basistjenester, blant annet katalogtjenester og sikkerhetstjenester. I tillegg tilbyr infrastrukturen en egen tjeneste, utformet spesielt for dokumentutveksling. I dette systemet kan den enkelte næringsaktør styre hvem som kan hente data. Infrastrukturen eksisterer foreløpig ikke i Norge, men er i ferd med å bli tatt i bruk i andre land, blant annet Finland.

Difis informasjonssider *Torget* beskriver fellesløsningene som tilbys offentlige virksomheter. For å utveksle data på en trygg og sikker måte må en rekke funksjoner være tilgjengelige:

- trygg identifisering av brukere og aktører
- tilgangsstyring (autorisasjon) for å sikre at rett aktør får tilgang til data
- oversikt over tilgjengelige data med beskrivelser og klassifisering
- omforent begrepsbruk på tvers av datasett
- grensesnitt hvor data kan hentes (APIer)
- transportinfrastruktur som ivaretar integritet og konfidensialitet

Eksempler på slike sentrale byggeklosser, hentet fra Difis informasjonssider *Torget* er:

- ID-porten: ID-porten gjør det mulig for brukerne å logge seg på offentlige tjenester.
- Maskinporten: Maskinporten er en løsning for tilgangsstyring for virksomheter som utveksler data. Løsningen garanterer identiteten mellom virksomheter og sørger for en maskin-til-maskin autentisering.
- Folkeregisteret: Oppdatert informasjon om alle personer som er eller har vært bosatt i Norge.
- Enhetsregisteret: Informasjon om samtlige norske foretak, så vel statlige som private.
- eFormidling: Med denne løsningen får virksomheten en sikker, samordnet og effektiv meldingsutveksling mot virksomheter og innbyggerne.

Datadeling er et fokusområde i regjeringens digitaliseringsarbeid og Digitaliseringsdirektorat vil trolig kunne bistå i etableringen av en felles infrastruktur for utveksling av data i et automatisert dokumentasjonssystem.

BarentsWatch-programmet er et annet eksempel på en løsning for deling av data. Programmet består av et åpent informasjonssystem med tjenester for sluttbrukere og et skjermet overvåknings- og samhandlingssystem som skal bidra til effektivisering av operativ innsats (punkt 20.6.2). BarentsWatch innhenter data fra mange ulike

offentlige etater og utvikler ulike brukerapplikasjoner. En problemstilling er om etatene etter hvert må ha noen systemer felles og heller fjerne noen av sine etatsspesifikke systemer. Ved å ha fellesløsninger vil en kunne dra ut større gevinster ved kobling av data fra ulike etater.

Stadig mer av kontakten mellom forvaltningen og bedrifter eller enkeltpersoner skjer i dag via selvbetjente løsninger og da gjerne via «Minside» løsninger. Fiskeriforvaltningen har også tatt i bruk selvbetjente løsninger i forbindelse med påmeldinger, søknader og formidling av data fra forvaltningens registre om den enkelte. Disse løsningene er under utvikling og målet er å etablere en gjensidig formidlingskanal. Slike løsninger vil kunne gi bedre kvalitet på den informasjonen som er registrert om den enkelte aktør.

19.4 Utvalgets vurdering

Skal kontrollmyndighetene lykkes med en effektiv og troverdig ressurskontroll må kompetansen og kapasiteten til å forvalte tilgjengelig informasjon styrkes. En kunnskapsbasert forvaltning og risikostyrt ressurskontroll avhenger av at tilgjengelige data bearbeides, vurderes og formidles. Det er nødvendig for å sikre bedre kvalitet og utnyttelse av allerede tilgjengelige data.

Behovet for å øke kompetansen og kapasiteten på dette området blir enda tydeligere med de tiltakene som utvalget har foreslått i del III og IV.

Datamengdene vil øke i årene som kommer, noe som kan bidra til å effektivisere ressurskontrollen, forutsatt at kontrollmyndighetene evner å utnytte potensialet i disse dataene. Gode digitale løsninger er et sentralt suksesskriterium for framtidens ressurskontroll, samtidig som det muligens er den største risikoen for ikke å lykkes med ideen om å etablere et automatisert dokumentasjonssystem gjennom verdikjeden. Både de offentlige etatene og næringen må ha gode systemer og rutiner for å behandle sine data.

Det er et mål at verdien av tilgjengelige data skal komme næringen, forvaltningen, forskningen og folk flest best mulig til nytte. Data kan bidra til å løse ulike samfunnsbehov og til at målene i fiskerilovgivningen og reguleringene etterleves. Data er også et produkt som kan selges og utnyttes. Det forutsetter at datakvaliteten er god og at dataene forvaltes på en sikker måte.

Utvalget mener derfor at kontrollmyndighetene må organiseres slik at informasjonsforvaltning får en mer sentral rolle i etatene, gjerne ved en egen funksjon. For å nå potensialet i økt datafangst må det etableres et helhetlig informasjonsforvaltningssystem. Et premiss vil være at kontrollmyndighetene har nødvendig kapasitet og kompetanse til å håndtere og forvalte tilgjengelige data og informasjon på en god måte. For å realisere dette må kontrollmyndighetene etablere strategier som identifiserer hvilken kompetanse og kapasitet som er nødvendig for å håndtere og utnytte potensialet i allerede tilgjengelige data og ny datafangst. Det krever også investeringer for å komme teknologiutviklingen i møte.

Styrket kompetanse og kapasitet på informasjonsforvaltning vil også være en forutsetning for at kontroll- og tilsynsmyndighetene skal lykkes med å forbedre og utvikle eksisterende registre og systemer. Disse må videreutvikles og fornyes for å sikre datakvaliteten og nødvendige funksjonaliteter. De må også kunne imøtekomme nye krav og den teknologiske utviklingen. Utvalget peker særlig på kvoteregisteret, fartøyregisteret og det nye kontroll- og tilsynssystemet (SAGA).

Nye teknologiske løsninger for automatisert dokumentasjon på aktivitet gjennom verdikjeden, åpner også for å tenke nytt om eksisterende dokumentasjonskrav, for eksempel om dagens seddel-system.

Som omtalt i kapittel 10, mener utvalget at det bør etableres en felles teknisk infrastruktur for utveksling av data mellom relevante aktører. Videre må det etableres regelverk og avtaler mellom de ulike aktørene som beskriver datakilder, datainnhold og dataformat, hva som skal utveksles og når data skal utveksles. Det er også nødvendig med god oversikt over datakilder og aktører som skal avgi og ha tilgang til dataene.

19.5 Utvalgets tilrådning

Utvalget anbefaler at

- kontrollmyndighetene organiseres slik at informasjonsforvaltning får en mer sentral rolle i etatene,
- kontrollmyndighetene etablerer strategier for å håndtere og utnytte potensialet i allerede tilgjengelige data og ny datafangst,
- det etableres en felles teknisk infrastruktur for utveksling av data mellom relevante aktører.

Kapittel 20

Organisering av ressurskontrollen

20.1 Innledning

I dette kapittelet drøfter utvalget hvilke organisatoriske rammer som best vil kunne fremme en effektiv og legitim kontroll med uttaket av våre felles fiskeressurser i framtiden.

Først presenteres kort gjeldende forvaltningspolitikk, før ulike modeller for organisering drøftes. Forvaltningspolitikk er et stort fagfelt. I det følgende løftes kun elementer som anses særlig relevante for utvalgets drøfting av den framtidige organiseringen av ressurskontrollen.

Utvalget har i kapittel 7 konkludert med at dagens organisering av den landbaserte ressurskontrollen ikke gir organisatoriske rammer som sikrer en effektiv og legitim ressurskontroll. Nullalternativet, å videreføre dagens organisering, er derfor ikke et ønsket alternativ.

Basert på mandatet og utfordringene som er identifisert har utvalget avgrenset sin utredning av organisatoriske forhold til følgende spørsmål:

- Organisering av de primære kontrollmyndighetene
- Samarbeidet mellom relevante kontrolltater og politi og påtalemyndighet

20.2 Noen prinsipper for organisering av statsforvaltningen

Stortingets behandling av St.meld. nr. 19 (2008–2009) *Ei forvaltning for demokrati og fellesskap* (forvaltningsmeldingen) er den siste helhetlige vurderingen av norsk forvaltningspolitikk. Kommunal- og forvaltningskomiteen hadde i sin innstilling i liten grad merknader til meldingens framstilling av premisser og mål for forvaltningspolitikken¹.

Hovedmodellen for organisering av statlige organer som utøver myndighet er tilknytningsformen som kalles ordinært forvaltningsorgan. Det som kjennetegner denne organisasjonsformen er

at virksomheten er en del av staten som juridisk person, at den styres ved instruksjon, at den er finansiert med bevilgning fra Stortinget og at den kontrolleres av Riksrevisjonen. Fiskeridirektoratet er et eksempel på et slikt organ. Tilknytningsformen innebærer at fiskeri- og sjømatministeren er ansvarlig overfor Stortinget for Fiskeridirektoratets myndighetsutøvelse, ressursbruk og måloppnåelse.

Forvaltningsmeldingen fra 2009 slo fast noen retningsgivende premisser for organiseringen av statsforvaltningen generelt. Enkelte av disse er særlig relevante for organisering av tilsynsvirksomhet og for drøftingene i det følgende:

- Myndighetsutøvelse og samfunnsstyring er oppgaver som i hovedsak bør organiseres som en del av staten
- Avgjørelsesmyndighet i enkeltsaker må sikre rettssikkerhet og likebehandling
- Ved valg av regional inndeling av statlige myndigheter må det tas hensyn til hvordan de regionale leddene til samarbeidende offentlige virksomheter er organisert

En hensiktsmessig arbeidsdeling og klare roller er grunnleggende premisser for å sikre effektiv og legitim oppgaveløsning. Hva som er hensiktsmessig vil imidlertid avhenge av mange forhold, og må vurderes i det enkelte tilfellet. Forvaltningsmeldingen peker også på at oppsplitting av ansvarsområder og høy spesialisering kan gi klar ansvars- og rollefordeling. Stor grad av spesialisering vil samtidig gi mange organisatoriske enheter, og dermed et større behov for samordning. Større enheter med et bredere arbeidsfelt under samme ledelse vil gi mindre behov for samordning og større fagmiljø, men en større fare for å blande roller.

Forvaltningsmeldingen viser videre til fire organisatoriske prinsipper for arbeidsdeling og spesialisering i forvaltningen: organisering etter formål (arbeidsområde/ sektor), etter funksjon og oppgavetype, etter målgrupper og etter geografi.

¹ Se Innst. S. nr. 321 (2008–2009).

Fiskeridirektoratet er et eksempel på et tradisjonelt forvaltningsorgan som er organisert etter *formål* (sektorprinsippet) med et helhetlig ansvar for fiskeriforvaltningen. Andre forvaltningsorgan har ansvar for avgrensede formål som går på tvers av samfunnssektorer, som for eksempel Datatilsynet og Arbeidstilsynet.

De siste tiårenes utskilling av tjenesteytende oppgaver fra ordinære forvaltningsorgan til ulike typer selvstendige rettssubjekt er eksempler på organisering etter *funksjonsprinsippet*. Formålet var å skille statens rolle som myndighetsutøver og tjenesteyter, og gi private og statlige tjenesteytere like konkurransevilkår. De siste årene har det skjedd en utvikling i retning av en funksjonsdeling, også mellom ulike forvaltningsorganer med hver sin funksjon overfor samme sektor. Målet har vært tydeligere rolledeling. Opprettelsen av uavhengige klagenemnder og utskillingen av Petroleumstilsynet fra Oljedirektoratet er eksempler på dette.

Mattilsynet er et eksempel på en *kombinasjon av formål- og målgruppeorganisering*. Formålet – trygg mat og trygt drikkevann – var det førende premisset for organiseringen, og Mattilsynet fikk med det ansvar for tilsynet med flere ulike lover som skal ivareta dette i hele verdikjeden for mat. Tilsynet er underlagt tre departementers faglige styring, og krever samordning på departementsnivå². For næringsaktørene i verdikjeden for mat var sammenslåingen derimot en forenkling, ved at antall tilsynsorgan de måtte forholde seg til ble redusert.

Direktoratene har hele landet som virkefelt. Noen etater er oppdelt geografisk, med et sentralt ledd og flere regionale og/eller lokale ledd, som utfører samme type oppgaver. Både Fiskeridirektoratet, Justervesenet og Mattilsynet har i dag en slik organisering. Enkelte er også delt i to forvaltningsnivå, der hovedkontoret kalles direktoratsnivået, mens regionkontorene utgjør den ytre etaten. Ved en slik organisering har regionene et selvstendig ansvar for myndighetsutøvelse i første instans, og hovedkontoret vil være klageinstans. Fiskeridirektoratet og Mattilsynet er i dag organisert slik, mens Justervesenet kun er organisert i ett forvaltningsnivå. Justervesenets distriktskontor er underlagt tilsynsavdelingen ved hovedkontoret, og departementet er klageinstans.

² Mattilsynet er underlagt Landbruks- og matdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet med Landbruks- og matdepartementet som hovedansvarlig.

De siste årene har enkelte statlige etater gått fra en regional organisering med to forvaltningsnivåer, til en funksjonsdelt organisering, eller en såkalt nasjonal oppgaveløsning. Dette gjelder både Skatteetaten og Tolletaten, som har organisert virksomheten i ulike divisjoner med forskjellige funksjoner. Skatteetaten har fordelt ledelsen av de ulike divisjonene på forskjellige steder og deretter samlet funksjoner på ulike kontorsteder, som hver for seg behandler bestemte saks typer for hele landet. Omorganiseringen er begrunnet i behovet for likebehandling og behovet for robuste fagmiljøer innenfor spesialiserte fagområder. I Tolletaten utføres fortsatt de samme oppgavene i hver region, men oppgaveløsningen ligger til to divisjoner med forankring i den sentrale toppledelsen. Det er også andre relevante myndigheter som på nåværende tidspunkt vurderer omorganisering i en slik retning.

Ved vurdering av hvilken organisering som best kan ivareta oppgavene innenfor et politikk-område, vil alle elementene – formål/sektoravgrensning, funksjon/oppgavetype, målgruppe og geografi – måtte veies opp mot hverandre.

20.3 Organisering av tilsynsvirksomheten i staten

Den statlige tilsynsvirksomheten i Norge er i all hovedsak lagt til direktorater og fylkesmannsembetene. De fleste direktorater har tilsynsfunksjoner, selv om dette ikke framgår av navnet, slik som Fiskeridirektoratet og Sjøfartsdirektoratet. Tilsvarende har mange virksomheter med *tilsyn* i navnet også direktoratsfunksjoner, slik som Mattilsynet og Petroleumstilsynet.

I noen få tilfeller er tilsynsfunksjoner av særlig teknisk karakter delegert til private aktører. Det gjelder blant annet DNV GL AS (tidligere stiftelsen Det Norske Veritas), som har ansvaret for tilsyn med skipssikkerhet og sikkerheten i tivoli og fornøylesparker. Fiskesalgslagenes kontrollansvar er et annet unntak fra hovedregelen, og er begrunnet i salgslagenes lovgitte oppgaver etter fiskesalgslagsloven.

Forvaltningsmeldingen påpeker at tilsyn er myndighetsutøvelse som offentlige virksomheter skal ta seg av (St.meld. nr. 19 (2008–2009), punkt 5.5.1). Dersom andre enn offentlige virksomheter skal ha ansvaret for tilsyn, må det være godtgjort at formålene med reguleringen blir like godt eller bedre ivaretatt.

I St.meld. nr. 17 (2002–2003) *Om statlige tilsyn* (tilsynsmeldingen) diskuteres organisering av til-

syn ut fra en horisontal og en vertikal dimensjon. Den horisontale dimensjonen handler om oppgavefordelingen mellom ulike myndigheter, mens den vertikale dimensjonen berører relasjonen mellom tilsyn og fagdepartement.

Tilsynsmeldingen beskriver rolleklarhet som et ideal for framtidig tilsynsorganisering, og tar til orde for i større grad å skille tilsynsrollen organisatorisk fra andre roller (Stub, 2011). Det vil innebære en funksjonell spesialisering. I forvaltningsmeldingen som kom noen år senere, argumenteres det imidlertid for at hensynet til robuste fagmiljøer og samvirket med andre funksjoner kan tale for at tilsynsfunksjonene legges til virksomheter som også har andre funksjoner innenfor den samme sektoren. Økt fragmentering kan lede til samordningsproblemer og et manglende helhetsyn innenfor en sektor. Kostnadene ved dette må veies mot fordelene ved en klarere rollefordeling.

Den *vertikale* dimensjonen av organiseringsspørsmålet handler om graden av delegert myndighet og faglig uavhengighet. De sentrale spørsmål er anledningen for overordnet organ til å instruere et tilsynsorgan generelt eller i enkeltsaker, og anledningen til å omgjøre vedtak av eget initiativ eller ved klagebehandling.

Tilsynsmeldingen fra 2003 argumenterte for at tilsynene generelt burde få økt grad av faglig uavhengighet, for å styrke deres faglige legitimitet og autoritet. Flertallet i stortingskomiteen var imidlertid uenige i dette som et generelt prinsipp og viste til behovet for politisk styring³.

Enkelte tilsyn har lovhjemlet uavhengighet, gjennom at instruksjonsrett og/eller klageadgang til departementet er avskåret. Det gjelder blant annet Konkurransetilsynet. Det er på noen områder også opprettet uavhengige klagenemnder, som behandler klager på forvaltningens vedtak. I en utredning fra 2012 avdekket Difi imidlertid at en rekke av forvaltningsorganene som blir omtalt og oppfattet som uavhengige manglet en formell hjemmel i lov for sin uavhengighet (Difi, 2012:7). Konklusjonen var at uavhengigheten i mange tilfeller var høyst uavklart.

Det var bakgrunnen for at spørsmål om uavhengige organer i statsforvaltningen ble løftet inn i mandatet til det offentlige utvalget for ny forvaltningslov (NOU 2019: 5). Lovforslaget drøfter og gir anbefalinger om tilsynsorganers uavhengighet og organisering av klagebehandling. Særlig drøftingen av uavhengighetens betydning for organiseringen av tilsynsorgan er relevant for vurderingen av ressurskontrollens organisering:

«Utvalget mener [følgelig] at spørsmålet om uavhengighet bør vurderes for de enkelte oppgaver som organet har, mer enn for organet sett under ett. Det er større grunn til uavhengighet der et tilsynsorgan driver rene kontrolloppgaver knyttet til etterlevelsen av gjeldende regelverk og vedtak, enn der det også har til oppgave å fastlegge gjennom tillatelser og andre vedtak hvilke krav private aktører skal rette seg etter.

De hensyn som taler for uavhengighet i tilsynsarbeidet, kan være et argument for å rendyrke kontrolloppgavene ved å legge dem til et eget uavhengig forvaltningsorgan. En slik oppsplitting og rendyrking av roller i forskjellige uavhengige forvaltningsorganer vil imidlertid ha ulemper. I mange tilfeller vil det falle dyrere enn om oppgavene er samlet i ett organ. Noen av oppgavene – som veiledning til berørte virksomheter – henger naturlig sammen med både normering og kontroll. Det kan være naturlig å foreta overvåking og kontroll under ett, og det er gjerne behov for å utnytte erfaringene fra kontroll i arbeidet med styring på området gjennom regelutvikling, avgjørelse av søknader om tillatelse og planlegging av offentlige tiltak.

Utvalget vil for sin del ikke gi noen generell anbefaling om at forvaltningsorgan bør ha en uavhengig stilling når det utfører tilsynsoppgaver. Selv om det kan bety en rendyrking av ulike roller og hindre såkalt «rolleblanding», vil utvalget heller ikke tilrå generelt at tilsynsoppgaver legges til egne forvaltningsorganer med dette som eneste eller viktigste oppgave.» (NOU 2019: 5, punkt 32.8.9)

Utvalget har ikke hatt en full diskusjon av hvorvidt ressurskontrollen burde ha en sterkere uavhengighet enn det som er tilfellet i dag, men tar opp spørsmålet om hvorvidt klagebehandlingen bør organiseres med større uavhengighet.

20.3.1 Intern organisering

Den indre organiseringen av det enkelte tilsyn varierer sterkt (Stub, 2011). Noen etater er sentraliserte, som Konkurransetilsynet, mens andre er desentraliserte med to forvaltningsnivå, som Arbeidstilsynet og Fiskeridirektoratet.

Den digitale utviklingen har gitt nye muligheter for stedsuavhengig oppgaveløsning på en rekke områder, og de siste årene har etater som Skatteetaten og Tolletaten gått bort fra sin tidligere regionsstruktur til en organisasjonsmodell basert på nasjonal oppgaveløsning organisert i divisjoner.

³ Innst. S. nr. 222 (2002–2003).

20.3.2 Organisering av klagefunksjonen

Retten til å få en ny vurdering av et forvaltningsvedtak regnes som en viktig rettssikkerhetsgaranti. Forvaltningsloven stiller krav om at enkeltvedtak skal kunne påklages til «det forvaltningsorgan (klageinstansen) som er nærmest overordnet det forvaltningsorgan som har truffet vedtaket (underinstansen)» jf. forvaltningsloven § 28. I praksis er denne bestemmelsen forstått slik at en overordnet enhet kan behandle klage på vedtak fattet av en underordnet enhet i den samme virksomheten. Det avgjørende er at det er tilstrekkelig uavhengighet mellom de to enhetene, og at den ene står i et overordnet forhold til den andre.

Når vedtak i førsteinstans skjer i et forvaltningsorgan med kun et nasjonalt forvaltningsnivå, vil normalordningen innebære at departementet er klageinstans. Det er ofte ikke ønskelig, både av hensyn til tidsbruk og kompetanse i departementet, og trenden de siste tiårene har vært å begrense klagesaksbehandling i departementene så mye som mulig.

På en del områder behandles klager av en uavhengig klagenemnd. Det er ulike begrunnelser for bruken av klagenemnder. Det kan være et ønske om en større grad av uavhengighet, at saksområdet krever en faglig spisskompetanse som departementet ikke har, eller rene kapasitets- og effektivitetshensyn.

Forvaltningslovutvalgets utredning har utfyllende drøftinger av statsforvaltningens organisering av klageordninger (NOU 2019: 5, punkt 24.6). Hovedspørsmålet er hva som bør være hovedregelen for organisering av klageinstituttet i forvaltningen; og om forvaltningsloven bør regulere dette. Utredningen drøfter inngående fordeler og ulemper ved å organisere klagebehandlingen i egne nemnder versus å benytte dagens hovedmodell med klagebehandling i nærmeste overordnede organ.

Det konkluderes med at normalordningen i statsforvaltningen fortsatt bør være at en klage skal gå til nærmest overordnede forvaltningsorgan. Forvaltningslovutvalget mener dagens ordning er innarbeidet og rimelig velfungerende. Både styringshensyn og økonomiske hensyn tilsier at dette er en god modell. Den innebærer at klagesaksbehandlingen følger ansvarskjeden i statsforvaltningen. Et overordnet organ har større bredde i sine oppgaver enn både underinstansen og en særskilt klagenemnd. Det kan gi bredere perspektiv som kommer klagesaksbehandlingen til gode. Det antas også at en organisering med klagenemnder vil være mer kostbart enn klagebe-

handling i overordnet forvaltningsorgan. (ibid., punkt 24.6.5.2)

Samtidig konkluderer forvaltningslovutvalget med at det er gode grunner til å begrense omfanget av klagebehandling i departementene. Det pekes på at klagesaksbehandlingen både kan gå ut over de andre oppgavene eller bli fortrent av de andre oppgavene i et departement, slik at saksbehandlingstiden blir svært lang. I noen tilfeller er hensynet til en faglig uavhengig, heller enn politisk klagebehandling også et argument for å legge klagesaker ut av departementene.

Framveksten av funksjonsdelte etater reiser spørsmålet om hvordan klagefunksjonen kan organiseres for å ivareta forvaltningslovens krav om reell toinstansbehandling. Forvaltningslovutvalget har vurdert dette særskilt, og konkluderer med at en funksjonell organisering av et direktorat ikke tilfredsstiller de krav som bør stilles for å sikre en reell toinstansbehandling. Begrunnelsen er at det ikke er mulig å se to enheter som atskilte organer dersom det er en felles overordnet ledelse for den enheten som treffer det opprinnelige vedtaket og den enheten som avgjør klagen. I slike tilfeller mente forvaltningslovutvalget at det kunne være gode grunner for å etablere en klagenemnd.

20.3.2.1 Klagebehandling i Skatteetaten og Tolletaten

Som tidligere nevnt har både Skatteetaten og Tolletaten lagt om til en funksjonsdelt organisering, der den operative virksomheten er lagt til landsdekkende divisjoner. Organisasjonsmodellene har store forskjeller, og har også valgt å organisere klageinstituttet ulikt.

Klager i skattesaker behandles i Skatteklagenemnda. Nemnda ble opprettet i 2016 som en landsdekkende klagenemnd, som erstattet flere mindre nemnder. Skatteklagenemnda behandler klager på skatt og merverdiavgift, og har lovfestet uavhengighet. Det betyr at nemnda ikke skal kunne instrueres verken generelt eller i enkeltsaker. Uavhengigheten gjelder også sekretariatet, som forbereder sakene for nemnda. Sekretariatet er lokalisert i Stavanger og ligger administrativt under Skattedirektoratet. Sekretariatet vil sikre at klagesakene blir vurdert av saksbehandlere som har distanse til tidligere avgjørelser.

Etter en juridisk vurdering, har Tolletaten kommet til en annen konklusjon enn forvaltningslovutvalget, og valgt å legge klagebehandlingen av vedtak fattet av divisjonene til en egen avdeling i Tolldirektoratet (Tolletaten 2019). Selv om direk-

toratet i ny organisasjonsstruktur ikke er organisatorisk overordnet divisjonene på generell basis, så er divisjonene på enkeltområder underlagt direktoratets instruksjon. Avdelingen for regelverk og prosedyre, som er klageinstans, er tillagt myndighet fra tolldirektøren til å avgjøre klagesaker og instruere divisjonene i saksbehandlingen av enkeltvedtak. Den juridiske utredningen konkluderte med at ordningen tilfredsstillende forvaltningslovens krav om at klager på enkeltvedtak skal behandles av overordnet organ.

20.4 Modeller for organisering av ressurskontrollen

Med bakgrunn i diskusjonen om organisering av tilsynsmyndigheter i punkt 20.3 kan organiseringsspørsmålet diskuteres langs en horisontal og en vertikal akse. Den horisontale aksene gjelder spørsmålet om oppgavefordelingen mellom ulike myndigheter. Den vertikale aksene gjelder spørsmålet om forholdet til overordnet myndighet og delegering av oppgaver til underordnede enheter.

I det følgende gis en gjennomgang av salgslagenes rolle i ressurskontrollen, og to modeller for organisering av kontrollsystemet som i dag tilhører Fiskeridirektoratet.

20.4.1 Salgslagenes kontrollansvar – historikk og kritikk

Salgslagene har siden 1990 hatt et generelt ansvar for å medvirke i ressurskontrollarbeidet. Ansvaret har siden blitt presisert og utvidet i flere runder, senest ved utvidelsen av kontrollhjemlene i havressursloven og råfiskloven (nå fiskesalgslova) i 2009.⁴ Da fikk salgslagene hjemmel til å kreve uhindret tilgang til relevante fartøy og bygninger, samt fangstdagbøker, landingsjournaler, sedler og regnskap. Landingsforskriften presiserer kontrollansvaret til salgslagene ytterligere, og gir salgslagene et vidtrekkende kontrollansvar, som fordrer fysiske inspeksjoner på mottaksanleggene, jf. § 20.

Bakgrunnen for å gi salgslagene et kontrollansvar var deres lovfestede rolle i førstehåndsomsetningen av fisk. Salgslagene administrerer gjennom sitt ansvar for førstehåndsomsetningen systemene med landings- og sluttседler og følger fiskeriene daglig. Følgende sitat fra Fiskeri- og kystdepartementets høringsbrev om å gi salgslagene utvidede kontrollhjemler oppsummerer

begrunnelsen gjengitt i flere ulike offentlige dokumenter:

«*Salslaga har ein unik posisjon med omsyn til å ha oversikt over fiskemønster, kor fangstar vert landa og omsett, og til kva produkt fisken vert brukt. Vidare har dei god oversikt over kva utfordringar både fiskarane og landanlegga står overfor. Samla gjev dette salslaga ein oversikt og konkret kunnskap som er verdifull i ressurskontrollarbeidet og som bør nyttast betre enn i dag. Salslaga har i tillegg ei eiga interesse for å utføre kontroll på anlegg og ved landing og omsetning av fisk for å sjå til at fisk vert omsatt i tråd med råfisklova og salslaga sine føresegner.*» (Sitert i Ot.prp. nr. 20 (2007–2008), s. 136.)

I 2001 argumenterte departementet eksplisitt for at prinsipielle innvendinger mot å gi de fiske-reide salgslagene offentlig kontrollmyndighet måtte underordnes den overordnede samfunnsinteressen av en forsvarlig ressurskontroll. Det vises videre til at «*det må være åpenbart at det apparat salgslagene har bygget opp og de muligheter som salgslagene har til å utføre kontroll, må nyttes til å støtte opp under denne samfunnsinteressen*» (ibid. s. 135).

Med presiseringen av kontrollansvaret til salgslagene i havressursloven økte også forventningene til resultater. Det har det siste tiåret fra ulike hold vært stilt spørsmål ved kvaliteten og ressursbruken i salgslagenes kontrollarbeid. Alle-rede i 2010 bad næringskomiteen om en evaluering av dette, jf. Innst. 213 S (2009–2010).

Departementet meldte tilbake til Stortinget i 2011 at det var «*ulik evne og vilje for tilrettelegging og utøving av kontroll på staden. Dokumentkontroll i ettertid er eit viktig element i kontrollarbeidet, men departementet ønskjer at salslaga også er meir tilstades med fysisk kontroll på kaikanten. Dei minste salslaga har få ressursar til å oppfylle sine plikter etter havressursloven, og dei ulike salslaga oppfyller sine plikter i ulik grad.*» (Meld. St. 16 (2011–2012), punkt 3.6)

Departementet understreket like fullt at salgslagene har en svært viktig rolle i det samlede ressurskontrollarbeidet, og at de har et større potensial for å utføre kontrolloppgaver enn det som var utnyttet per nå. Departementet viste særlig til at det var mer å hente gjennom samarbeid for bedre informasjonsdeling og ressursutnyttelse. Samtidig viste departementet for første gang bekymring for at ulikheten i salgslagenes kontrollutøvelse kunne medføre at graden av kontroll varierer avhengig av hvilket distrikt fangsten landes i (ibid).

⁴ Se forarbeidene i Ot.prp. nr. 92 (2000–2001), s. 134–142.

Sjømatindustrimeldinga fra 2015 tematiserte også salgslagenes kontrollarbeid (Meld. St. 10 (2015–2016) En konkurransekraftig sjømatindustri, punkt 9.4.3.2. Departementet refererte her til en vurdering gjort av Fiskeridirektoratet, som viste til at de store forskjellene i salgslagenes størrelse og andre forhold, medførte at kontrolloppgavene utføres etter ulike standarder og med ulike forutsetninger. Det ble vist til særlige utfordringer med å få lik ressurskontroll innen hvitfisksektoren. Departementet viste til at adekvat og lik behandling av næringsutøvere, uavhengig av hvor i landet de holder til, er et mål.

Også Riksrevisjonen har uttalt seg kritisk til kontrollarbeidet i salgslagene med ansvar for hvitfisk i Sør-Norge (Dokument 3:9 (2016–2017)). Igjen var det mangelen på stedlig kontroll som ble påpekt. Nærings- og fiskeridepartementet fikk på sin side kritikk for sin svake oppfølging av salgslagenes kontrollarbeid. Riksrevisjonen anbefalte også bedre samarbeid mellom salgslagene og Fiskeridirektoratet om stedlige kontroller. Riksrevisjonen pekte også på salgslagenes krevende dobbeltrolle som fiskernes representant og som myndighetsutøver i fiskerikontrollen.

Fiskeridirektoratet har gjennom tilsyn i 2016 og 2019 kartlagt salgslagenes kontrollarbeid. Direktoratet konkluderte i 2016 med at alle salgslagene hadde gode rutiner for overføring av landings- og sluttседler til Fiskeridirektoratet og at det generelt var godt samarbeid og en god dialog mellom direktoratet og salgslagene. Tilsynet viste imidlertid at det kun var Norges Sildesalgslag og Norges Råfisklag som utførte ressurskontroll i henhold til kravene i landingsforskriften. De øvrige salgslagene hadde få eller ingen fysiske kontroller ved landinger. Tilsynet viste også at salgslagene utførte og løste sine pålagte kontrolloppgaver på ulik måte, noe som utfordrer likebehandlingsprinsippet. Direktoratet mente også at interessemotsetningene som ligger i salgslagenes roller, medfører at det ofte er andre hensyn enn kontrollhensynet som blir styrende og avgjørende for salgslagene i ressurskontrollarbeidet.

Et nytt tilsyn i 2019 konkluderte med at salgslagene nå var mer bevisst sitt kontrollansvar, og prioriterte kontrollarbeidet noe sterkere (Fiskeridirektoratet 2019). Samarbeidet både internt mellom salgslagene og med direktoratet er styrket. Blant annet gjelder det arbeid med felles rutiner og risikovurderinger. Omfanget av fysiske kontroller var likevel fortsatt svært lavt, og tilsynet kunne ikke vise til konkrete resultatforbedringer.

20.4.2 Skille ressurskontrollen ut fra Fiskeridirektoratet

En modell som vil samle kontrollansvaret under én dedikert ledelse, vil være å skille kontrollen ut fra Fiskeridirektoratet som et eget forvaltningsorgan. Det vil være i tråd med ideene i tilsynsmeldingen om en funksjonell spesialisering, der ansvaret for regelverksutforming og kontroll med det samme regelverket skilles fra hverandre. Kontrollorganet kan organiseres med ulike grader av politisk uavhengighet. Hovedargumentet for en slik organisering vil være at den gir klar rolledeling og en fokusert, effektiv oppgaveløsning.

En endret horisontal organisering kan tenkes gjennomført med ulike avgrensninger av ansvarsområde. Et spesialisert tilsyn kan opprettes for fiskerilovgivningene alene, eller man kan tenke seg et sjømattilsyn, som har ansvar for tilsynet med hele sjømatnæringen, både fiskeri, akvakultur og fiskeindustri. Et slikt organ vil kunne inkludere dagens ressurskontroll og havbrukstilsyn. Det vil også kunne inkludere andre tilsynsmyndigheters ansvar for kontroll med aktørene i næringen, som Mattilsynets og fylkesmannens tilsyn. Ideen vil være at det er én tydelig kontrollmyndighet med god sjømatkompetanse.

En tredje og mer ekspansiv modell kunne være å etablere et havtilsyn med et helhetlig ansvar for tilsyn med en rekke regelverk som trefter aktørene som operer på havet. Organet kunne i tillegg til myndighetene som er nevnt i sjømattilsynsmodellen inkludere kontrollmyndighetene til Sjøfartsdirektoratet, Kystverket og Miljødirektoratet, samt tilsynet med offshore-installasjoner for vind, havbruk, mineralutvinning til havs m.m. Ved etablering av et slikt organ, vil man måtte vurdere grenseflatene mot Kystvakten.

20.4.3 Beholde kontrollansvaret i Fiskeridirektoratet, men endre den interne organiseringen av fagområdet

En annen modell er å beholde ansvaret for ressurskontrollen hos Fiskeridirektoratet, men endre på den interne organiseringen av arbeidet. Modellen bygger på tanken om en helhetlig forvaltning, der regelverksutvikling og kontrollarbeid ses i nær sammenheng.

Den indre organiseringen av et direktorat er i utgangspunktet direktørens ansvar, og utvalget finner det ikke naturlig å gå i detaljer om hva som vil være Fiskeridirektoratets optimale organisering. Utvalget vil likevel peke på noen forhold som vil gi bedre rammebetingelser for utvikling av res-

surskontrollen innenfor dagens ytre organisatoriske rammer.

En organisering som etablerer kontroll som et selvstendig fagområde med en ansvarlig kontrolldirektør i ledergruppen, vil legge til rette for en profesjonalisering av tilsynsfunksjonen. Det vil gi en klarere rollefordeling mellom Fiskeridirektoratet som konsesjonsgiver og regulator på den ene siden og som tilsynsmyndighet og håndhever på den andre. Et viktig premiss er at kontrolldirektøren disponerer dedikerte budsjettmidler som kan styres fleksibelt, slik at både analyse- og inspektørressurser kan styres dit behovet til enhver tid er størst.

Som Difis evaluering påpekte kan det også være synergier å hente ved å organisere havbrukstilsynet og ressurskontrollen i samme avdeling eller divisjon (Difi, 2015). Selv om næringene er ulike i første ledd av verdikjeden, er de grunnleggende like etter at fisken er kommet på land. En sammenslåing av Fiskeridirektoratets tilsynsvirksomhet i en resultatenhet vil kunne gi bedre ressursutnyttelse i alle fasene av tilsynsvirksomheten.

En funksjonsdelt organisering kan gi nødvendige rammebetingelser for å bygge spesialistkompetanse, unngå dublering av arbeid i organisasjonen, og sikre likebehandling. Både Skatteetaten og Tolletaten har nylig innført modeller med funksjonsdelt organisering. Med ny organisering blir kontrollarbeidet organisert i en divisjon med en ansvarlig divisjonsdirektør i etatens ledergruppe, som styrer de regionalt distribuerte ressursene i divisjonen. Detaljene i organiseringen er ulike og tilpasset virksomhetenes egenart.

20.4.3.1 Konsekvenser for klagefunksjonen

I dag er Fiskeridirektoratets hovedkontor klageinstans for vedtak fattet i regionene. For vedtak som fattes ved hovedkontoret i Bergen er Nærings- og fiskeridepartementet klageinstans. Det samme gjelder i saker der hovedkontoret har blitt involvert i behandlingen i førsteinstans. Fiskeridirektoratets hovedkontor er også klageinstans for vedtak fattet av salgslagene og Kystvakten. Hvis man i framtiden velger en funksjonsdelt organisering, vil det få betydning for hvordan man organiserer klagefunksjonen.

Opprettelse av en klagenemnd for fiskerisaker kan være en aktuell modell. En annen modell kan være at det etableres en egen avdeling i Fiskeridirektoratet, tilsvarende tolletatens organisering av klagefunksjonen. Valget av modell må ses i sammenheng med den helhetlige organiseringen av

Fiskeridirektoratet, og det er ikke naturlig at utvalget går i detalj om denne.

20.5 Utvalgets vurdering av ansvar og roller i ressurskontrollen

Fiskeridirektoratet, Kystvakten og salgslagene som utøvende kontrollmyndigheter i ressurskontrollen omtales ofte som det tredelte kontrollansvaret. I praksis er det ikke snakk om tre organisasjoner med kontrollansvar, ettersom salgslagene inntil 2019 har vært seks selvstendige samvirkeforetak. Fiskeridirektoratets kontrollansvar er også fordelt på fem regioner, med et helhetlig kontrollansvar i sin region. Det gir elleve organisatoriske enheter med ansvar for landingskontroll, innenfor ulike geografiske områder.

Både Riksrevisjonen og Nærings- og fiskeridepartementet har tidligere tatt til orde for økt samarbeid og samordning av kontrollressursene mellom Fiskeridirektoratet og salgslagene. Etter utvalgets vurdering er det en kostbar strategi med tvilsom effekt.

20.5.1 Fiskeridirektoratets rolle og ansvar

Utvalget legger til grunn at ressurskontrollen som en kjerneoppgave innenfor fiskeriforvaltningens myndighetsutøvelse også i framtiden bør være organisert som en del av staten, gjennom et ordinært forvaltningsorgan. Innenfor dette utgangspunktet, kan staten velge å organisere tilsynsvirksomheten som et frittstående organ, eller som en oppgave innenfor et direktorat med et helhetlig ansvar for forvaltningen av sektoren.

Utskilling av kontrollen til egen myndighet vil gi klareste skille mellom myndighetenes rolle som regulator og konsesjonsgiver på den ene siden og kontrollør og håndhever på den andre. En myndighet med et rendyrket kontrollansvar vil også trolig kunne løse oppgavene målrettet og effektivt. På den annen side oppstår nye grenseflater, som kan gjøre det vanskeligere å nå de egentlige målene for kontrollvirksomheten. Når målet er etterlevelse, er et reguleringsregime som er forebyggende i sin innretning langt mer effektivt enn et regime som baserer seg på å avdekke flest mulig regelverksbrudd. Målet er ikke å «ta» flest mulig, men å legge til rette for at flest mulig etterlever lover og regler frivillig. Da kan kontroll- og politimyndigheter bruke sine knappe ressurser på å stoppe useriøse og kriminelle aktører.

En ren kontrollorganisasjon vil kunne bli fokusert mot å avdekke regelbrudd snarere enn å fore-

bygge dem. Utvalget tror det vil være vanskeligere å balansere proaktiv og reaktiv forebygging, dersom direktoratsfunksjonen og kontrollfunksjonen organiseres som separate forvaltningsorgan.

Kontrollfunksjonens kvalitet er videre helt og holdent avhengig av tilgjengelige data. Ved en utskilling av kontrollfunksjonen vil avstanden til de ansvarlige for registre, rapporteringsløsninger og databaser bli større. Det blir også større avstand når nye løsninger skal utvikles. På den annen side kan et selvstendig kontrollorgan være en krevende kunde inn mot de ansvarlige for register- og databaseløsninger.

Å beholde regulering og kontroll innenfor samme forvaltningsorgan gir en bedre mulighet for en helhetlig tilnærming til etterlevelse. Å lykkes med en «compliance by design»-strategi forutsetter at kontrollmyndighetenes kompetanse integreres i regelverksutviklingen. I fiskeriforvaltningen, med sine omfattende detaljreguleringer, blir det særlig viktig å få en tilbakemelding om hvordan reglene faktisk fungerer i det praktiske liv. Det blir vanskeligere å få til dersom regulering og kontroll skilles i to ulike institusjoner.

De ulike variantene av modellen med et selvstendig kontrollorgan vil ha ulike fordeler og ulemper. En modell som samler tilsynsansvaret for flere etaters regelverk, vil gi næringen ett tilsynsorgan å forholde seg til i stedet for mange. Et spesialisert tilsynsorgan vil videre kunne bygge god kompetanse, både om næringen og kontrollfaget. Utfordringene med et skarpt skille mellom regulerende og kontrollerende myndighet, vil imidlertid gjelde uavhengig av hvor man setter grenser for tilsynsmyndighetens ansvar. Dersom myndigheten skulle kontrollere etterlevelsen av mange ulike regelverk, ville den samtidig måtte opprettholde kompetanse og dialog med tilsvarende mange direktorat.

Utvalget mener at hensynet til en helhetlig og forebyggende innretning av regelverks- og kontrollarbeidet veier så tungt at modellen med et eget tilsynsorgan ikke kan anbefales.

Utvalget mener på den annen side at en omorganisering av ressurskontrollarbeidet i Fiskeridirektoratet er nødvendig, for å forbedre kvaliteten og ressursbruken i arbeidet. En funksjonsdelt organisering vil gi en helt annen mulighet for en helhetlig og faglig basert ledelse av de ulike oppgavene. Organiseringen vil gi mer fleksibilitet i prioriteringen av ressurser, slik at både analytiske og operative kontrollressurser kan settes inn der det til enhver tid er størst behov. Samtidig vil man unngå dublering av arbeidsoppgaver i regionene.

Et annet moment som taler for etablering av divisjoner framfor geografisk organisering, er det tverretatlige samarbeidet. Samarbeidende etater har ulike regions- og divisjonsstrukturer, og ingen av dem svarer til inndelingen i politidistrikter. En divisjonsorganisering forenkler det tverretatlige samarbeidet, da det er lettere å treffe riktig nivå i organisasjonen man samarbeider med.

En funksjonsdelt organisering av Fiskeridirektoratet innebærer at dagens organisering av klagebehandling på Fiskeridirektoratets vedtak i førsteinstans må vurderes. Utvalget vil samtidig påpeke at det kan være hensiktsmessig å vurdere å samordne klagesakene på fiskeriområdet. I dag behandles klager i tre av de fire seksjonene i ressursavdelingen ved hovedkontoret i Bergen, mens klager på Justervesenets vedtak overfor fiskerinæringen behandles av Nærings- og fiskeridepartementet. Justervesenet har tatt opp med utvalget at det er krevende å oppnå ønsket virkning ved bruk av overtredelsesgebyr, fordi klagebehandlingen i departementet tar så lang tid at sakene kan bli foreldet før de får sin avgjørelse. Justervesenet forvalter et meget teknisk regelverk, som kan tilsi at en klagenemnd bestående av måleteknisk fagekspertise vil gi en raskere og bedre klagebehandling enn tilfellet er i dag.

Den teknologiske utviklingen tilsier at flere klagesaker i framtiden kan kreve tung teknologi-kompetanse. I en framtid som baserer seg på automatisk registrering av data gjennom verdikjeden, vil mulige saker kunne gjelde hvorvidt slikt utstyr er manipulert eller ikke. Dette kan tale for en egen klagenemnd.

20.5.2 Kystvaktens rolle og ansvar

Kystvaktens rolle og ansvar i ressurskontrollen er klart definert i kystvaktloven, og samarbeidet med Fiskeridirektoratet rapporteres å være godt. Utvalget ser ingen grunn til å foreslå grunnleggende endringer i Kystvaktens lovgitte kontrolloppgaver på fiskeriområdet.

Det kan imidlertid være grunn til å se nærmere på ansvarsforhold og samarbeidsløsninger mellom Kystvakten og Fiskeridirektorat når det gjelder overvåkning, risikovurdering og reaksjonsfastsettelse.

I dag har Kystvakten flest saker som gjelder selve utøvelsen av fisket, og dermed brudd på fiskerilovgivningen. Med de endringer som utvalget foreslår for automatisert dokumentasjon av det som høstes, vil det i framtiden være behov for at Kystvakten får myndighet til å kontrollere Justervesenets regelverk. Dette henger sammen med

forslaget om at Justervesenet får et utvidet ansvar for målesystemer som benyttes ved registrering av ressursuttaket.

Utvalget mener også at Kystvakten i framtiden må klare å se sammenhengene inn mot den økonomiske kriminaliteten og annen særlovgivning, samt straffelovens bestemmelser. Ulovlig fiskeaktivitet kan på samme tid innebære brudd på flere typer lovgivning, som straffelovens økonomiske bestemmelser og bestemmelser om alvorlig miljøkriminalitet m.m. (straffelovens §§ 240-242). Endrede hjemler vil kunne sette Kystvakten i stand til å håndheve flere lover samtidig, slik at lovbrøtteren får en rettmessig reaksjon, og ikke bare den reaksjonen som eventuelt kan gis etter fiskerilovgivningen.

Både dagens situasjon og forventet utvikling viser at behovet for Kystvaktens ressurskontroll vil øke i tiden framover. Derfor er presset på kystvaktressurser, som er beskrevet i kapittel 7, særlig bekymringsfullt. Situasjonen reiser spørsmål om styringen av nasjonens viktigste verktøy for å håndheve fiskerilovgivningen til havs er god nok. Det er fiskeri- og sjømatministeren som har det overordnede sektoransvaret for ressurskontrollen, og Fiskeridirektoratet som har det lovgitte hovedansvaret for å håndheve fiskerilovgivningen. Likevel rår verken fiskeri- og sjømatministeren eller Fiskeridirektoratet over prioriteringene innenfor Kystvaktens budsjett. I dag er Kystvakten organisert under Sjøforsvaret. En alternativ organisering kunne vært å organisere Kystvakten direkte under Forsvarets operative hovedkvarter (FOH). I andre land organiseres kystvaktfunksjonen under justismyndighetene. Det finnes med andre ord flere alternativer, uten at utvalget tar endelig stilling til dette. Det viktigste er at Kystvaktens ressurser i større grad kan rettes mot ressurskontroll.

20.5.3 Salgslagenes rolle og ansvar

Salgslagenes kontrollmyndighet er i dag lovhjemlet og dermed formelt sett rettmessig. Den er like fullt et unntak fra vanlig praksis for utøvelse av offentlig myndighet, og dobbeltrollen som fiskernes salgsorganisasjon og offentlig kontrollør har en innebygd konflikt, som kan påvirke myndighetsutøvelsen. Fiskesalgslagene fikk kontrollansvar på en tid da landings- og sluttsedlene fortsatt var papirdokumenter, og det tok lang tid før informasjonen om landet og omsatt fangst nådde Fiskeridirektoratet. I dag overføres landings- og sluttseddeldata i all hovedsak elektronisk og i sanntid. Det gjør at det ikke lenger er behov for å

være på salgskontoret til et salgslag for å følge med på den daglige utviklingen i fiskeriene.

Ressurskontrollen må i framtiden bygge spisskompetanse på en rekke fagområder. Det er lite forenlig med dagens fragmenterte organisering av kontrollmyndigheten.

Både hensynet til effektivitet og legitimitet tilsier at ansvaret for den operative kontrollen med landing og førstehåndsomsetning legges til én ansvarlig myndighet. Hvorvidt man blir kontrollert, samt omfanget av kontrollen bør ikke variere avhengig av geografiske kriterier, og tilsvarende bør ikke en eventuell reaksjon være avhengig av hvem som utfører kontrollen. Det anses således som lite hensiktsmessig at de fiskereide og selvstyrte salgslagene og de statlige fiskerimyndighetene skal ha overlappende kontrollansvar overfor næringsaktørene.

Fiskeridirektoratet og salgslagene bør ha hver sine avklarte roller og ansvar. Fiskeridirektoratet er myndighetenes organ for forvaltningen av våre villlevende marine ressurser, mens salgslagene skal sørge for trygge oppgjør og organiserte markedsplasser for førstehåndsomsetningen.

Utvalget mener at salgslagenes rolle som oppgjørssentraler og markedsplasser for førstehåndsomsetningen bør rendyrkes. Med denne rollen vil det følge et ansvar for å påse at aktiviteten skjer innenfor lovlige rammer og salgslagenes egne forretningsvilkår, men ansvaret skal være på linje med en banks ansvar for sine kundeforhold. Salgslagene bør altså ikke ha lovgitte kontrollhjemler, men kan sette vilkår gjennom sine forretningsregler. Salgslagenes adgang til dokumentasjon m.m. må eventuelt håndteres ved samtykke ved omsetning.

Likevel mener utvalget at det kan være gode grunner til fortsatt å delegere en tydelig avgrenset tilsynsmyndighet til salgslagene, slik forvaltningsmeldingen åpner for. Utvalget observerer at selv om den digitale utviklingen har endret de forholdene som opprinnelig begrunnet salgslagenes kontrollansvar, er det fortsatt uløste problemer i fiskeriforvaltningens IT-systemer. Disse må løses før det vil være mulig for Fiskeridirektoratet å ta det fulle ansvaret for kontrollen med eget regelverk. Utvalget anbefaler derfor at salgslagene innvil videre beholder ansvaret for systemkontroll, kvotekontroll og inndragning av fangst over kvote som de har i dag. Utvalget viser til at dette også er oppgaver salgslagene har løst på en tilfredsstillende måte.

Utvalget vil også peke på at kunnskapselementet i begrunnelsen for salgslagenes kontrollansvar fortsatt er gyldig. Den daglige oppfølgingen av

landinger og førstehåndsomsetning vil fortsatt være kilde til kunnskap som vil være verdifull i kontrollarbeidet. I tillegg vil salgslagene også i framtiden ha en viktig rolle i å gi tilbakemelding til forvaltningen om hvordan reguleringer virker i praksis, og hvorvidt enkelte reguleringer skaper grobunn for omgåelse av regelverk, eller rett og slett er vanskelig å kontrollere. Utvalget anbefaler derfor at salgslagene gis en særskilt plikt til å varsle Fiskeridirektoratet ved mistanke om lovbrudd, og at de trekkes aktivt inn i det forebyggende kontrollarbeidet.

20.6 Tverretatlig samarbeid og politiets arbeid med fiskerisaker

20.6.1 Innledning

Tverretatlig samarbeid er et grunnleggende hensyn for en velfungerende offentlig sektor, og forvaltningslovsutvalget har foreslått å ta dette inn i formålsparagrafen til ny forvaltningslov (NOU 2019: 5) Det er allerede et utstrakt tverretatlig samarbeid innenfor ressurskontrollen, jf. omtale i punkt 7.6. Alle etatene som har et ansvar inn mot fiskerinæringen understreker også i sine innspill til utvalget behovet for tverretatlige og -faglig samarbeid, men det kan stilles spørsmål ved om dagens samarbeid har den ønskede effekten.

De største utfordringene i dagens tverretatlige samarbeid på fiskeriområdet, er utfordringer med utveksling av informasjon mellom etatene og å få til en felles innsats og prioritering gjennom hele kontrolløpet. En rekke andre utfordringer er også påpekt i punkt 7.7.

I de foregående kapitlene i del V har utvalget diskutert hvordan bruk av ny teknologi endrer både kompetansebehov og kapasitetsbehov. Framtidens ressurskontroll krever en profesjonalisering og spesialisering av de ulike oppgavene i kontrollarbeidet.

Det sentrale vurderingspunktet i dette kapitlet er hvordan det tverretatlige samarbeidet kan organiseres, slik at de samlede ressursene brukes mest mulig effektivt og de ulike institusjonene i samarbeidet når målene sine.

Samarbeid om digitale løsninger er alfa omega for effektiv samhandling, både mellom etater og næringsliv og etatene imellom. Det vises i denne sammenheng til forslaget om et felles automatisert dokumentasjonssystem for fiskerinæringen i kapittel 10. I det følgende omtales andre tiltak som kan bidra til et mer effektivt samarbeid.

Politiets arbeid med fiskerisaker er også sentralt for å sikre fiskerilovgivningens legitimitet

gjennom effektiv og troverdig håndtering og illeggelse av reaksjon.

20.6.2 En tydeligere ansvarsfordeling og felles støttefunksjoner

En funksjonsbasert organisering av Fiskeridirektoratet med en egen kontrolldivisjon, vil gi rom for å bygge opp fagmiljøer med spisskompetanse innenfor de forskjellige oppgavetyper i kontroll- og tilsynsarbeidet. Direktoratet kan da bygge opp støttefunksjoner som kan betjene hele ressurskontrollen, inkludert samarbeidende etater og politi/påtalemyndighet.

I dag er for eksempel både den løpende overvåkingen av fiskeriene og analysemiljøene i ressurskontrollen spredt på mange enheter. En samling av slike oppgaver til større enheter vil bidra til at oppgaver løses ett sted én gang, og kan styres effektivt under én ledelse.

Overvåking av fiskeriene skjer i dag dels ved Fiskeridirektoratets døgnåpne overvåkingssenter (FMC) og dels ved Kystvakten. I tillegg har sjøtrafikksentralene langs kysten god oversikt over all skipstrafikk, men overvåker ikke fiskeriene spesielt. Dagens FMC følger opp fiskefartøyenes innsending av posisjonsdata og andre elektroniske meldinger, men har ikke et operativt ansvar i ressurskontrollen. En samordning av kapasiteten i Fiskeridirektoratet og Kystvakten til et operativt overvåkingssenter med et klart mandat inn mot ressurskontrollen vil være en klar forbedring fra dagens situasjon og bør utredes nærmere, og ikke nødvendigvis avgrenses til overvåking av fiskeriene. Forholdet til Kystverkets sjøtrafikksentraler og BarentsWatch er også elementer som bør vurderes for god samordning og ressursbruk.

Også innen arbeidet med analyse av data fra ulike kilder er det store gevinster å hente på å samordne de mange små enhetene som i dag jobber med dette. Analyse av data er gjentatte ganger påpekt på som et underutviklet område i dagens ressurskontroll, og et område der det er behov for en stor satsing og et premiss for en risikostyrt ressurskontroll. I Fiskeridirektoratet er analysearbeidet i dag fordelt mellom ressursavdelingen og statistikkavdelingen. I tillegg er det etablert et mindre analysemiljø lokalisert ved trafikksentralen i Vardø (Kystverket og Fiskeridirektoratet), samt at det utarbeides analyser i Fiskeridirektoratets regioner. I framtiden er det behov for å samle analysekompetansen i et sterkt fagmiljø. Det vil måtte gjenspeiles i den framtidige organiseringen av Fiskeridirektoratet.

En samlet analysefunksjon kan styrkes ytterligere gjennom tverretattlig samarbeid. For eksempel kan Kystvakten og Kystverket bidra med kapasitet inn i et samarbeid. Et samlet, solid analysemiljø vil også være en naturlig partner i tverretattlige analysesamarbeid. BarentsWatch vil kunne understøtte samarbeidet gjennom gode fellesløsninger for tverretattlig informasjonsutveksling.

Datasammenstilling og analyse er en av flere sentrale elementer i arbeidet med risikovurderinger og risikohåndtering, som er kjerneoppgaver i kontrollarbeidet. Det er naturlig å vurdere en organisering av direktoratet som tar inn over seg sammenhengen mellom de ulike oppgavene i risikovurderingsarbeidet. Også på dette området vil et sterkt kompetansemiljø være et naturlig kontaktpunkt inn mot samarbeidende etater og politi- og påtale.

I den operative kontrollen vil det også være økt behov for spesialisert kompetanse framover. Justervesenet vil ha en stadig viktigere rolle i ressurskontrollen, ettersom målesystemene blir mer høyteknologiske. Dersom registrering av ressursuttaket og omsetning av fisk skilles, vil det også være behov for å utrede Justervesenets virkeområde. I dag er deres ansvar knyttet til økonomisk oppgjør, men behovet for Justervesenets tilsyn og kontroll med måleutstyr for registrering av ressursuttaket vil være tilstede. Justervesenets stadig mer sentrale rolle i ressurskontrollen må reflekteres i etatens kapasitet i årene som kommer.

På samme måte vil det være økende behov for kompetanse til å sikre elektroniske spor. I stedet for at mange etater bygger opp slik kompetanse, som er svært spesialisert, kunne det tenkes en løsning der for eksempel Skatteetaten bidrar med slik kompetanse i felles kontroller.

Tilsvarende vil et fagmiljø med ansvar for vurdering av rett reaksjon sikre god praksis og likebehandling av saker, samtidig som det vil være et naturlig kontaktpunkt mot samarbeidende etater og politi- og påtalemyndighet.

I en del tverretattlige samarbeid er det identifisert behov for å samlokalisere ressurser fra ulike etater for å sikre en tilstrekkelig strategisk og operativ oppfølging, samt bruk av kontroll- og tilsynsressursene. Et eksempel er det tverretattlige samarbeidet for å forebygge og bekjempe arbeidslivskriminalitet (a-krim). Arbeidstilsynet, NAV, politiet og Skatteetaten har etablert sju samlokaliserte a-krimsentre rundt om i landet. Ved sentrene jobber medarbeidere fra de ulike samarbeidende etatene sammen om kunnskapsinnhenting og kontroll av virksomheter for å avdekke a-

krim. Saker som sentrene avdekker utredes videre hos den enkelte etat. I tillegg til samarbeidet ved sentrene er det etablert tverretattlige samarbeid for å bekjempe a-krim flere steder i landet.

Samtidig ble det opprettet et nasjonalt tverretattlig analyse- og etterretningssenter (NTAES) ved Økokrim i 2016. Formålet var å skjerpe politiets og kontrolletatens innsats mot økonomisk kriminalitet, herunder arbeidslivskriminalitet. Senteret består av til sammen 11 medarbeidere fra politiet, Skatteetaten, Tolletaten, NAV og Arbeidstilsynet.

A-krimsentremodellen kan være aktuell også for et mer forpliktende tverretattlig samarbeid mot fiskekrim. Det omtales i det følgende.

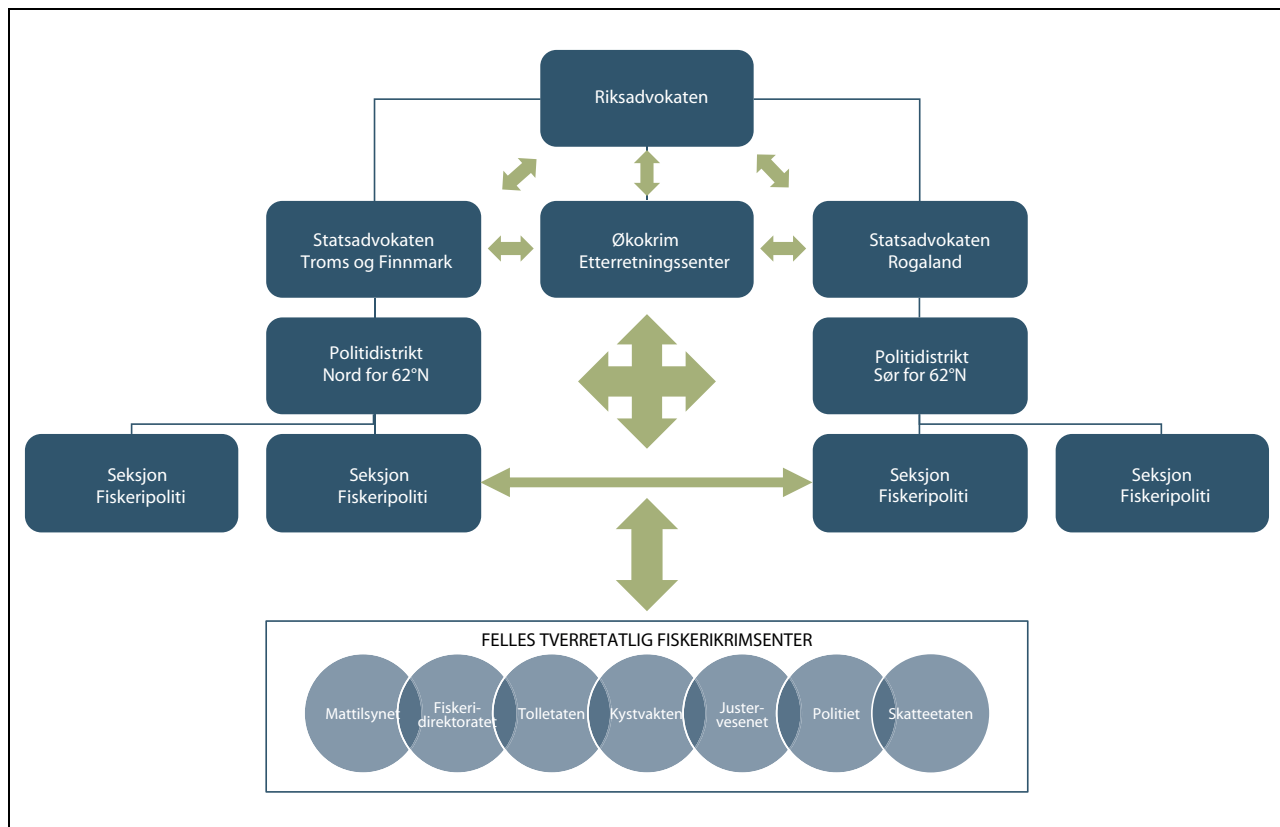
20.6.3 Politi- og påtalemyndighet

Det er identifisert utfordringer med å sikre tilstrekkelig kompetanse og kapasitet til å håndtere fiskerisaker hos politi- og påtalemyndighetene. På samme måte som kontrollmyndighetene i dag kjennetegnes av mange, små enheter, så er påtaleansvaret hos politiet spredd på mange politidistrikt og mindre enheter, der kampen om ressursene er hard.

I dag har statsadvokatembetene i Troms og Finnmark og i Rogaland et overordnet påtaleansvar for overtredelser av fiskerilovgivningen som har skjedd på havet. En tilsvarende organisering av påtaleansvaret ved brudd på fiskerilovgivningen på land er ikke etablert.

Økokrim har et overordnet faglig ansvar for fiskerisaker, men har begrenset kapasitet og har ikke et linjeansvar mot politidistriktene. Økokrim har tatt noen saker som omhandler havressurslovens bestemmelser om ulovlig hummerfiske, samt gitt bistand i enkeltsaker som omhandlet landindustrien på 90-tallet og begynnelsen av 2000-tallet. I nyere tid har vi ikke eksempler på saker der Økokrim har overtatt fiskerisaker fra distriktene, utover hummersaker. Det kan medføre manglende samordning mellom politidistriktene ved behandling av overtredelser av fiskerilovgivningen, særlig på land.

Det bør derfor utredes nærmere hvordan politi- og påtalemyndighetene kan organisere sitt arbeid slik at kompetanse og kapasitet på fiskerisaker styrkes. En mulig tilnærming er at ansvaret til statsadvokatembetene i Troms og Finnmark og i Rogaland utvides til å gjelde alle fiskerisaker, også de som gjelder aktører på landsiden. En slik utvidelse vil være i tråd med det saklige virkeområdet til havressursloven, som inkluderer hele verdikjeden.



Figur 20.1 Mulig organisering av politidistriktene med fiskeripoliti

Samtidig kan etterretningsdelen og analysedelen ivaretas hos et styrket Økokrim. En fiskerikrimenhet i Økokrim vil, i tillegg til en nasjonal etterretnings- og analysefunksjon, ha en rolle i kunnskapsdeling og kompetansebygging på fiskekrimområdet.

Det er også behov for å styrke kompetansen og sørge for god ivaretagelse av disse sakene i de ulike politidistriktene. Et etterforskningsrundskriv som veileder politidistriktene om håndteringen av fiskerisaker vil være et nyttig virkemiddel. I tillegg, og mer virkningsfullt, vil det være å utvikle egne politienheter med ansvar for fiskerinæringen i de fiskeritunge distriktene, på samme måte som man har etablert dyrevelferds politiet. Enhetene kan legges som egne seksjoner i øko- og miljøavdelingene, men øremerkes til kun å jobbe med kriminalitet i fiskerinæringen, for å unngå at andre øko-saker tar kapasiteten. Det er naturlig at slike enheter settes sammen av revisor-kompetanse, gjerne med bakgrunn fra skatt eller toll, og med juridisk kompetanse og etterforskningskompetanse.

Tilsvarende som for a-krimstatsingen, kan det etableres et tettere samarbeid mellom kontroll- og tilsynsmyndighetene og politiet. Fiskerisaker er ofte komplekse, og særlovgivningen komplisert.

Et tettere samarbeid, der kontrollmyndighetene bistår politiet i deres arbeid, vil kunne bidra til at politiet lykkes bedre med å iverksette saker på fiskeriområdet. En virkningsfull samarbeidsform kan være å opprette egne tverretattlige sentre som fokuserer på kriminalitet i fiskerinæringen, der Mattilsynet, Fiskeridirektoratet, politiet, Tolletaten, Justervesenet, Skatteetaten og Kystvakten deltar.

To slike fiskekrimsentre vil kunne øke evnen til å lykkes med å avdekke og forebygge miljø- og økonomisk kriminalitet i fiskerinæringen. Viktige suksesskriterier for et slik senter vil være at arbeidet ledes av politiet og at etatene setter av tilstrekkelige ressurser til å følge opp analyser og kontroller med håndheving.

Med mange aktører og ulik organisasjonsstruktur både hierarkisk og geografisk i ulike etater, kan det være krevende å etablere gode samarbeidsrutiner. En samarbeidsavtale vil kunne bidra til å klargjøre ansvar, roller og rutiner. På skatt- og velferdsområdet er det inngått en slik samarbeidsavtale mellom politi- og påtalemyndigheten, NAV og Skatteetaten med sikte på felles innsats mot skatte- og trygdekriminalitet. Avtalen inneholder både prinsipper for samarbeidet og en instruks for samhandling på operativt nivå. Samarbeidet om

fiskerisaker mangler en tilsvarende formalisert ramme og instruks.

20.7 Utvalgets vurdering

Utvalget ser potensial for bedre måloppnåelse og ressursbruk i ulike etater gjennom samarbeid. De største gevinstene oppnås om samarbeidet forankres i etatenes strategier og utvikles innenfor faste rammer. Store gevinster ligger i samordning av digitale løsninger, utvikling av fellestjenester og systemer for informasjonsdeling. Bygging av spesialiserte fagmiljø for de ulike oppgavene innenfor tilsyns- og kontrollarbeidet i de ulike etatene vil også gi klarere samarbeidsflater på tvers av etater enn en geografisk inndeling av oppgavene gir. En funksjonsdelt organisasjon kan gi nye skott mellom oppgaver som tidligere ble løst innenfor samme enhet. Det blir derfor viktig å sikre god kunnskapsflyt og samhandling om saker på tvers av nye enheter.

Utvalget mener det er behov for et løft også i politiets arbeid med fiskerisaker, og ikke minst i samhandlingen mellom politi og kontrolltater. Politiet står til enhver tid i en krevende prioriteringssituasjon, der ressurser til oppfølging av økonomisk kriminalitet og miljøkriminalitet kan bli nedprioritert i konkurranse med narkotika-, vold- og sedelighetssaker. Politiets organisering vanskeliggjør også oppbygging av spesialkompetansen som fiskerisaker ofte krever. Det er derfor behov for å samle og øremerke ressurser på området, i stedet for å spre ressursene tynt utover, slik tilfellet er i dag. Det er også behov for å formalisere samarbeidet mellom Fiskeridirektoratet, Kystvakten og politi- og påtalemyndighet i fiskerisaker. Det må være et mål å redusere tiden fra et lovbrudd avdekkes til saken har fått sin endelige avgjørelse.

Det er lite tegn til at norsk politi i dag jobber forebyggende med kriminalitet i fiskerinæringen. Det er først og fremst behov for en styrking av politiets etterretning- og analysearbeid for å løfte en felles situasjonsforståelse. Videre vil problemorientert politiarbeid fordre et samarbeid med offentlige etater utover hos politiet selv, og kreve et mye tettere samarbeid mellom fiskerimyndighetene, andre tilsynsmyndigheter, salgslagene og de private aktørene enn hva dagens situasjon tilsier. Særlig vil næringen selv være en viktig ressurs, for eksempel innen det holdningsskapende arbeidet for egen næring (Runhovde og Skjervak, 2018). Skal politiet jobbe forbyggende med kriminalitet i fiskerinæringen, så blir kunnskapsinnhen-

ting, planlegging og samarbeid med andre offentlige forvaltningsorgan særlig viktig i framtiden for å få iverksatt effektive tiltak mot prioriterte problem.

Modellen problemorientert politiarbeid, slik det er tenkt benyttet i blant annet politiets grunnetterretningsprosjekt, kan være en interessant modell for å styrke forebyggingen av kriminalitet i fiskerinæringen. Et slikt arbeid vil imidlertid innebære stor grad av samarbeid og koordinering med politiets distrikter, påtalemyndighetene, andre etater og næringen selv. Videre vil selve organiseringen av arbeidet, herunder forankringen, mandatet og ressursene det blir tildelt, være avgjørende for hvor vellykket det vil være. Skal en slik satsning gi uttelling, må det derfor få solide organisatoriske, juridiske og økonomiske rammer, slik at det er mulig for politiet å jobbe langsiktig og strategisk på feltet.

En forutsetning for å lykkes med analysesamarbeid er at det er tilstrekkelig hjemmelsgrunnlag for utveksling av data uten at taushetsplikt står i veien. Likeledes er ressurser for å tilrettelegge logistikk for teknisk utveksling og utnyttelse av slike data kritisk.

20.8 Utvalgets tilråding

20.8.1 Organisering av de primære kontrollmyndighetene

Utvalget tilrår at ansvaret for ressurskontrollen i framtiden samles hos Fiskeridirektoratet, med Kystvakten som ansvarlig myndighet for havgående kontroll. Samtidig anbefales det at Fiskeridirektoratet omorganiseres, slik at tilsyns- og kontrollarbeidet kan profesjonaliseres. Utvalget tilrår at Fiskeridirektoratet legger om til en funksjonsdelt organisering av virksomheten, der kontroll- og tilsynsfunksjonen skilles organisatorisk fra de øvrige direktoratsfunksjonene. Det tilrås også at organiseringen av klagebehandling i fiskeriforvaltningen utredes nærmere.

Utvalget anbefaler at styringsstrukturen for Kystvakten utredes nærmere. Utvalget etterlyser en styringsmekanisme som hindrer at kontrollen med våre store fiskeressurser blir en salderingspost når andre sektorers behov for kystvaktressurser øker.

Utvalget tilrår videre at kystvaktlovens virkeområde angitt i lovens § 9 utvides til også å omfatte Justervesenets regelverk. Kystvakten bør få utvidet sitt hjemmelsgrunnlag, slik at det blir mulig for Kystvakten å kontrollere fiskefartøy

også opp mot andre lover enn de som i dag er opplistet i kystvaktlovens § 9 (fiskeri) og § 11 (miljø).

Utvalget anbefaler at salgslagene rendyrkes som oppgjørssentral og markedsplass, og at de ikke lenger skal ha ansvaret for operativ ressurskontroll. Det foreslås likevel at salgslagene fortsatt skal ha ansvar for å kvalitetssikre sedlene og påse at forretningsreglene etterlevs. Det innebærer en videreføring av dagens system- og kvotekontroll.

Det foreslås at salgslagene fortsatt skal gjennomføre rutinemessig administrativ inndragning ved fangst over kvote eller andre nærmere spesifiserte regelbrudd, som ikke krever skjønnsmessig vurdering av inndragningsbeløp. Salgslagene må pålegges å samordne sin praksis, slik at like tilfeller behandles likt.

Videre foreslås det at salgslagene får en særlig plikt til å varsle Fiskeridirektoratet ved mistanke om lovbrudd i forbindelse med førstehåndsomsetningen.

Salgslagene forventes fortsatt å være en viktig medspiller i arbeidet med ressurskontroll og i det forebyggende arbeidet mot kriminalitet i fiskerinæringen i kraft av sin kompetanse og nærhet til fiskeriene.

Forslagene innebærer at flere av dagens lover og forskrifter som hjemler salgslagenes kontrollarbeid endres.

20.8.2 Tverretatlig samarbeid og politiets rolle

Utvalget tilrår at

- politiet og kontrollatene i fremtiden jobber mer kunnskapsstyrt og forebyggende med kriminalitet i fiskerinæringen,
- etatene med kontrollansvar inn mot fiskerinæringen går sammen og ser på hvordan de best kan få gevinster ved samarbeid. Særlig bør ansvarsforhold og samarbeidsløsninger mellom Kystvakten og Fiskeridirektoratet når det

gjelder overvåkning, risikovurdering og reaksjonsfastsettelse utredes med tanke på å øke effektiviteten. Konkrete tiltak som kan vurderes er opprettelse av en felles operativ overvåkningssentral for fiskeriene (FMC/Kystvakt-sentral) som følger løpende med på fiskeriene. Utvalget tilrår også at det utformes en samarbeidsavtale med instruks som formaliserer og regulerer samarbeidet mellom Fiskeridirektoratet, Kystvakten og politi- og påtalemyndighet i fiskerisaker. Avtalen bør omfatte både risikostyring, analysesamarbeid og operativt samarbeid,

- Skatteetaten og Tolletaten utvikler en helhetlig tilnærming til fiskeri som sektor,
- ansvaret til statsadvokatembetene i Troms og Finnmark og i Rogaland utvides, slik at de har ansvar for alle fiskerisaker, i tråd med det saklige virkeområdet til havressursloven, som inkluderer hele verdikjeden,
- det opprettes et etterretningssenter for fiskerisaker i Økokrim, som også bistår med kompetansebygging i distriktene,
- det opprettes et fiskeripoliti i de fiskeritunge politidistriktene, der minimum tre medarbeidere er dedikert til fiskerisaker,
- det opprettes to tverretatlige fiskekriminalitetsentre under ledelse av politiet, med deltakelse fra Mattilsynet, Fiskeridirektoratet, politiet, Tolletaten, Justervesenet, Skatteetaten og Kystvakten. Sentrene opprettes med en «task force-organisering», som sikrer at analyser og kontroller håndteres umiddelbart,
- det lages et etterforskningsrundskriv som veileder politidistriktene om håndteringen av fiskerisaker,
- det gis et hjemmelsgrunnlag for utveksling av data, slik at taushetsplikt ikke står i veien for å utveksle data som den enkelte etat trenger for å løse oppgavene etter aktuell sektorlovgivning.

Kapittel 21

Reaksjoner

21.1 Innledning

Tidligere i rapporten er det beskrevet tiltak som skal sikre etterlevelse gjennom forebyggende tiltak. I de tilfeller regelverket ikke etterlevs og det avdekkes lovbrudd, er det viktig at det reageres i en form og på et nivå som har tilstrekkelig individuell- og allmennpreventiv effekt. Målet er at valg av reaksjon i størst mulig grad skal bidra til etterlevelse, samtidig som ressursbruken er effektiv og myndighetsutøvelsen legitim.

Dersom reaksjonen¹ ikke virker avskrekkende, har den begrenset funksjon. I verste fall kan den gi en ytterligere negativ effekt gjennom å svekke regelens legitimitet, både for den som har

¹ Utvalget har valgt å benytte begrepet «reaksjoner» for å beskrive ulike måter forvaltningen og politiet kan reagere på for å forebygge regelbrudd og håndheve regelverket. Utvalget ønsker å gjøre oppmerksom på at begrepet reaksjoner her er benyttet litt forskjellig fra begrepet «å ilegge en reaksjon», som er en motsats til begrepet «å ilegge en sanksjon». Marius Stub drøfter de to sistnevnte begrepene i kapittel 2 av Stub, M. 2011. Tilsynsforvaltningens kontrollvirksomhet.

begått handlingen, men ikke minst for samfunnet for øvrig.

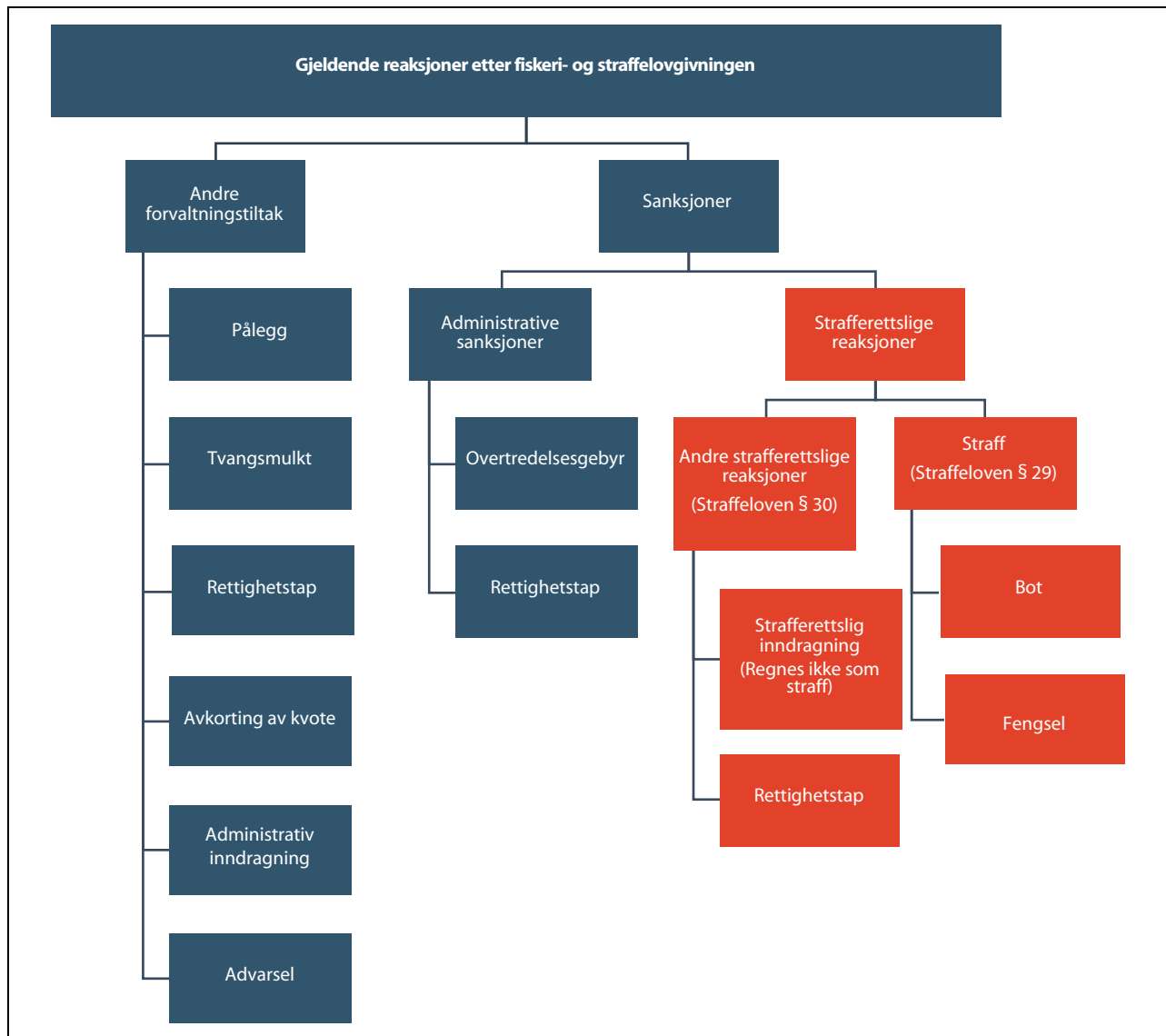
Utvalget har fått innspill både fra næringsorganisasjoner og de operative kontrollmyndighetene om svakheter ved dagens reaksjonsbruk, jf. omtale i kapittel 6 om dagens kontroll og håndheving. Utvalget har på denne bakgrunn vurdert følgende tema:

- a. Bør administrative sanksjoner benyttes i større grad?
- b. Forholdet mellom straff etter fiskerilovgivningen og straffeloven
- c. Er dagens reaksjonsnivå tilstrekkelig preventivt?
- d. Likebehandling ved illeggelse av reaksjoner

Innledningsvis i kapittelet gis det en oversikt over hvordan de ulike begrepene benyttes i henholdsvis forvaltnings- og straffespolet. Deretter beskrives reaksjonsformene som er hjemlet i dagens fiskerilovgivning. I tillegg gis en oversikt over noen relevante reaksjoner etter straffeloven. Temaene i punkt a–d over er drøftet i punkt 21.8.

Boks 21.1 Definisjon av sentrale begreper

- Straff defineres ofte som et onde som staten påfører en lovovertreder på grunn av lovovertreddelsen, i den hensikt at det skal føles som et onde (Andenæs, 1976 og Rt. 1977 s. 1207).
- Sanksjon defineres ofte som en negativ reaksjon som kan ilegges av offentlig myndighet med hjemmel i lov, som retter seg mot en begått overtredelse av lov, forskrift eller individuell avgjørelse, og som har et hovedsakelig eller vesentlig pønalt formål. Med pønalt formål menes at reaksjonen skal virke som straff. *Administrative sanksjoner* er definert i forvaltningsloven § 43 som negative reaksjoner som kan ilegges av et forvaltningsorgan, som retter seg mot en begått overtredelse av lov eller forskrift, og som regnes som straff etter den europeiske menneskerettskonvensjonen. *Strafferettslige reaksjoner* er sanksjoner som hverken anses som straff etter norsk rett eller faller inn under administrative sanksjoner.
- Andre forvaltningstiltak brukes ofte om reaksjoner som ikke har pønalt formål, men kan ha som formål å gjenopprette lovlig tilstand eller virke framoverskuende.



Figur 21.1 Oversikt over sanksjoner og andre forvaltningstiltak i fiskerilovgivningen.

21.2 Reaksjoner på lovbrudd

Begrepene straff, administrativ sanksjon og andre forvaltningstiltak er sentrale for å beskrive ulike reaksjoner som kan ilegges ved lovbrudd. Begrepene er diskutert utførlig i tidligere utredninger. Det vises særlig til NOU 2003: 15 *Fra bot til bedring*, forarbeidene til havressursloven og forarbeidene til endringer av forvaltningsloven. I det videre gis det en kort oversikt over begrepene.

Sanksjoner er tilbakeskuende reaksjoner, ettersom de anvendes ved overtredelser som allerede er begått. Formålet er å påføre gjerningspersonen eller foretaket et onde, som en reaksjon fra samfunnets side mot overtredelsen.

Sanksjonsbegrepet omfatter både strafferettslige reaksjoner og administrative sanksjoner.

Reaksjonene som anses som straff etter norsk rett er listet opp i straffeloven § 29, mens andre strafferettslige reaksjoner er listet opp i straffeloven § 30. Sanksjoner som ikke defineres som strafferettslige reaksjoner i norsk lov, betegnes tradisjonelt som administrative sanksjoner. I forvaltningsloven § 44 listes overtredelsesgebyr og administrativt rettighetstap opp som sanksjoner. Administrative rettighetstap er definert som administrative sanksjoner som trekker tilbake eller begrenser en offentlig tillatelse, jf. forvaltningsloven § 45.

Den europeiske menneskerettsdomstol (EMD) legger imidlertid en videre forståelse av straffebegrepet til grunn.² Reaksjoner klassifisert som straff etter nasjonal rett, er som hovedregel også straff etter Den europeiske menneskerettig-

hetskonvensjon (EMK). I tillegg kan også andre reaksjoner anses som straff etter EMK, basert på normens karakter eller innholdet og alvorligheten av reaksjonen. EMD har i vurderingen blant annet lagt vekt på hvilke hensyn og formål sanksjonen skal ivareta. Dersom formålet eller virkningen av sanksjonen i praksis er individual- eller allmennpreventiv, taler det for å anse sanksjonen som straff etter EMK artikkel 6. Ved avgrensning av sanksjonsbegrepet må det tas hensyn til EMK. Begrepet må ikke tolkes så snevert at reaksjoner som blir ansett som straff etter EMK faller utenfor. EMK stiller særlige krav til saksbehandling ved reaksjoner som anses som straff etter konvensjonen. Her slår også hensynet til forbudet mot gjentatt forfølgning («dobbelstraff») inn.

Reaksjoner som er framoverrettet omtales som andre forvaltningstiltak. De er ikke sanksjoner etter forvaltningslovens definisjon. For eksempel er vedtak om å ilegge tvangsmulkt, eller vedtak om å trekke tilbake en offentlig tillatelse fordi innehaveren ikke lenger fyller vilkårene, ikke sanksjoner. Formålet med tvangsmulkt er å sørge for at lovlig tilstand (gjen)opprettes.

Avgrensingen mellom sanksjoner og andre forvaltningstiltak er imidlertid ikke alltid like klar. For visse reaksjonsformer kan det være slik at de under enkelte ordninger faller inn under kategorien administrative sanksjoner, mens de under andre ordninger karakteriseres som andre forvaltningstiltak. Det avgjørende er hva som er formålet med reaksjonen og om EMK regner det som straff.

Under enkelte ordninger vil for eksempel administrativ inndragning defineres som en sanksjon, men slik inndragning praktiseres etter fiskerilovgivningen regnes det som et forvaltningstiltak. Når det fiskes ulovlig eller ut over tildelt kvote har ikke fisker tilegnet seg ressursene på rettmessig måte. Da handler administrativ inndragning om å gjenopprette lovlig tilstand ved at den uberettigede gevinsten av høstingsaktiviteten inndras.

Noen forvaltningsmyndigheter ilegger formelle advarsler som sanksjoner. Fiskerimyndighetene benytter uformelle advarsler, der formålet er å veilede om innholdet i fiskerilovgivningen. Disse advarslene har ikke noe pønalt formål og er ikke bestemmende for enkeltpersoners rettigheter og plikter

Skillet mellom sanksjoner og andre forvaltningstiltak som kan benyttes ved overtredelser av fiskerilovgivningen er illustrert i figur 21.1.

21.3 Forvaltningstiltak

21.3.1 Pålegg om stans m.m.

Havressursloven § 46 fjerde ledd gir Fiskeridirektoratet hjemmel til å gi pålegg som et ledd i gjennomføring av kontroll. Det kan for eksempel gis pålegg om å stanse fartøy, trekke redskap og stanse andre pågående aktiviteter på sjø og land m.m. Hensikten er å gi Fiskeridirektoratet direkte adgang til å stanse aktivitet som er i strid med fiskerilovgivningen slik at lovlig tilstand kan gjenoprettes. Dette kan være aktuelt ved fiske med ulovlig redskap eller ved brudd på reglene som gjelder for bruk av vekter. Fiskeridirektoratet kan også plombere redskaper, gjenstander, eller steder hvor dokumenter oppbevares for å unngå at ulovlig aktivitet gjenopptas eller for å sikre bevis. Kystvakten er gitt tilsvarende hjemmel i kystvaktloven § 29. Fiskesalgslagene er ikke gitt slik hjemmel.

Et pålegg er bestemmende for enkeltpersoners rettigheter og plikter og er dermed å anse som et enkeltvedtak. Det betyr at de generelle saksbehandlingskravene i forvaltningsloven gjelder, noe som i utgangspunktet vil si at det må gis forhåndsvarsel, fattes skriftlig vedtak og gis klagemulighet. Når det gis pålegg om stans av en ulovlig aktivitet, foreligger det imidlertid ofte et umiddelbart behov for å stanse aktiviteten. Forvaltningsloven åpner for at forhåndsvarsel kan unnlates dersom slik varsling vil medføre fare for at vedtaket ikke kan gjennomføres. Behovet for umiddelbar stans tilsier også at det kan være unødvendig byrdefullt om pålegget må skje skriftlig. Dette kravet kommer derfor ikke alltid til anvendelse ved pålegg. Varslingskravet kan i en del tilfeller løses ved at skriftlige vedtak forenkles, gjerne i form av standardiserte skjema. Behovet for umiddelbar stans tilsier også at en eventuell klage ikke kan gi oppsettende virkning. Videre kan pålegg om stans ses i sammenheng med samarbeidsplikten som er pålagt den som blir kontrollert i havressursloven § 45. Denne plikten gir den som kontrolleres plikt til å legge til rette for at kontroll kan gjennomføres på en effektiv måte.

Pålegg om stans anses ikke å være en administrativ sanksjon ettersom formålet kun er å stanse ulovlig aktivitet og gjenopprette en lovlig tilstand. Denne typen pålegg benyttes nok i utstrakt grad som grunnlag for dialog med næringen om samar-

² Engel mfl. mot Nederland, 8. juni 1976 (nr. 5100/71, 5101/71, 5102/71, 5354/72 og 5370/72). Kriteriene er fastholdt i EMDs etterfølgende praksis

beidsplikten, men bruken har ikke blitt registrert systematisk. Videre er pålegg også sterkt knyttet til hjemmelen for tvangsmulkt. Skal tvangsmulkt brukes, kreves det at alle pålegg registreres for å sikre notabilitet og likebehandling.

21.3.2 Tvangsmulkt

Tvangsmulkt er dagbøter som kan gis ved overtredelse av lov eller plikter fastsatt med hjemmel i lov. Formålet er at den ansvarlige for lovovertrедelsen skal gis økonomisk insentiv til å etterleve de kravene som er fastsatt. Det er gitt hjemmel til å ilegge tvangsmulkt i havressursloven § 58, deltakerloven § 29 og den økonomiske soneloven § 7b. Fiskeridirektoratet har ikke tatt disse hjemlene i bruk, men arbeider med prosedyrer for bruk av tvangsmulkt.

Tvangsmulkt etter havressursloven kan settes til to ganger rettsgebyret (R)³. Dersom det foreligger særlige forhold kan den settes lavere eller høyere, for eksempel ved behov for et sterkere oppfyllelsespress, men ikke lavere enn 0,5 R og ikke høyere enn 5 R.

Tvangsmulkt benyttes på en rekke andre områder. Innenfor akvakultur er dagboten i dag omkring 4 100 kr⁴. Dyrevelferdsloven hjemler også bruk av tvangsmulkt og størrelsen fastsettes med hensyn til hvor viktig det er at vedtaket gjennomføres, og hvilke kostnader det antas å medføre.

Nærings- og fiskeridepartementet vil som utgangspunkt være klageinstans for Fiskeridirektoratets vedtak om tvangsmulkt. Fiskeridirektoratet kan delegere sin kompetanse til å ilegge tvangsmulkt til direktoratets regioner. Da vil normalt Fiskeridirektoratets hovedkontor være klageinstans.

Tvangsmulkt anses ikke å være en sanksjon, ettersom formålet er å (gjen)opprette en lovlig tilstand. Reaksjonen vil for eksempel være aktuell dersom mottak ikke retter seg etter pålegg om å fjerne faste innretninger som kan benyttes til å transportere fisk utenom vekt, eller dersom innretninger som kan være egnet til å påvirke veiingen er plassert før eller i forbindelse med vekten. Tvangsmulkt kan også benyttes til å sørge for en raskere implementering av ulike rapporteringskrav. Reaksjonen kan kombineres med andre sanksjoner.

21.3.3 Suspensjon og tilbakekall av registrering i kjøperregisteret

I fiskesalslagsloven er det gitt forbud mot førstehåndsomsetning av villevende marine ressurser uten godkjenning av et fiskesalgslag. Det vil si at alle som skal kjøpe fisk i første hånd må være godkjent av aktuelt fiskesalgslag. Parallelt skal kjøper være registrert i Fiskeridirektoratets register over kjøpere, jf. forskrift om registrering som kjøper av fangst § 2. Fiskere som har fått dispensasjon for å drive kaisalg skal være registrert i det samme registeret.

For å kunne bli registrert som kjøper må en rekke vilkår være oppfylt. Kjøperen må være registrert i både Foretaksregisteret og Enhetsregisteret. I tillegg til nødvendig kontaktinformasjon skal det også oppgis nøyaktig stedsangivelse for hvor kjøp av fangst skal skje. Videre må kjøper forplikte seg til å holde seg orientert om og overholde salgsorganisasjonenes forretningsregler og omsetnings- og salgsbestemmelser, herunder til enhver tid stille den bankgaranti eller tilsvarende sikkerhet som salgsorganisasjonene krever.

Med hjemmel i fiskesalslagsloven § 10 kan salgslag med øyeblikkelig virkning treffe vedtak om suspensjon av adgangen til å stå registrert som kjøper dersom kjøper ikke stiller garanti eller tilsvarende sikkerhet i henhold til salgsorganisasjonens salgsvilkår. Dette er for å sikre fisker oppgjør for levering av fisk til kjøper. Dersom salgslagene bekrefter at kjøper igjen stiller garanti, vil suspensjonen falle bort.

Videre kan registreringen i kjøperregisteret tilbakekalles permanent eller midlertidig av Fiskeridirektoratet dersom vilkårene for registrering ikke er oppfylt til enhver tid. Dersom tilbakekall av kjøperregistreringen har et tilbakeskuende formål, i tilfeller hvor kjøper ikke har overholdt salgsorganisasjonenes forretningsregler og omsetnings- og salgsbestemmelser, vil tiltaket anses som en administrativ sanksjon med pønalt formål og som straff etter EMK. I de fleste tilfeller vil imidlertid et slikt tilbakekall ha et framoverskuende formål eller gjenopprettende formål ved at kjøper ikke til enhver tid oppfyller vilkårene for å stå registrert som kjøper.

Tilbakekall av kjøperregistrering anses å være en svært effektiv reaksjon for å stoppe ulovlig aktivitet og gjenopprette en lovlig tilstand, men tilsvarende som for tilbakekall av ervervstillatelse, er dette en alvorlig reaksjon med omfattende konsekvenser.

Fiskeridirektoratet har lite praksis på området, men i de tilfeller det er gitt forhåndsvarsel om til-

³ Per 1. januar 2019 utgjør R 1150 kr

⁴ Folketrygdens grunnbeløp (G) ganget med 15 dividert på 365

bakekall, har det ikke vist seg nødvendig å gjennomføre vedtaket fordi den lovlige tilstanden er gjenopprettet før vedtak er truffet. Dette er også erfaringene når salgslagene varsler tilbakekall av godkjenning som kjøper, men direktoratet peker på at det er uheldig at ikke brudd på fiskerilovgivningen direkte kan resultere i tilbakekall.

21.3.4 Avkorting av kvote

I fisket etter norsk vårgytende sild, nordsjø-sild, lodde, kolmule og makrell kan Fiskeridirektoratets regioner fatte vedtak om en forholdsmessig avkorting av kvoten dersom fangst forsettlig eller uaktsomt er drept ned (tilbakeført til havet død eller døende), for eksempel ved slipping fra redskapet. Fiskeridirektoratets hovedkontor er klageinstans for slike vedtak.

Denne reaksjonsformen benyttes i liten grad. I perioden fra 2014 til 2019 er det kun registrert fire avkortingssaker. Det skyldes at det er vanskelig å avdekke lovbrudd og etablere faktum om kvantum som neddrepes. Dermed er det vanskelig å fastsette grunnlaget for avkortningens størrelse. I praksis har kvantum gjerne blitt fastsatt gjennom en forhandling der fisker sier seg enig i kvantum som er neddrevet og som skal avkortes. En slik løsning tilsier imidlertid at kvantumet som går til avkorting i mange tilfeller vil være vesentlig lavere enn det som trolig er neddrevet.

Samtidig er det utfordrende å etablere tilstrekkelig dokumentasjon i disse sakene. De få sakene som foreligger er saker hvor Kystvakten har avdekket forholdet og deretter skriver en innstilling om vedtak til Fiskeridirektoratets regioner. Videre har det blitt stilt spørsmål ved om en avkorting rettmessig kan gjøres på neste års kvote, ettersom hjemmel er gitt i de årlige reguleringsforskriftene.

Avkortingssadgangen har vært gitt i de årlige reguleringsforskriftene for artene makrell og sild siden før 1977. Det vil si at adgangen ble innført før utkastforbudet ble etablert, og senere ilandføringsplikt for de aktuelle artene. Avkorting av kvote ble derfor ikke innført som en sanksjon for brudd på utkastforbudet, men som en kvoteavregningsregel. Det er altså snakk om å belaste fartøyet med det kvantum som er neddrevet. Uten en slik regel og et tilhørende vedtak ville fartøyet kunne fiske kvantum på nytt og lande det på ordinær måte. Avkorting er derfor ikke å regne som en sanksjon, men som en regel for å unngå at deler av kvoten fiskes flere ganger.

21.3.5 Administrativ inndragning

Havressursloven § 54 fastslår at fangst, eller verdien av fangst, som er høstet eller levert i strid med bestemmelser fastsatt i eller i medhold av havressursloven eller deltakerloven, tilfaller vedkommende salgslag, eller staten dersom fangsten ikke faller inn under omsetningsretten til salgslaget. Bestemmelser om administrativ inndragning er også gitt i fiskesalagsloven § 21 og deltakerloven § 27.

Administrativ inndragning kan gjennomføres uavhengig av om forholdet medfører straffesvar, og det stilles kun krav om objektiv⁵ overtredelse av regelen.

Slik administrativ inndragning anses ikke som en administrativ sanksjon ettersom hensikten er å gjenopprette lovlig tilstand. Den enkelte fisker eller foretaket skal ikke få en uberettiget berikelse på bekostning av samfunnet, fellesskapets ressurser og andre som høster i overensstemmelse med regelverket. Dette er drøftet nærmere i forarbeidene til havressursloven hvor det heter at:

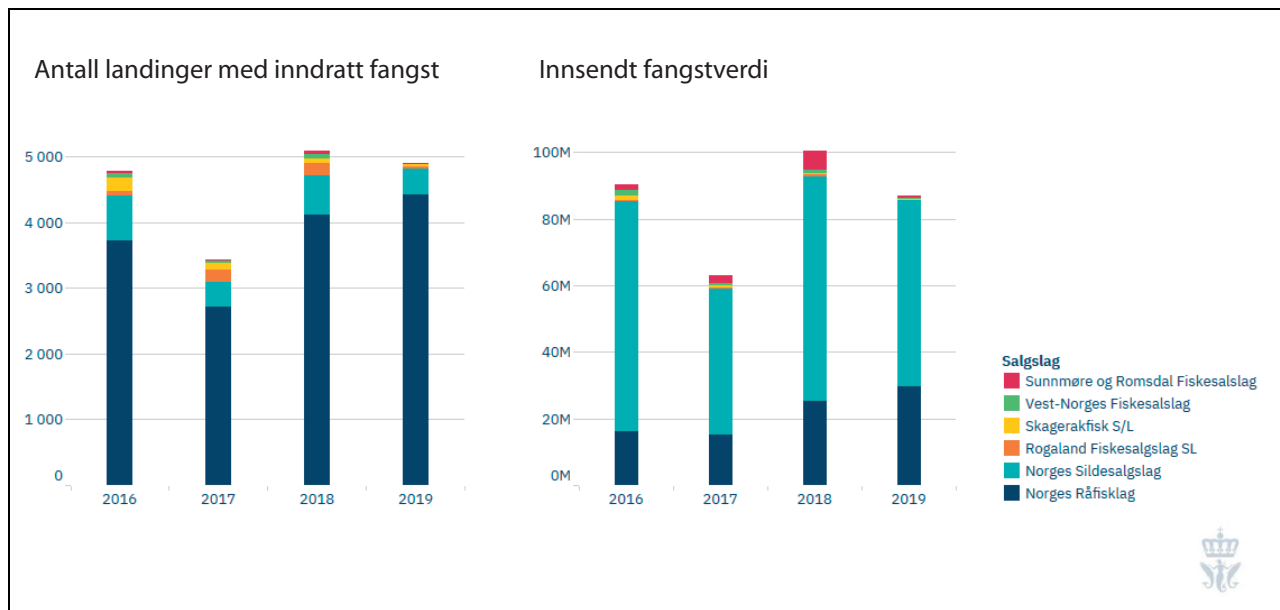
«Sjølvs om fangsten skal forast i land, er det likevel eit grunnleggjande prinsipp at den som haustar av dei levande marine ressursane ikkje skal få behalde fangsten dersom han ikkje har løyve til å fiske, eller fangsten er ulovleg etter kvotereglar eller andre reglar. Fiskarane skal ikkje oppnå nokon fordel ved den ulovlege haustinga. ... Slik inndraging skjer på objektivt grunnlag.»

Departementet har i forskrift om inndragning av fangst og bruk av inndregne midlar fastsatt regler om saksbehandling, fastsettelse av fangstverdi, om det kan gis vederlag for ilandføringskostnader, hvem som har vedtakskompetanse og om hva salgslagene kan bruke inndratte midler til.

Salgslagene fatter vedtak om inndragning av fangst utover kvote, ulovlig bifangst, fangst høstet i fredningstid og fangst ut over turkvote. Fiskeridirektoratet kan fatte vedtak om inndragning av fangstverdi ved alle brudd på havressursloven eller deltakerloven, med unntak av fangst utover kvote. Fiskeridirektoratet kan instruere salgslaget til å foreta inndragning.

De aller fleste inndragningsvedtak gjelder fiske over kvote. Adgangen benyttes i liten grad ved overtredelser av øvrige bestemmelser i

⁵ Objektiv overtredelse innebærer at en lovregel er overtrådt, uavhengig av om det foreligger skyld eller ikke hos gjerningspersonen (Andenæs, alminnelig strafferett, 6. utgave)



Figur 21.2 Administrative inndragninger per salgslag¹

¹ Tall per 25. november 2019

Kilde: Landings- og sluttседdelregisteret

havressursloven, deltakerloven og fiskesalslagsloven, eller i kombinasjon med andre reaksjoner, selv om det er adgang til det.

Det er også vanskelig å sikre likebehandling på området, siden alle de seks salgslagene og Fiskeridirektoratets fem regioner har vedtaksmyndighet for administrativ inndragning. Kystvakten har ikke hjemmel til å vedta administrativ inndragning, men kan anmode salgslagene eller Fiskeridirektoratet om å vurdere dette.

Figur 21.2 gir en oversikt over antall landinger det er foretatt inndragning på og inndradd fangstverdi fordelt på de ulike salgslagene. Norges Råfisklag inndrar på flest landinger, mens Norges Sildesalgslag inndrar mest målt i verdi.

21.3.6 Advarsel

Ved mindre alvorlige overtredelser har Fiskeridirektoratet og Kystvakten praksis for å reagere med en skriftlig advarsel. Dette til tross for at kontrollen har vist at kontrollobjektet har foretatt en handling (eller unnlattelse av å handle) som er lovstridig. Dersom det reageres med advarsler, registreres dette i Fiskeridirektoratets system.

Fiskeridirektoratet og Kystvakten reagerer med advarsel, selv om det ikke er gitt direkte hjemmel. Dette gis det støtte for i Ot.prp. nr. 62 (2015–2016) hvor det heter at:

«Kravet om lovhjemmel kan imidlertid neppe forstås strengt hvor det i vedkommende lov er hjemmel for andre administrative sanksjoner. I slike tilfeller må hjemmelen for å kunne ilegge en formell advarsel normalt kunne følge av hjemmelen for den strengere sanksjonen. Det må tas forbehold dersom forvaltningen ved å ilegge formell advarsel unngår de rettsikkerhetsgarantier som må følges ved ileggelse av en reaksjon etter hjemmelsloven. Hvis det er tale om at en formell advarsel skal tillegges særlige rettsvirkninger (slik utvalget foreslo), må det stilles strengere krav til hjemmelen.»

Slik praksisen med advarsler fra Fiskeridirektoratet og Kystvakten fungerer i dag, kan disse betegnes som ikke-bindende uttalelser fra myndighetene, som en følge av veiledningsplikten forvaltningen har etter forvaltningsloven § 11.

Disse advarslene er ikke bestemmende for rettinger eller plikter, jf. forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav b. Advarsel gitt av Fiskeridirektoratet anses derfor ikke som enkeltvedtak etter forvaltningsloven. Likevel gjelder visse krav til saksbehandlingen også for denne typen tiltak. For eksempel har Sivilombudsmannen i enkelte saker om ikke-bindende uttalelser stilt visse krav til kontradiksjon (Somb, 2008). Advarslene utformes i dag som enkeltvedtak og det gis ordinær klageadgang etter forvaltningsloven kapittel IV. Fiskeridirektoratets hovedkontor er klageinstans for

advarslar utstedt både av direktoratets regioner og Kystvakten.

Hovedformålet med praksisen er å gjøre kontrollobjektet og næringen for øvrig kjent med at det er konstatert et objektivt brudd på fiskerilovgivningen, hvordan regelverket skal forstås og videre beskrive aktsomhetsnormen i det konkrete tilfellet. Advarslene får ingen direkte konsekvenser for den som blir ilagt denne reaksjonen. Et viktig mål med dagens praksis er at kontrollobjektet blir gjort kjent med hvilke forventninger som stilles, slik at de innretter aktiviteten deretter. En advarsel er derfor ikke i seg selv bestemmende for valg av reaksjon ved gjentatte overtredelser, men kan ha betydning for aktsomhetsvurderingen ved senere tilsvarende tilfeller.

21.4 Administrative sanksjoner

21.4.1 Overtredelsesgebyr

Overtredelsesgebyr er en administrativ reaksjon, hjemlet blant annet i havressursloven § 59, deltakerloven § 28 og lov om måleenheter, måling og normaltids § 30. Det er en forutsetning for ileggelse av overtredelsesgebyr at det er utvist forsett eller uaktsomhet. Beviskravet er klar sannsynlighetsovervekt. Reaksjonen ble blant annet innført for å ha en effektiv administrativ reaksjon som kunne brukes istedenfor å anmelde de minst alvorlige lovbruddene.

Bruk av overtredelsesgebyr er regulert i forskrift om bruk av tvangsmulkt og overtredelsesgebyr ved brudd på havressursloven og deltakerloven. Den avgrenser hvilke bestemmelser det kan ilegges overtredelsesgebyr etter og setter en øvre beløpsgrense for gebyret. Det forutsettes også at den aktuelle forskriften som er overtrådt har egen hjemmel for ileggelse av overtredelsesgebyr.

Gebyret skal fastsettes konkret i hvert enkelt tilfelle. Det skal blant annet tas hensyn til fortjenesten, eller den potensielle fortjenesten, som den ansvarlige har hatt ved lovbruddet, bruddets alvorlighetsgrad, samt hvilke ekstrakostnader kontrolltiltaket og saksbehandlingen har medført. I tillegg skal det legges vekt på om det gjelder ett eller flere brudd av samme type. Gebyret er imidlertid begrenset til inntil 100 000 kroner per rettssubjekt. Etter forskrift om måleenheter og måling som benyttes av Justervesenet, kan det ilegges overtredelsesgebyr på inntil 10 pst. av virksomhetens omsetning. Ved overtredelser av enkelte bestemmelser i deltakerloven kan det ilegges overtredelsesgebyr på inntil 3 mill. kroner.⁶ Til

sammenligning er overtredelsesgebyr etter akvakulturloven begrenset til inntil 15 ganger folketrygdens grunnbeløp (G), som i 2019 maksimalt vil utgjøre nærmere 1,5 mill. kroner. Etter dyrehelsesloven er overtredelsesgebyr begrenset til inntil 15 ganger G for virksomheter, men inntil 20 ganger G for fysiske personer.

Selskap kan ilegges overtredelsesgebyr dersom noen som handler for selskapet bryter bestemmelser gitt i eller i medhold av loven, også i de tilfeller hvor ingen enkeltperson kan ilegges slikt gebyr.

Fiskeridirektoratets hovedkontor er klageinstans for vedtak om overtredelsesgebyr etter § 4 første og annet ledd. Departementet er klageinstans for vedtak om overtredelsesgebyr etter § 4 tredje ledd. Domstolene kan overprøve gebyrets størrelse.

Overtredelsesgebyr er ikke definert som straff i norsk lov, men etter EMK anses likevel reaksjonsformen som straff. Det framgår også av havressursloven § 56 sjette ledd at overtredelsesgebyr og straff etter kapittel 12 i loven ikke kan brukes mot det samme lovbruddet. De er altså alternative sanksjoner.

I figur 21.3 gis det en oversikt over overtredelsesgebyr som Fiskeridirektoratet har ilagt fra 2012 til 2017. I underkant av 34 pst. av vedtakene om overtredelsesgebyr blir påklaget. Om lag 80 pst. av vedtakene som blir påklaget blir opprettholdt etter klagebehandling.

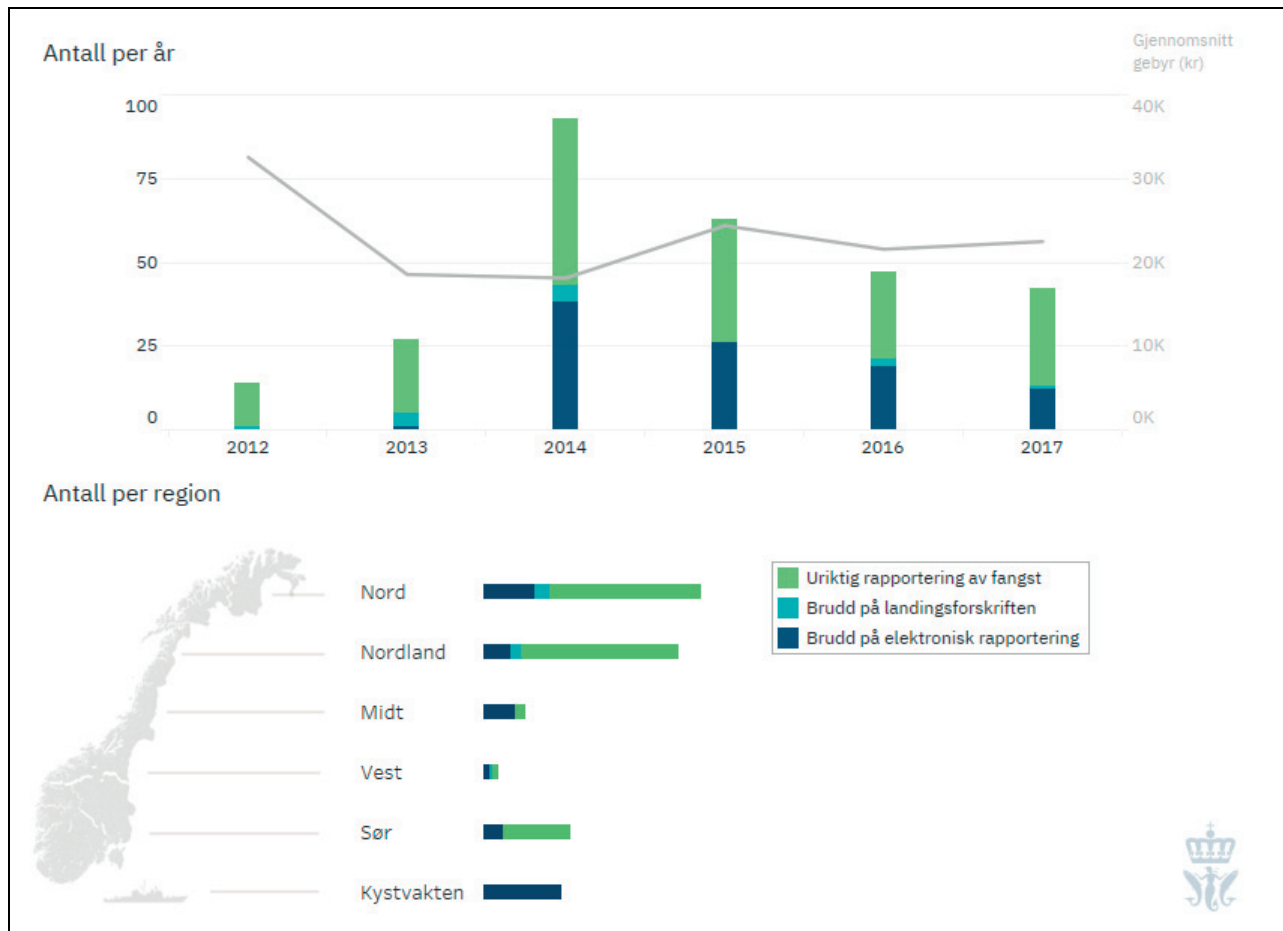
21.4.2 Rettighetstap – Tilbakekall av ervervstillatelse

En ervervstillatelse gir rett til å utøve fiske eller fangst i samsvar med de bestemmelsene som til enhver tid er fastsatt i eller i medhold av havressursloven eller deltakerloven.

Deltakerloven § 11 gir adgang til å tilbakekalle ervervstillatelse. Slikt tilbakekall kan både være et forvaltningsvedtak som ikke anses som sanksjon, og en administrativ sanksjon etter norsk rett og straff etter EMK.

Ervervstillatelsen kan for eksempel tilbakekalles dersom fartøyeieren eller andre som har drevet fartøyet, grovt eller gjentatte ganger, har overtrådt bestemmelser gitt i eller i medhold av deltakerloven eller annen fiskerilovgivning. Tilbakekall i slike tilfeller vil anses som en administrativ sanksjon med et pønalt formål. Dersom fartøyeier mot bedre vitende har gitt uriktige opplysninger eller fortiet forhold av vesentlig betydning for erverv-

⁶ Gjelder fartøy med torsketrållatelse



Figur 21.3 Oversikt over overtredelsesgebyr 2012–2017

Kilde: Fiskeridirektoratet

stillatelsen, vil det baseres på en konkret vurdering av om tilbakekallet er en administrativ sanksjon eller et forvaltningsvedtak. I tilfeller der ervervstillatelse tilbakekalles som følge av at eier(ene) ikke lenger oppfyller nasjonalitetskrav, eller på grunn av passivitet, vil tilbakekallet være et forvaltningsvedtak. Bestemmelsene om tilbakekall inneholder ikke noe eksplisitt skyldkrav.

I teorien kunne en ervervstillatelse tidligere tilbakekalles permanent, men i forarbeidene til deltakerloven ble det uttalt at et permanent tilbakekall av ervervstillatelse burde begrenses til graverende tilfeller. Uansett kan en slik reaksjon ramme hardt, idet det er snakk om å frata den enkelte retten til å utøve sin næringsvirksomhet. Det vil også påvirke mannskapet hardt. Forvaltningsloven ble i 2016 endret slik at et vedtak om administrativt rettighetstap nå gjelder for en bestemt tid, med andre ord er det ikke lenger adgang til permanent tilbakekall ved administrativ sanksjon, jf. forvaltningsloven § 45.

Tilbakekall av ervervstillatelse er en lite brukt sanksjon. Det finnes noe praksis for midlertidig

tilbakekall, for eksempel ved brudd på leveringsbetingelser eller ved proforma arrangement som unngår eierskapsbestemmelser. Videre finnes det også eksempler på at brudd på annen fiskerilovgivning har medført midlertidig tilbakekall, for eksempel ved ulovlig blåkveitefiske, feilrapportering av fangst, brudd på ilandføringsplikten og brudd på selfangstbestemmelser. I de få sakene der dette har blitt benyttet, har ervervstillatelsen vanligvis blitt kalt tilbake for 1–3 måneder. Det lengste tilbakekallet som er gitt er fem måneder, for systematiske overtredelser av ilandføringsplikten. Fiskeri- og kystdepartementet har i instruks av 20. desember 2010 instruert Fiskeridirektoratet om å sanksjonere ved hjelp av tilbakekallsinstuttet og anmeldelse. For ikke å uthule eller omgå rettighetstapet er det aktuelt å samtidig avslå søknader eller signalisere framtidige avslag for erstatningsfartøy og lignende.

Myndigheten til å tilbakekalle ervervstillatelse er delegert til Fiskeridirektoratet og Fiskeridirektoratets regioner. Fiskeridirektoratet har delte erfaringer med å bruke denne sanksjonen. Fordi

dette som nevnt kan ha alvorlige konsekvenser, ikke bare for eier av fartøyet, men også for mannskapet, har tilbakekallsperioden i flere saker blitt forkortet etter klagebehandling. Fartøyene har i tillegg, på grunn av tiden fram til endelig vedtak og tilbakekallsperioden, kunnet tilpasse utnyttelsen av kvoten, slik at tilbakekallet i realiteten har fått liten reell konsekvens. Prosessen med tilbakekall er også tidkrevende, og en eventuell reaksjon kommer gjerne lenge etter at lovbruddet har skjedd.

21.4.3 Tilbakekall av fisketillatelse for utenlandske fartøy

Utenlandsk fiskefartøy kan ikke drive fiske og fangst i Norges økonomiske sone uten tillatelse av fiskeridirektøren. Slik tillatelse omtales gjerne som lisens for fiske i norske farvann og gis bare der det foreligger avtale med fartøyets flaggstat. Det kan fastsettes vilkår til fartøykvote, fangstområder, redskapsbruk, tillatelsens gyldighetstid og hvilke fiskeslag tillatelsen omfatter. Fisketillatelsen kan blant annet nektes eller tilbakekalles ved brudd på vilkårene for lisensen, dersom fartøyet eller dets eier har deltatt i UUU fiske, og ved brudd på ilandføringsplikten. Adgangen til å tilbakekalle fisketillatelse benyttes i praksis ved grove og gjentatte tilfeller. For eksempel ble et portugisisk fartøy nektet lisens i 2010 på grunn av gjentatt bruk av ulovlig redskap og utkast. Reaksjonen kan kombineres med andre reaksjoner.

21.5 Inndragning – Strafferettslig reaksjon

Inndragning regnes ikke som straff etter norsk rett, men er en strafferettslig reaksjon som kan benyttes ved brudd på fiskerilovgivningen (Andenæs, 2016, s. 547).

Straffelovens bestemmelser om inndragning følger av lovens kapittel 13. I fiskerilovgivningen har man regler om inndragning i havressursloven § 65, fiskesalgslagsloven § 23 og deltakerloven § 31 a. Inndragning anses som ett av de mest effektive virkemidlene i håndheving av fiskerilovgivningen og kan fremmes alene eller sammen med krav om straff, jf. straffeloven § 66. Inndragning på fiskeriområdet kan i enkelte tilfeller måle seg med bestemmelsene om frihets- og bøtestraff (Andenæs, 2016, s. 550), da inndragningsbeløpene ofte er større enn bøtene som gis for overtredelsen⁷. Hvorvidt strafferettslig inndragning er å anse som straff etter EMK må vurderes konkret,

basert blant annet på formålet og alvorligheten av reaksjonen, og om sanksjonen i praksis har en individual- og allmennpreventiv funksjon.

21.6 Straff

Brudd på fiskerilovgivningen kan straffes etter særbestemmelser i fiskerilovgivningen, og etter den alminnelige straffelovgivningen. Hva som regnes som straff følger av straffeloven § 29, og de vanligste formene vil her være fengselsstraff, bøter eller rettighetstap.

Utvalget har valgt å beskrive enkelte bestemmelser i straffeloven, som vil være aktuell på fiskeriområdet. De mer spesielle bestemmelsene i straffeloven (annen del) og annen særlovgivning, som også vil kunne være aktuell på fiskeriområdet (for eksempel reglene om hvitvasking, jf. straffeloven §§ 37 og 38) er ikke vurdert.

21.6.1 Straff etter fiskerilovgivningen

Den som med vilje eller ved uaktsomhet bryter lovbudene som er listet opp i havressursloven §§ 60-63 straffes med bøter eller med fengsel i inntil ett år, dersom forholdet ikke faller inn under strengere straffebestemmelser. Dette omfatter brudd på reguleringsbestemmelser, regler om gjennomføring av høsting, regler som er fastsatt for tilrettelegging for kontroll eller andre bestemmelser om kontroll og håndhevelse. Tilsvarende kan den som med vilje eller ved uaktsomhet bryter lovbudene som er listet opp i fiskesalgslagsloven § 22 eller deltakerloven § 31 straffes med bøter eller fengsel inntil ett år. For overtredelse av økonomisk soneloven er straffen begrenset til bøter.

Grove overtredelser av havressursloven, deltakerloven eller fiskesalgslagsloven, gjort med grov uaktsomhet eller med forsett, kan straffes med fengsel i inntil seks år, jf. havressursloven § 64, fiskesalgslagsloven § 22 og deltakerloven § 31. Ved vurderingen av om lovbruddet er grovt, skal det legges vekt på om den økonomiske eller potensielle økonomiske verdien av lovbruddet er stor, om lovbruddet har skjedd systematisk og over tid, om lovbruddet er av grenseoverskridende art, og om lovbruddet har skjedd som ledd i en organisert virksomhet.

Av havressursloven, deltakerloven og fiskesalgslagsloven framgår det at dersom straffansvar kan gjøres gjeldende mot fartøyføreren for en

⁷ Se for eksempel Rt 2008 s 598

handling som noen av mannskapet på et fartøy står for, kan den underordnede bare straffes dersom han har brutt bestemmelser med vilje. Ved avgjørelsen av om en underordnet skal straffes, skal det særlig tas hensyn til den preventive virkningen av straffen, hvor grovt lovbruddet er, og om vedkommende har hatt, eller kunne ha oppnådd en fordel ved lovbruddet.

Dersom et utenlandsk fartøy har brutt bestemmelser som er nevnt i §§ 60 til 63 utenfor sjøterritoriet kan det ikke idømmes fengselsstraff, jf. havressursloven § 64 tredje ledd. Det kan heller ikke ilegges subsidiær fengselsstraff dersom en bot ikke blir betalt. Etter tredje punktum kan fengselsstraff benyttes, uavhengig av bestemmelsene i første og andre punktum, dersom dette følger av avtale med en fremmed stat eller dersom fartøyet er statsløst.

21.6.2 Foretaksstraff

Foretaksstraff kan ilegges et selskap eller annen sammenslutning, og er hjemlet i straffeloven § 27. Bestemmelsen gir en generell adgang til foretaksstraff dersom et straffebud er overtrådt av noen på selskapets vegne. Straffebudet kan enten stå i straffeloven eller i en særlov. Foretaket kan straffes selv om ingen enkeltperson kan straffes for overtredelsen, og straffen er bot.

Foretaksstraff kan benyttes sammen med andre former for straff både mot fartøyfører, eier og rederi. Et foretak kan ikke utvise skyld, men kan gjøres strafferettslig ansvarlig for handlinger som er begått på foretakets vegne. Derfor er det ingen krav til subjektiv skyld ved bruk av foretaksstraff.

Det finnes ingen begrensninger for hvilke overtredelser som i dag kan føre til foretaksstraff, men i juridisk teori framheves lovovertridelser av økonomisk eller samfunnsregulerende art som relevante områder (Andenæs, 2016).

Forelegg til fartøyfører og inndragning til rederiet har vært ansett som tilstrekkelig reaksjon ved brudd på fiskerilovgivningen, men det pekes også på at foretaksstraff bør vurderes i grovere tilfeller, for å understreke alvorligheten i disse sakene.⁸ Det finnes også høyesterettspraksis hvor foretaksstraff utmåles sammen med inndragning (Rt 1996 s. 624 og Rt 2010 s. 1252). Foretaksstraff kan også være aktuelt ovenfor utenlandske foretak.

Ved anonyme overtredelser vil foretaksstraff være eneste mulighet til å straffe en ulovlig hand-

ling. Det er også sentralt at foretaksstraff er av supplerende karakter. Derfor beholdes det personlige ansvaret usvekket. Denne reaksjonsformen kan bidra til økt preventiv virkning og straffen vil i slike tilfelle normalt ramme den som har hatt fordel av lovbruddet – det vil si foretaket.

Det følger av rettspraksis at selv om vilkårene for foretaksstraff er oppfylt, gir ikke dette noen presumsjon for at slik straff bør ilegges⁹. Domstolene må i den enkelte sak foreta en helhetsvurdering av hvorvidt foretaksstraff skal ilegges. I vurderingen skal det tas utgangspunkt i momentene som er gitt i straffeloven § 28.

21.6.3 Rettighetstap

Rettighetstap regnes som straff etter straffeloven § 29 bokstav f og etter EMK artikkel 6. Det er to ulike former for rettighetstap som er aktuelle ved brudd på fiskerilovgivningen: tap av stilling eller tap av framtidig rett til å ha en stilling eller utøve en virksomhet eller aktivitet. For å ilegges rettighetstap må allmenne hensyn tilsi bruk av slik reaksjon, og det må være begått en straffbar handling som viser at vedkommende er uskikket til, eller kan misbruke, en stilling, virksomhet eller aktivitet. Rettighetstap kan idømmes sammen med andre former for straff eller alene som eneste straff. I enkelte tilfeller vil det å miste retten til en stilling eller til å utøve et yrke være ansett som tilstrekkelig straff.

Rettighetstap har vært lite brukt ved brudd på fiskerilovgivningen. Et eksempel finnes i Rt. 2004 s. 1449 der en daglig leder ble idømt rettighetstap for en periode på 3 år. Et vesentlig moment i vurderingen av om rettighetstap kan benyttes, er faren for misbruk av sin stilling for eksempel i forbindelse med utøvelse av fiske. Rettighetstap har ikke vært benyttet i saker som omhandler reder eller skipper på fartøy.

21.7 Gjentatt straffeforfølgning

EMK protokoll 7 artikkel 4 forbyr gjentatt straffeforfølgning, enten denne skjer administrativt eller straffeprosessuelt. Forbudet er imidlertid ikke til hinder for at ulike myndigheter forfølger samme forhold samtidig i ulike spor. En viss forskjell i tid mellom illeggelse av ulike sanksjoner kan også være tillatt. Dersom den ene forfølgningen avsluttes med en endelig avgjørelse er det også adgang

⁸ Lars Fause: Fiskerikriminalitet med domssamling

⁹ Se Rt 1998 s 652 på side 654, Rt 2010 s 1608 avsnitt 25 og Rt 2011 1738 avsnitt 22

til å fortsette den andre forfølgningen på ordinær måte (fortsatt forfølgning), men på visse vilkår. Samtidig tilsier hensynet til den anklagede, prosessøkonomi, effektiv forvaltning og forholdsmessig sanksjonering at det i størst mulig grad bør sanksjoneres i én og ikke to prosesser.

21.8 Utvalgets vurdering

For at regelverket skal ha tilstrekkelig legitimitet, er det viktig at ulovlige forhold som avdekkes følges opp med effektive reaksjoner.

Hva som er en effektiv reaksjon vil avhenge av overtredelsens art, alvorlighetsgrad og årsaken til at regelen ikke er etterlevd. Som beskrevet tidligere, vil straff eller administrative sanksjoner ikke nødvendigvis gi økt etterlevelse på lengre sikt. For eksempel kan det i tilfeller hvor fiskerne ikke forstår begrunnelsen for en regel være mer effektivt med veiledning som sikrer forståelse, eller å forebygge gjennom å forenkle eller forbedre regelen (proaktiv forebygging). I andre tilfeller kan veiledning ha motsatt effekt, dersom oppfatningen er at man slipper unna med denne reaksjonen. Når reaksjoner først anvendes, må dette skje i en form og på et nivå som har tilstrekkelig individual- og allmennpreventiv funksjon. Kontrollmyndighetenes oppfølging av lovbrudd må altså balanseres på en god måte.

21.8.1 Bør forvaltningssporet brukes mer og straffesporet mindre?

Et helhetlig og fleksibelt reaksjonssystem som kan gi treffsikre og effektive reaksjoner med individual- og allmennpreventiv effekt, er et viktig virkemiddel for å nå målet om etterlevelse av reguleringene.

I NOU 2003: 15 *Fra bot til bedring* drøftes fordeler og ulemper ved straff og administrative sanksjoner. For samfunnet generelt ble det framhevet at hensynet til effektivitet, hensynet til å begrense bruken av straff og behovet for et mer helhetlig og fleksibelt sanksjonssystem, kunne tale for å benytte administrative sanksjoner i større grad. Effektivitetshensynet må på den annen side avveies mot den enkeltes rettsikkerhet. Det ble lagt til grunn at en administrativ sanksjon normalt vil oppleves som mindre belastende enn straff for gjerningspersonen. Det gjelder både selve reaksjonen, prosessen og tidsforløpet knyttet til forfølgningene. Gjerningspersonens rettsikkerhet kan derimot tenkes å bli bedre ivaretatt i det strafferettslige systemet.

Ved ileggelse av administrative sanksjoner vil normalt samme organ avdekke, etterforske og ilegge sanksjonen. Politiet, som har etterforskning som profesjon og som er vant til å forholde seg til strenge dokumentasjons- og beviskrav, er også gjennomgående bedre kvalifisert til å drive etterforskning enn forvaltningsorganer. Det ble understreket at slike garantier er særlig viktige i omfattende og kompliserte saker der det er tale om å ilegge inngripende sanksjoner. Ved mindre kompliserte saker og hvor det er tale om å ilegge mindre inngripende sanksjoner, gjør ikke behovet for slike garantier seg like sterkt gjeldende. Samtidig ble det pekt på at det ikke alltid er slik at en overtredelse blir bedre stilt i det strafferettslige systemet sammenlignet med det forvaltningsrettslige. Forvaltningsloven gir en overtredelse flere rettigheter under saksforberedelsen enn det straffeprosessloven gjør på etterforskningsstadiet, blant annet når det gjelder innsyn og kontradiksjon. På den annen side vil adgangen til domstolsprøving være dyrere og mer tungvint ved administrative sanksjoner. Blant annet vil søksmålsbyrden ligge til den private part.

Dagens situasjon kjennetegnes ved begrenset kapasitet til etterforskning og straffefølgning av fiskerisaker hos politi- og påtalemyndigheten, som medfører at en rekke fiskerisaker henlegges. For å avhjelpe denne situasjonen kan forvaltningen gis flere effektive administrative sanksjoner som kan benyttes istedenfor anmeldelse. På denne måten kan politiet få frigjort kapasitet til å straffefølge de alvorligste og mest kompliserte overtredelsene av fiskerilovgivningen. Det vil også gi et mer helhetlig og fleksibelt reaksjonssystem.

Samtidig er det viktig å være bevisst på eventuelle negative konsekvenser av en slik endring. Dersom færre saker anmeldes til politiet, kan det medføre at kompetanse hos politiet på dette området svekkes ytterligere og at denne type saker i mindre grad blir prøvet i rettssystemet. Dette kan også redusere den preventive effekten, fordi en administrativ sanksjon anses som et mindre onde enn straff. Økt bruk av administrative sanksjoner og andre forvaltningstiltak istedenfor straff, kan altså lede til at overtredelsen av mange anses som mindre alvorlig. Videre offentliggjør vanligvis ikke forvaltningen reaksjonene de ilegger.

Dersom det skal åpnes for økt bruk av administrative sanksjoner og eventuelt andre forvaltningstiltak, er det derfor viktig å legge til rette for at den preventive effekten av reaksjonsbruken ivaretas. Videre er det avgjørende at rettsikkerheten til den enkelte ivaretas. Det vil være viktig å sikre

likebehandling, tilstrekkelig dokumentasjonsgrunnlag og god nok kompetanse hos det forvaltningsorganet som ilegger administrative sanksjoner.

Det er også viktig at de alvorligste og mest kompliserte sakene fremdeles blir fulgt opp strafferettslig, for å sikre en tilstrekkelig individual- og allmennpreventiv effekt og for å prøve slike saker i straffesystemet. Det må derfor settes grenser for når administrative sanksjoner kan brukes som et alternativ til straff.

Likefullt er behovet for effektive reaksjoner et tungtveiende argument for å følge forvaltningssporet i større grad. Nedenfor beskrives ulike reaksjoner, både administrative sanksjoner og andre forvaltningstiltak, som i dag ikke er hjemlet i fiskerilovgivningen, men som vil kunne bidra effektivt til økt etterlevelse. Videre drøftes aktuelle tiltak for å effektivisere bruken av eksisterende hjemler til å ilegge administrative sanksjoner.

21.8.1.1 Beslag og destruering av ulovlig redskap med ukjent eier

Omfanget av ulovlige og umerkede redskaper, særlig umerkede teiner, er omfattende. Redskap som ikke er merket blir beslaglagt med hjemmel i straffeprosessloven, samtidig som forholdet blir anmeldt.

Tabell 21.1 viser årlige beslag av ulovlig redskap i Fiskeridirektoratets region sør, som illustrer at antall beslag er betydelig. Antallet er stort også i de øvrige fire regionene.

Beslagsprosessen er unødvendig tungvint og ressurskrevende både for Fiskeridirektoratet og politiet. Fiskeridirektoratet må bruke tid og ressurser på å anmelde forholdet og overlevere redskap

til politiet, som på sin side må bruke ressurser på å oppbevare redskap til saken er ferdig etterforsket. Langs kysten er det flere eksempler på at både politiet og Fiskeridirektoratet bruker store ressurser på å leie oppbevaringssteder for beslaglagt redskap. I utgangspunktet går politiet videre med saker med kjent gjerningsperson. Anmeldelsene som knytter seg til umerket redskap eller redskap som er merket på en slik måte at eier ikke kan identifiseres, blir derimot systematisk henlagt med begrunnelsen «ukjent gjerningsmann».

For å utnytte ressursene i det offentlige på en bedre og mer effektiv måte kan det gis hjemmel i havressursloven til at Fiskeridirektoratet og Kystvakten, på nærmere angitte vilkår, kan foreta beslag og inndragning, samt destruere ulovlige fiskeredskap med ukjent eier. Her kan det ses hen til hjemmelen for administrativt beslag som er gitt i naturmangfoldloven § 72 a og til tollovens § 16-13.

I de tilfellene hvor det finnes og beslaglegges ulovlig redskap merket med navn og telefonnummer kan for eksempel Kystvakten og Fiskeridirektoratet gis hjemmel til selv å avgjøre forholdet med gebyr.

21.8.1.2 Miljøerstatning

I naturmangfoldloven § 74 er det etablert hjemmel for såkalt miljøerstatning, som innebærer at myndighetene kan pålegge den som overtrer aktuelt regelverk å betale miljøerstatning til staten. Miljøerstatningens størrelse skal fastsettes etter en samlet vurdering av de aktuelle miljøverdiens betydning, miljøskadens omfang og varighet, sanksjoner pålagt overtrederen og omstendighetene for øvrig.

Tabell 21.1 Antall beslag av fiskeredskap region Sør har foretatt i årene 2016–2018

Redskap	2016		2017		2018		Sjötjenesten 2018	
	Merket	Umerket	Merket	Umerket	Merket	Umerket	Merket	Umerket
Teiner	219	122	163	228	784	152	103	56
Garn	1	2	1	2	1	1	0	2
Samleteine	1	4	1	4	0	0	0	0
Ruser	0	4	0	1	2	16	0	2
Leppefiske teiner	0	0	17	10	0	0	0	0
Fisketeine	0	0	0	2	0	0	0	0
Totalt	221	132	182	247	787	169	103	60

Kilde: Fiskeridirektoratet

Brudd på fiskerilovgivningen kan medføre betydelig miljøskade. For eksempel kan manglende etterlevelse av kravene til skånsom høsting i enkelte fiskerier, og mangelfull rapportering av enkelte typer bifangst og bunnhabitat, påvirke økosystemet og marine bunnhabitater på en negativ måte. Dette kan gi alvorlige ringvirkninger for miljøet både på kort og lengre sikt.

For å understreke alvorret og styrke miljøhensynet kan det vurderes å innføre en tilsvarende hjemmel for miljøerstatning ved overtredelser av fiskerilovgivningen. En slik reaksjon kan være et aktuelt alternativ til avkortingsregelen.

21.8.1.3 Hjemmel til skjønnsvurdering

Fiskeridirektoratet har i innspill til utvalget pekt på utfordringer med bedrifter som unndrar seg håndhevelse, fordi uklarheter og rot i regnskap og annen dokumentasjon gjør at kontroller ikke lar seg gjennomføre. Fiskeridirektoratet mangler i dag virkemiddel i slike saker.

I tilsvarende tilfeller med rot i regnskap og dokumentasjon, har skattemyndighetene adgang til skjønnfastsetting av skattegrunnlaget. Av skatteforvaltningsloven § 12-2 følger det at skattemyndighetene kan fastsette det faktiske grunnlaget for skattefastsettingen ved skjønn når det ikke foreligger noen fastsetting etter lovens kapittel 9 (grunnlag for fastsettelse av skatt gjennom skattemelding), eller leverte meldinger ikke gir et forsvarlig grunnlag å bygge fastsettingen på. Skjønn skal settes til det som framstår som riktig ut fra opplysningene i saken.

En tilsvarende form for skjønnfastsettelse av ressursuttaket kan vurderes etablert i fiskerilovgivningen, for å sikre kvoteavregning i de tilfeller der virksomheter bruker rot i regnskap og dokumentasjon for å unndra seg en reell kontroll. Dette vil gi et effektivt virkemiddel i situasjoner der virksomheter prøver å unndra seg kontroll. For å unngå påstander om vilkårlig fastsettelse er det i denne forbindelse viktig å utrede hvilke metoder som kan anvendes for skjønnfastsettelse av ressursuttaket.

21.8.1.4 Bruk av advarsler

Kontrollmyndighetenes praksis med bruk av advarsel ved overtredelser av havressursloven og deltakerloven mangler direkte hjemmel i lov. Advarslene anses derfor som uformelle advarsler, eller ikke-bindende uttalelser fra forvaltningen. Formålet er å gjøre personen eller foretaket kjent med regelens innhold, hvilke sider av den utøvde

aktiviteten som ikke er i overensstemmelse med regelverket og hva som forventes i tilsvarende situasjoner. Dagens praksis med å utforme advarsler som enkeltvedtak, samt å behandle eventuelle klager på disse advarslene, er imidlertid ressurskrevende.

For å øke fleksibiliteten i denne praksisen, kan det være aktuelt å forenkle og begrense dette til rene uttalelser der det orienteres om regelens innhold og lovbruddet. Dette vil ivareta hensynet til forvaltningens veiledningsplikt.

Samtidig kan det i en del tilfeller være behov for å kunne ilegge formelle advarsler med hjemmel i havressursloven eller deltakerloven. Formelle advarsler vil ha karakter av å være reelle sanksjoner som er bestemmende for rettigheter eller plikter, der forvaltningslovens krav til enkeltvedtak og klageadgang får anvendelse.

For å gi advarslene effekt, kan det vurderes å innføre et prikkbelastningssystem, som ligner på systemet hjemlet i vegtrafikkloven. Det vil si at brudd på fiskerilovgivningen vil akkumuleres og resultere i en strengere sanksjon dersom prikkbelastningene overstiger et visst antall over en viss tidsperiode. Spørsmål knyttet til hvilke forhold som egner seg for prikkbelastning og varigheten av prikkene, må i tilfelle vurderes nærmere. EU har innført en slik reaksjonsform for alvorlige overtredelser.¹⁰

Innføring av et prikkbelastningssystem ved overtredelser av fiskerilovgivningen forutsetter at advarslene registreres på en systematisk måte som sikrer notoritet og likebehandling. Dette vil ikke være til hinder for at kontrollmyndighetene fortsatt kan gi ikke-bindende uttalelser som grunnlag for veiledning.

21.8.1.5 Forenklet gebyr

Skal en reaksjon gi en effektiv preventiv effekt, er det viktig at det går minst mulig tid mellom overtredelsen og reaksjonen. Reduseres denne tiden vil ressursbruken også kunne reduseres i mange tilfeller.

Ved mindre alvorlige overtredelser, som etter gammel straffelov ble omtalt som forseelser, kan det vurderes å ta i bruk forenklete forelegg som reaksjon. I dag benyttes slike forenklete forelegg på flere andre områder som reaksjon på mindre alvorlige forseelser. For trafikkforseelser, er dette for eksempel hjemlet i veitrafikkloven § 31b, og

¹⁰ Se https://ec.europa.eu/fisheries/cfp/control/infringements_sanctions/point_system_en

bøtesatsene er fastsatt i egen forskrift om forenklet forelegg i vegtrafikksaker.

På samme måte som for ulike trafikkforhold, kunne slike forenklete forelegg tenkes utstedt direkte på stedet av fiskerimyndighetene for forhold som avdekkes og som ikke krever videre etterforskning. I motsetning til trafikkforseelser, er imidlertid brudd på fiskerilovgivningen i større grad basert på skjønnsmessige vurderinger. Det er derfor avgjørende at forvaltningsorganet besitter den nødvendige kompetansen, slik at rettsikkerhet og likebehandling ivaretas. Videre må aktuelle overtredelser være positivt avgrenset i forskriftsform og nivået på gebyret må være forskriftsfestet. Slike forenklete forelegg vil bare være aktuelt for mindre alvorlige straffbare overtredelser som er egnet for umiddelbar reaksjon.

Dette kan ses i sammenheng med direktoratets utvikling av det nye kontroll- og tilsynssystemet SAGA. Her vil det være mulig å automatisere en slik reaksjon basert på de avvik og den dokumentasjon som registreres i applikasjonen under kontrollen. Gjennom applikasjonen kan det utstedes et gebyr som kan vedtas på stedet av den som blir kontrollert. For utenlandske fartøy og andre kan betalingen dermed også innkreves direkte under kontrollen. Dersom gebyret ikke vedtas, vil forholdet følges opp gjennom et ordinært reaksjonsløp.

21.8.1.6 Avkorting av kvote

Avkorting av kvote som reaksjonsform ble innført før utkastforbudet og ilandføringsplikten. Det var ment som et kvoteavregningsverktøy og dermed et gjenopprettende forvaltningstiltak, slik at fisker ikke kunne fiske på nytt det kvantumet som var neddrept og ikke ilandført. På et tidspunkt ble det innført krav til uaktsomhet eller forsett ved bruk av denne reaksjonen.

Dersom formålet er at avkorting av kvote skal fungere som et kvoteavregningsverktøy, så gir det ikke mening at de subjektive forholdene skal ha betydning så lenge det kan slås fast et kvantum som er neddrept, ikke ilandført og ikke ressursregistrert.

Om avkorting av kvote skal benyttes som et gjenopprettende tiltak ved neddreping av fisk, kan det vurderes å fjerne vilkåret om uaktsomhet eller forsett. Dette innebærer at det er tilstrekkelig at lovbrudd er avdekket. Utvalgets forslag om økt datafangst fra utøvelsen av fisket, vil også forbedre mulighetene til å fastslå omfanget av fisk som neddrepes og ikke ilandføres.

21.8.1.7 Overtredelsesgebyr

Fiskeridirektoratet har i dag adgang til å ilegge overtredelsesgebyr etter havressursloven og deltakerloven. Spørsmålet er hvorvidt denne adgangen bør utvides. For å besvare dette spørsmålet må hensynet til effektivitet og rettsikkerhet veies opp mot hverandre, der premisset er at økt adgang for forvaltningen til å benytte administrative sanksjoner ivaretar effektivitetshensynet, mens behandling av overtredelser i straffesporet ivaretar rettsikkerhetshensynet.

Fiskeridirektoratet har i sitt innspill til utvalget nettopp pekt på at overtredelsesgebyr er en effektiv sanksjonsform, og tar til orde for en utvidelse av gebyrordningen, både til å gjelde flere typer lovbrudd og ved å fastsette en høyere beløpsgrense for gebyret. Da direktoratet fikk delegert myndighet til å ilegge overtredelsesgebyr, var dette en ny reaksjonsform innenfor fiskerilovgivningen. Ordningen ble derfor avgrenset til overtredelser der det fantes rettspraksis som kunne gi veiledning om størrelsen på gebyrene. Fiskeridirektoratet har nå opparbeidet erfaring med overtredelsesgebyr og den tidligere argumentasjonen står seg ikke like sterkt.

Hovedbegrunnelsen for å innføre beløpsgrensen på 100 000 kroner var å avkriminalisere de minst alvorlige overtredelsene. Overtredelser som medfører høyere bot blir imidlertid straffeforfulgt. Grensen bidrar delvis til likebehandling fordi like alvorlige overtredelser målt i verdi følges i samme spor. Samtidig kan overtredelser av samme bestemmelse ende i ulike spor utelukkende på grunn av fangstens størrelse og verdi. Resultatet er at et lite fartøy i dag kan få overtredelsesgebyr for et forhold som et større fartøy vil bli anmeldt for.

Et generelt argument som taler for økt bruk av overtredelsesgebyr er at det bidrar til å frigjøre kapasitet hos politiet. Erfaringen med bruk av overtredelsesgebyr på fiskerilovgivningens område har så langt vært at saksbehandlingstiden er kortere sammenlignet med behandling hos politi- og påtalemyndigheten ved anmeldelser. En negativ konsekvens for politiet kan være at det blir vanskeligere å bygge kompetanse på området med et mindre tilfang av saker.

Samtidig vil resultatet være at flere overtredelser avkriminaliseres. Fordelene ved en raskere og mer effektiv saksbehandling i forvaltningssporet må derfor veies opp mot den preventive effekten av straff. Straff signaliserer på den ene siden samfunnets syn på hvor alvorlig manglende etterlevelse av fiskerilovgivningen er, mens et overtre-

delsesgebyr i dag ofte forblir et forhold mellom etaten og lovbryster. På den andre siden har overtredelsesgebyr fremdeles et pønalt formål og kan være et effektivt virkemiddel for å øke etterlevelsen.

Næringen har på sin side uttrykt skepsis til forvaltningens adgang og praksis ved bruk av overtredelsesgebyr, fordi de mener bruk av overtredelsesgebyr truer rettsikkerheten. Et vanlig argument fra næringen er at prosessuelle rettsikkerhetsgarantier for fiskeren er sterkere ved straffeforfølgning enn ved administrativ forfølgning. Forvaltningsloven inneholder imidlertid en rekke krav som skal sikre forsvarlig saksbehandling. Næringens kritikk går også ut på at mangelfull kompetanse i forvaltningen kan medføre at ileggingen av overtredelsesgebyr blir vilkårlig. Dette gjelder særlig i saker om feilrapportering av kvantum eller neddreping av fisk ved slipping eller utkast. Fra næringens side går kritikken også på at overtredelsesgebyr benyttes ved formalfeil, for eksempel ved manglende rapportering av fangst- og aktivitetsdata. Høyesterett har derimot lagt til grunn et strengt aktsomhetskrav knyttet til rapporteringskravene ettersom dette er grunnlaget for kontroll.

Effektivitetshensynet er et viktig argument for å utvide forvaltningens adgang til å benytte overtredelsesgebyr. Behovet for å unngå at straffesaker henlegges, og få på plass effektive forvaltningsreaksjoner er tungtveiende. En raskere reaksjon i form av et overtredelsesgebyr kan gi en betydelig preventiv effekt, forutsatt at gebyret står i forhold til overtredelsen. Samtidig må næringens bekymringer om rettsikkerhet ivaretas. Hvordan bruken av overtredelsesgebyr reguleres, og forvaltningens vurderinger av om et lovbrudd skal forfølges forvaltningsrettslig eller strafferettslig, er viktige prinsipielle problemstillinger, som fordrer at forvaltningen har god kompetanse på området. Det faktum at ileggelse av overtredelsesgebyr utelukker etterfølgende sanksjoner i straffespolet forsterker behovet for at forvaltningen bygger opp en godt fundert og avveid praksis for valg av reaksjon i det enkelte tilfellet. Ikke minst gjelder det behovet for samordning med andre etater i tillegg til politiet. Disse hensynene vil ivaretas sterkere med forslagene til organisering og spesialisering av saksbehandlingen i Fiskeridirektoratet, se punkt 20.5.1.

For å ivareta rettsikkerheten er det i tillegg viktig at klageinstituttet for overtredelsesgebyr sikrer en kompetent og uavhengig klagebehandling. For eksempel kan det være aktuelt å etablere et helt uavhengig klageorgan.

21.8.1.8 Rettighetstap som administrativ sanksjon

Registrering som kjøper kan i henhold til kjøperforskriften kalles tilbake dersom kjøper ikke lenger overholder salgslagenes forretningsregler og omsetnings- og salgsbestemmelser. Det er imidlertid per i dag ikke et eksplisitt vilkår for registrering at kjøper forplikter seg til å følge havressursloven. Et slikt vilkår vil gi adgang til å kalle tilbake kjøperregisteringen også ved gjentatte og alvorlige brudd på havressursloven.

Tilbakekall av ervervstillatelse vil også kunne benyttes mer aktivt som reaksjon mot enkelte alvorlige overtredelser, for eksempel ved gjentatte og alvorlige brudd på ilandføringsplikten, der risikoen for overtredelser under utøvelse av fisket er særlig stor. I dag kan tilbakekall av ervervstillatelse gjøres både permanent og midlertidig, men forvaltningsloven § 45 andre ledd andre punktum hindrer permanent tilbakekall som administrativ sanksjon.

Det må settes tydelige rammer for hvilke tilfeller som kvalifiserer for midlertidig tilbakekall og for hvor lang periode slikt tilbakekall kan gjøres. Et slikt forslag kan ses i sammenheng med prikkbelastningsforslaget, slik at tilbakekall av rettighet er den reaksjonen et bestemt antall prikker akkumuleres til.

21.8.2 Forholdet mellom straff etter fiskerilovgivningen og straffeloven

I forarbeidene til havressursloven er det uttalt at det sentrale ved reaksjonsbestemmelsene i loven var at brudd på kvoteregler, tekniske reguleringer og kontrollregler skal sanksjoneres etter reglene i havressursloven. Det samme gjelder andre regelbrudd som kan medvirke til kvoteunndragelse. Påtalemyndighetene og domstolene skulle dermed ikke måtte gå veien om straffeloven for å reagere mot lovbrudd i fiskerinæringen. Der et forhold rammes av flere ulike lover, og det finnes særlovgivning på området, så skal særlovgivningen i størst mulig grad benyttes.

Samtidig utelukker ikke en slik tilnærming at andre deler av reaksjonsspekteret også anvendes når det er hensiktsmessig. I mange tilfeller kan en fiskerisak også inneholde brudd på straffeloven. Sanksjonering etter straffeloven kan være mer effektivt enn sanksjonering etter havressursloven, ettersom bevisspørsmålet ved brudd på havressursloven ofte er vanskelig. Straffeloven § 166 om forbud mot å avgi falsk forklaring har for eksempel blitt benyttet som hjemmelsgrunnlag for å sanksjonere feilrapportering av biomasse i merd

med straff (Rt 2015 s. 44). En tilsvarende vurdering kan legges til grunn for brudd på rapporteringskrav etter havressursloven.

I valg mellom å straffeforfølge etter fiskerilovgivningen eller straffelovgivningen er det et moment at havressursloven rammer både uaktsomme og forsettlige brudd, i motsetning til straffeloven som i utgangspunktet kun rammer forsettlige lovbrudd med mindre annet er bestemt. I vurderingene i forarbeidene til havressursloven ble det lagt avgjørende vekt på at brudd på reglene i havressursloven kan være alvorlige i seg selv, uten at det er utvist grov uaktsomhet eller forsett. Det ble vist til at dette gjentatte ganger har blitt slått fast av Høyesterett (Rt 1994 s. 1607, Rt 2002 s. 383). Et bærende element i disse sakene var at formålet med reglene, som er hensynet til ressurskontroll, tilsier at aktsomhetsnormen er streng.

Slik havressursloven §§ 61 til 63 er utformet, er det ikke gitt hjemmel til å reagere med straff for brudd på alle relevante krav i loven. For eksempel er forbudet i havressursloven § 28 mot å etterlate gjenstander i sjøen som kan skade marint liv, ikke opplistet i bestemmelsene som definerer hvilke krav og plikter som kan forfølges med straff etter havressursloven. Dette til tross for økende oppmerksomhet rundt spøkelsesfiske og marin forsøpling. Derfor kan det være hensiktsmessig å foreta en gjennomgang av straffebestemmelsene i fiskerilovgivningen for å identifisere om det er bestemmelser som ikke er omfattet av straffebestemmelsene og hvor straff vil være en formålstjenlig reaksjon.

Det kan stilles spørsmål ved om det er behov for inndragningsbestemmelser i særlovgivningen i tillegg til de generelle inndragningsbestemmelsene i straffeloven, eller om reglene er overlappende. Problemsstillingen er delvis drøftet i forarbeidene til havressursloven. Der framgår det at man ved revisjonen av inndragningsreglene etter straffeloven i 1973, skulle benytte straffelovens bestemmelser om inndragning i større grad også ved brudd på særlovgivningen. Inndragningsreglene etter havressursloven (den gang saltvannfiske-loven) ble likevel stående da man mente at det ville kunne tenkes tilfeller der reglene i straffeloven ikke var tilstrekkelige.

Etter havressursloven kan *fangst* inndras som en strafferettslig reaksjon ved brudd på bestemmelser som er nevnt i §§ 60-63, mens straffeloven § 67 gir hjemmel til å inndra *utbytte av en straffbar handling*. Inndragningshjemplene i henholdsvis havressursloven og straffeloven er dermed ikke helt sammenfallende. Havressursloven avgrenser inndragningsadgangen til fangsten, som forstås

som fangstens verdi. Etter straffeloven forstås utbytte også som rettigheter og andre formuesgoder som trer i stedet for utbytte, avkastning og andre fordeler ved utbytte. Det vil si at det kan foretas en mer omfattende inndragning etter straffeloven dersom det ulovlige forholdet har gitt andre fordeler enn den ulovlige fangsten.

Samtidig følger det av havressursloven § 65 tredje ledd at hele fangsten kan inndras når lovlig og ulovlig fangst er sammenblandet. Dette innebærer en strengere reaksjon enn etter de alminnelige reglene om inndragning av utbytte i straffeloven § 67. Etter straffelovens regler skal det foretas en forholdsmessighetsberegning dersom utbyttet fra en straffbar handling er sammenblandet med legale midler. Dersom verdien av fangst høstet eller levert i strid med havressursloven er inndratt administrativt før forholdet anmeldes til politiet, vil det være lite aktuelt å inndra tilsvarende i forbindelse med straffesaken.

Inndragning kan foretas selv om gjerningspersonen ikke har utvist skyld eller var tilregnelig, men de objektive vilkårene for straff må være oppfylt.

Verdien av fangst høstet eller levert i strid med havressursloven vil i mange tilfeller være inndratt administrativt, før forholdet eventuelt anmeldes til politiet. Her vil det være mindre aktuelt å inndra utbytte i forbindelse med straffesaken.

Det er også verdt å merke seg at foreldelsesfristen er to år for forhold som rammes av havressursloven §§ 60-63, ettersom disse har en straffeframme på inntil ett år. For strafferettslig inndragning etter straffeloven §§ 67 og 68 er foreldelsesfristen aldri kortere enn 10 år i henhold til straffeloven § 92.

En forutsetning for strafferettslig inndragning er at påtalemyndigheten kan føre bevis for hvilken straffbar handling utbyttet stammer fra. Dersom tiltalen gjelder flere straffbare handlinger er det tilstrekkelig at det føres bevis for at utbyttet stammer fra en av de straffbare handlingene.

Ved fastsettelsen av inndragningsens størrelse skal det tas utgangspunkt i fangstens verdi (Rt 2002 s 1063). Høyesterett har uttalt at dersom det er oppnådd ulovlig utbytte vil både fartøy og redskap være ulovlig benyttet, og at inndragningsbeløpet i slike tilfeller kan settes høyere. Dette er fulgt opp i senere rettspraksis (Rt 2008 s. 598 og Rt 2010 s.1252). Det skal ikke gjøres fradrag for utgifter som for eksempel kostnader, trekk, lott m.m., jf. straffeloven § 67 annet ledd.

Straffeloven § 68 om utvidet inndragning kan komme til anvendelse i mer grove tilfeller der lovbrudd(ene) kan føre til et betydelig utbytte for

aktørene, og dersom den straffbare handlingen som tiltalen gjelder kan medføre fengsel i mer enn 6 år, eller fengsel i mer enn 2 år og lovbrøyteren de siste 5 år før handlingen er ilagt straff for handling av slik art at den kan gi betydelig utbytte. Dersom straffeloven § 68 kommer til anvendelse kan alle formuesgoder som tilhører lovbrøyteren inndras, forutsatt at lovbrøyteren ikke sannsynliggjør at formuesgodene er lovlig ervervet.

Utvidet inndragning har i liten grad vært ilagt ved brudd på fiskerilovgivningen.

Ved vurdering av inndragning etter straffeloven § 69 eller havressursloven § 65 første ledd andre punktum, får straffeloven § 69 tredje ledd anvendelse. Det framgår her at det ved vurderingen av om inndragning skal foretas, og hvilket omfang inndragningen skal ha, skal legges vekt på om inndragningen er påkrevd av hensyn til en effektiv håndheving av straffebudet, og om inndragningen er forholdsmessig. Etter andre punktum skal det ved vurderingen av forholdsmessigheten legges vekt på andre reaksjoner som ilegges, og konsekvensene for den som inndragningen rettes mot.

Inndragning av fartøy og redskap vil åpenbart ha svært store konsekvenser for den som blir rammet. Ved vurderingen av hvor alvorlig en overtredelse er, må det både ses hen til om det er snakk om gjentatte overtredelser av samme type eller lignende forhold, økonomisk fordel, og det må gjøres en helhetsvurdering av hvilken betydning denne type overtredelser anses å ha for ressurskontrollen i sin helhet.

Samtidig må brudd på havressursloven og del-takerloven ses i sammenheng med formålet med disse lovene. De som kostnadsfritt fisker og fangster av fellesskapets ressurser må ha et særlig ansvar for at virksomheten skjer i overensstem-melse med de til enhver tid gjeldende regler. Dette må gjenspeiles i forholdsmessighetsvurde- ringen.

Etter havressursloven § 65 og fiskesalgslagslo- ven § 23 kan blant annet redskap, gjenstander og fartøy som er brukt ved lovbruddet inndras. Bestemmelsene er sammenfallende med de gene- relle bestemmelsene om inndragning av produk- tet av, gjenstanden for og redskap brukt til en straffbar handling i straffeloven § 69.

Det framgår av nevnte bestemmelser i havres- sursloven og fiskesalgslagsloven at adgangen til inndragning gjelder uavhengig av hvem som er eier. Dette er særlig praktisk i forbindelse med manglende merking av redskap, levering av fangst på feil fartøy m.m. Dersom fartøy eller red- skap objektivt sett er brukt i forbindelse med

brudd på aktuelle bestemmelser, kan det inndras, uavhengig av om eier har vært involvert i, eller er kjent med forholdet.

21.8.3 Er dagens reaksjonsnivå tilstrekkelig preventivt?

Både næringen og kontrollmyndighetene har i innspill til utvalget gitt uttrykk for at dagens reak- sjonsnivå ikke står i forhold til gevinstene som oppnås ved lovbruddene og den negative virknin- gen brudd på fiskerilovgivningen kan ha på for- valtningen av fellesskapets ressurser.

Dagens reaksjonsnivå er lite avskrekkende og har dermed en begrenset individual- og allmenn- preventiv effekt. Norges Kystfiskarlag skriver for eksempel at dagens straff for lovbrudd innen fis- kerisektoren oppleves som liten eller mangelfull. De ønsker derfor strengere sanksjoner og straff ved lovbrudd, og trekker blant annet fram tilbake- kall av ervervstillatelse som et eksempel på sank- sjon som vil ha en preventiv effekt.

Utvalget har identifisert flere nye reaksjonsfor- mer som vil kunne gi et helhetlig og fleksibelt sanksjonssystem som kan bidra til økt etterle- velse. Tilgjengelige reaksjoner må være fleksible og kunne kombineres for at reaksjonsbruken i ulike tilfeller skal gi en tilstrekkelig individual- og allmennpreventiv effekt. Videre er det naturlig å vurdere om straffenivået for brudd på fiskerilov- givningen speiler straffenivået og hevingen som nå er innført for turistfiske. Under vurderes de særlige reaksjonsnivåene.

21.8.3.1 Nivået på overtredelsesgebyrene

Utvalget har mottatt flere innspill der det pekes på at overtredelsesgebyrene er for lave og dermed lite avskrekkende. Et vurderingstema er derfor om gebyrets størrelse bør heves slik at bruken av overtredelsesgebyr vil få en økt individual- og all- mennpreventiv effekt.

Justervesenet har hjemmel til å ilegge overtre- delsesgebyr etter lov om målenheter, måling og normaltid. De nevner i innspill til utvalget at de anser overtredelsesgebyr som et effektivt virke- middel, men opplever det som krevende å få til en tilstrekkelig streng sanksjonspraksis. Fordi det ofte måles store verdier på kort tid, skal det kun små feil til før vinningen for aktøren blir stor. Jus- tervesenet mener derfor at det er viktig å reagere strengt i alle tilfeller der redskapene ikke brukes i samsvar med godkjennelsesdokumentasjonen, også i tilfeller der det er vanskelig å dokumentere den faktiske økonomiske gevinsten.

21.8.3.2 Bøtenivået

Flere høringsinstanser har pekt på at nivået på dagens bøter ved overtredelse av fiskerilovgivningen er så lavt at det virker lite avskrekkende, og har dermed en svak individual- eller allmennpreventiv virkning. Det lave bøtenivået kan blant annet forklares med at det har vært liten utvikling innen straffenivået i fiskerisaker. Videre får en rekke saker som anmeldes til politiet strafferabatt eller henlegges uten reaksjon på grunn av lang behandlingstid.

Riksadvokaten hevet i 2019 bøtesatsene for utførsel av fisk og fiskevarer over tillatt mengde. Bøtesatsene hadde da stått uendret siden 2012. I sin beslutning skriver riksadvokaten at et bøtenivå må reflektere at fisk er en av våre viktige naturressurser og at myndighetene av den grunn har fastsatt et omfattende regelverk for å regulere uttaket. Ulovlig aktivitet bidrar til å redusere bærekraftig forvaltning av ressursene og har således negative effekter på miljøet i havet og på kysten. Videre peker riksadvokaten på at bøtenivået må reflektere hvilken fortjeneste man kan få for fisk og fiskevarer i utlandet.

De samme argumentene som er brukt for å øke bøtesatser ved ulovlig utførsel av fisk kan også gjør seg gjeldende for bøtenivået for overtredelser av fiskerilovgivningen generelt.

21.8.3.3 Fengselsstraff

Havressurslovens generelle strafferamme er fengsel i inntil ett år, men grove lovbrudd gjort med grov uaktsomhet eller forsett kan straffes med fengsel i inntil seks år. Strafferammen for grove lovbrudd ble økt fra tre til seks år ved lovendringer i 2013. Begrunnelsen var blant annet å følge opp regjeringens handlingsplan for økonomisk kriminalitet og legge til rette for internasjonalt samarbeid i tilfeller der det foreligger mistanke om organisert, grensekryssende kriminalitet, jf. kravene i FNs konvensjon mot grensekryssende organisert kriminalitet.

Bruk av fengsel ved brudd på fiskerilovgivningen er imidlertid svært uvanlig. Det finnes bare noen få eksempler behandlet i Høyesterett, for eksempel ble en daglig leder ilagt 6 måneder ubetinget fengsel og rettighetstap for en periode på 3 år for en lang rekke lovovertridelser av et betydelig omfang (Rt 2004 s 1449).

Dersom den generelle strafferammen for brudd på fiskerilovgivningen økes til inntil to år, vil man også øke foreldelsesfristen til 5 år. Det er viktig å innrette ressurskontrollen slik at det er

mulig å avdekke og bevise forhold som kvalifiserer til bruk av fengsel som straff. Ved vurdering av behovet for økte rammer, kan man samtidig se nærmere på om strafferammens fleksibilitet kan benyttes i større grad enn det som er tilfelle i dag. For eksempel kan en helhetlig gjennomgang av havressursloven være nyttig for å vurdere om flere av bestemmelsene i kapittel 12 i havressursloven kan slås sammen til en eller to bestemmelser.

21.8.3.4 Foretaksstraff

Foretaksstraff¹¹ kan tenkes brukt i større grad enn i dag ved brudd på fiskerilovgivningen. Foretaksstraff kan vurderes sammen med andre sanksjoner i saker både mot rederiene, fiskemottak og eiere. Videre kan det vurderes å øke bøtene slik at de i størrelsesorden blir mer lik foretaksstraff som ilegges ved andre miljøovertridelser som det vil være naturlig å sammenligne seg med. Både eiere og styrene i fiskerinæringen må da ta ansvar for brudd på fiskerilovgivningen. Det vil i seg selv virke preventivt, også i de tilfeller hvor enkeltpersoner ikke kan stilles til ansvar.

21.8.3.5 Tvangsmulkt

Tvangsmulkt er foreløpig ikke tatt i bruk overfor fiskerinæringen. Tvangsmulkt vil være et nyttig verktøy for å (gjen)opprette lovlig tiltand og det vil gi lovovertrederen et økonomisk insentiv til å etterleve fastsatt krav.

Formålet med tvangsmulkt er å gjenopprette lovlig tilstand. Det forutsetter imidlertid at tvangsmulkten kan settes så høyt at den motiverer lovovertrederen til å etterleve kravene. Maksimumsatsen i dagens forskrift er imidlertid svært lav og synes lite hensiktsmessig. Den bør derfor vurderes på nytt.

21.8.4 Likebehandling ved illeggelse av reaksjoner

Fiskeridirektoratet, Kystvakten og salgslagene er ansvarlige for å kontrollere og håndheve fiskerilovgivningen. Disse tre myndighetene har til dels overlappende, og på enkelte områder alternative,

¹¹ Når et straffebed er overtrådt av noen som har handlet på vegne av et foretak, kan foretaket straffes, jf. straffeloven. Det gjelder selv om ingen enkeltperson har utvist skyld, jf. strl. § 27. Med foretak menes selskap, samvirkeforetak, forening eller annen sammenslutning, enkeltpersonforetak, stiftelse, bo eller offentlig virksomhet, jf. strl. § 27 andre ledd.

reaksjonsformer tilgjengelig. Det gir risiko for forskjellsbehandling ved at like saker kan få ulike reaksjoner. Uklare ansvarsforhold mellom disse kontrollmyndighetene kan gi ansvarspulverisering og medfører risiko for at den samlede reaksjonsbruken ikke er tilstrekkelig gjennomtenkt eller koordinert mellom kontrollmyndighetene og mellom kontrollmyndighetene og påtalemyndighetene.

For å sikre likebehandling kan man enten gi kontrollmyndighetene parallelle hjemler, eller samle vedtaksmyndigheten hos én myndighet. Det vil for eksempel si at ulovlige forhold som avdekkes av Kystvakten overføres til Fiskeridirektoratet for saksbehandling og vurdering av reaksjon. De ulike løsningene har fordeler og ulemper. Likelydende hjemler vil gi kort vei fra kontroll til reaksjon, mens ulempen er at dette krever en omfattende koordinering av saksbehandlingen. Dersom en myndighet får ansvar for reaksjoner vil det gi større sikkerhet for likebehandling, men ulempen er at det skapes et ekstra nivå i reaksjonsbehandlingen fordi avdekkende myndighet må innstille til reaksjon framfor å reagere direkte.

21.8.4.1 Likebehandling ved administrativ inndragning

Det er stor risiko for at administrativ inndragning av fangst høstet i strid med loven ikke gjennomføres likt hos alle salgslagene. Enkelte salgslag har automatisert inndragning av fangst over kvote, mens andre beregner dette manuelt. Fiskeridirektoratets siste tilsyn med salgslagene kontrollvirksomhet viste også at salgslagene ikke hadde samme grense for når det fattes vedtak om administrativ inndragning, selv om dette er et objektivt krav (Fiskeridirektoratet, 2019). Det kan også være utfordringer i tilfeller hvor et fartøy lander fangst utenfor det geografiske virkeområdet til eget salgslag. Det er nylig etablert bedre utveksling av seddelinformasjon på tvers av salgslagene, for å sikre samkjøring av praksisen for inndragning.

Videre har Fiskeridirektoratet og salgslagene parallelle inndragningshjemler på enkelte områder, noe som kan gi koordineringsutfordringer. Når fem regioner og seks salgslag har slik parallellkompetanse byr det på utfordringer å sikre likebehandling gjennom en koordinert tilnærming til bruk av reaksjonen, slik at like tilfeller følges opp likt.

Som tidligere beskrevet er administrativ inndragning et forvaltningstiltak, som skal gjenopprette den lovlige tilstanden og frata aktøren urett-

messig fortjeneste av den ulovlige aktiviteten. Tiltaket kan gjennomføres raskt og effektivt, og begrenser ikke hvilke sanksjoner forvaltningen eller påtalemyndighetene senere kan ilegge for det ulovlige forholdet.

For å oppnå likebehandling kan det etableres automatiserte og samordnede systemer hos fiskerimyndighetene som gjør at det foretas administrativ inndragning i alle relevante tilfeller hvor fiskerilovgivningen ikke etterleves og hvor det er en verdi eller fangst å inndra. Dette forutsetter at administrativ inndragning også foretas i alle tilfeller hvor Kystvakten avdekker lovbrudd.

I saker hvor fiskerimyndighetene velger å anmelde forholdet må en eventuell administrativ inndragning samkjøres med påtalemyndighetene.

21.9 Utvalgets tilråding

Utvalget anbefaler at det gjennomføres en fullstendig regelverksgjennomgang av fiskerilovgivningen som tar hensyn til utvalgets anbefalinger og tilrådninger. Utvalget tilrår særlig at reaksjonshjemler og straffnivå utredes nærmere, for å sikre at manglende etterlevelse av fiskerilovgivningen møtes med forholdsmessige og effektive reaksjoner.

Utvalget mener samtidig at økt krav til kompetanse hos fiskeriforvaltningen må være en forutsetning for å gi forvaltningen utvidede reaksjonshjemler, slik at kravene til likebehandling og rettsikkerhet ivaretas på en betryggende måte. Utvalgets forslag til tiltak for å forbedre dokumentasjonen om det som høstes og landes, og fangstens videre vei i verdikjeden vil også være avgjørende for å etablere fakta i saker, og dermed redusere graden av skjønnsutøvelse, jf. forslagene i kapitlene 10 og 14. Forslaget til endret organisering av ressurskontrollen vil etter utvalgets mening bedre betingelsene for å sikre en faglig solid saksbehandling og lik behandling av like saker, jf. kapittel 20. Utvalget viser videre til forslaget om å utrede organiseringen av klageinstituttet for reaksjoner som vedtas i forvaltningssporet, som også har betydning for rettssikkerheten, jf. punkt 20.3.2.

21.9.1 Bruken av forvaltningssporet vs straffesporet

Utvalget anbefaler at det foretas en nærmere utredning av reaksjonshjemlene i fiskerilovgivningen, med vekt på forholdet mellom administrative sanksjoner og bruken av straffesanksjoner. En

spesifisering av forvaltningens krav til kompetanse, dokumentasjon og organisering av klageordning må være en del av en slik utredning, for å ivareta rettssikkerheten til næringen ved en eventuell utvidelse av forvaltningens myndighet.

Blant annet anbefaler utvalget en nærmere utredning av om midlertidig tilbakekall av ervervstillatelse kan benyttes mer aktivt som reaksjon mot alvorlige overtredelser. Det bør også vurderes å gi forvaltningen nye eller endrede hjemler for:

- Beslag og destruering av ulovlige redskap med ukjent eier
- Miljøerstatning
- Skjønnsvurdering av ressursuttaket
- Formelle advarsler
- Forenklet gebyr
- Avkortning av kvote, fjerne krav om subjektiv skyld
- Adgang til å ilegge overtredelsesgebyr
- Administrative rettighetstap

21.9.2 Straff etter fiskerilovgivningen eller straffeloven

Utvalget anbefaler at man i større grad tar i bruk adgangen til utvidet inndragning etter straffeloven § 68 ved alvorlige brudd på havressursloven, deltakerloven eller andre bestemmelser i fiskerilovgivningen der vilkårene for dette er oppfylt.

21.9.3 Reaksjonsnivå

Når det gjelder reaksjonsnivå anbefaler utvalget at man ser nærmere på innføringen av et prikkbelastningssystem hvor brudd på fiskerilovgivningen vil akkumuleres og resultere i en strengere sanksjon dersom prikkbelastningene overstiger et visst antall over en viss tidsperiode. Utvalget mener videre at man bør vurdere en mer aktiv bruk av administrativt rettighetstap ved gjentatte grove overtredelser, og at dette bør settes i sammenheng med prikkbelastningssystemet.

Også her må en spesifisering av forvaltningens krav til kompetanse, dokumentasjon og organisering av klageordning være en del av utredningen, for å ivareta rettssikkerheten til næringen ved en eventuell utvidelse av forvaltningens myndighet.

Gitt betryggende krav til kompetanse, dokumentasjon og klageadgang anbefaler utvalget videre å

- øke det øverste nivået på overtredelsesgebyr,
- øke bøtenivået. Det anbefales at Riksadvokaten foretar en tilsvarende vurdering som er gjort for turistfiske og øker det generelle bøtenivået for overtredelser av fiskerilovgivningen slik at det reflekterer hvor alvorlig lovovertrедelsen er, og slik at reaksjonen vil få en reell preventiv effekt,
- vurdere å øke strafferammen for fengselsstraff ved brudd på fiskerilovgivningen, og bruke en større del av strafferammen enn det som blir gjort i dag,
- benytte adgangen til å ilegge foretaksstraff i større grad,
- ta i bruk adgangen til å ilegge tvangsmulkt og øke maksimumssatsen,
- benytte inndragning av fangstverdi mer systematisk enn i dag, også for andre regelbrudd enn fangst over kvote,
- fjerne vilkåret om subjektiv skyld ved avkortning av kvote, for å rendyrke forvaltningstiltaket som et gjenopprettende tiltak ved neddrøping av fisk,
- stille vilkår om at kjøper må forplikte seg til å overholde havressursloven for å få kjøperregistrering, slik at Fiskeridirektoratet kan kalle tilbake denne registreringen ved grove eller gjentatte brudd på havressursloven. Rammene for dette må utredes nærmere,
- benytte adgangen til å i større grad ilegge rettighetstap,
- bruke den utvidede straffehjemmelen i havressursloven § 64 mer aktivt.

Kapittel 22

Finansiering av ressurskontrollen

22.1 Innledning

Ressurskontrollen finansieres i dag i hovedsak over statsbudsjettet.

En omlegging av ressurskontrollen i tråd med forslagene i denne rapporten vil kreve økte midler, og det er ikke gitt at det er rom for en slik økning over statsbudsjettet. Utvalget vil derfor se på flere finansieringskilder for ressurskontrollen.

22.2 Avgift

Innkrevning av gebyr og avgifter for offentlige tjenester og kontrollordninger praktiseres i dag på ulike områder. Slike ordninger bygger normalt på det generelle prinsippet om at brukerne av offentlige tjenester og ytelser også skal belastes for de kostnadene disse medfører.

Justervesenet krever årsavgift for å finansiere tilsyn med vekter som brukes ved mottak av villfisk. Årsavgiften beregnes per fiskemottak, og utgjør en fastsatt promillesats av den totale verdien av fisken som ble mottatt ved mottaket, slik denne verdien kommer fram på fjorårets sluttsedler. Frysemottak som ikke selv kjøper fisk skal betale avgift basert på bedriftens omsetning knyttet til mottak av fisk. Årsavgiften fastsettes årlig av Nærings- og fiskeridepartementet. Satsen for 2019 er på 0,892 promille av omsetningen. Avgiften skal likevel ikke være mer enn 300 000 kroner. Årsavgift på mindre enn 1 000 kroner kreves ikke inn. Alle er med på å betale for tilsynet i bransjen, mens Justervesenet kun utfører tilsyn hos et utvalg. På denne måten sørger Justervesenet for målrettet tilsyn tilpasset risiko ved feil i målingene, og å ha tilstrekkelig kunnskap om feilsituasjonen i målingene.

Fiskeridirektoratet har i dag ingen brukerbetaling for kontrollvirksomheten. Havressursloven § 55 gir imidlertid hjemmel til departementet til å fastsette forskrift om kontrollavgift.

Kontrollavgift for fiskeflåten ble innført fra 2005, men ble avvirket igjen fra 2013.

Formålet med kontrollavgiften var å bidra til å dekke kostnadene ved fiskerimyndighetenes kontrollvirksomhet. Avgiften ble lagt på førstehandsverdien av fisk som ble landet og omsatt etter reglene i råfiskloven (nå fiskesalgslagsloven). Dette inkluderte fangst som leveres i utlandet, og fangst som overtas av fiskeren selv. Avgiften ble innkrevd av fiskesalgslagene i forbindelse med avregning av oppgjør til fisker. I 2012, som var siste året med kontrollavgift, ble det innbetalt 33 mill. kroner.

Avviklingen av kontrollavgift for fiskeflåten i 2013 ble sett i sammenheng med at fiske og fangst da ikke lenger fikk full refusjon av CO₂-avgiften. Til sammen innebar disse omleggingene om lag uendret avgiftsbelastning for fiskeflåten.

22.3 Salgslagenes bruk av inndradde midler

Det følger av forskrift om inndraging av fangst og bruk av inndregne midler § 2 at salgslagene vedtar inndraging av fangst utover kvote, jf. havressursloven §§ 12-14. Videre følger det av § 4 at inndratte midler skal brukes til salgslagets utgifter til kontroll med krav fastsatt i medhold av havressursloven og deltakerloven. I tillegg kan midler inndratt for fangst utover kvote i medhold av havressursloven § 54, jf. §§ 12-14 og deltakerloven § 27, brukes til prisutjevning eller pristilskudd og frakttilskudd for leverte fangster. Verdien av den delen av fangst utover kvote som overstiger gruppeknoten, jf. havressursloven § 11 andre ledd, kan likevel ikke brukes til prisutjevning.

Det følger også av forskriften at salgslagene hvert år skal rapportere til Nærings- og fiskeridepartementet og Fiskeridirektoratet om hva de inndratte midlene er brukt til.

Disse rapportene viser at det ble inndratt verdier for 90 mill. kroner i 2018. Det alt vesentligste gjaldt verdi av fangst over kvote og ulovlig bifangst. Norges Sildesalgslag er det salgslaget som inndrar klart mest. Dette har sammenheng

med at det er vesentlig større fangster og landinger i pelagisk sektor sammenlignet med hvitfisksektoren.

Mens de øvrige salgslagene oppgir at alle inndratte midler brukes til kontrollformål, brukte Norges Sildesalgslag bare 31 pst. av de inndratte

midlene til ressurskontroll. Norges Sildesalgslag brukte 69 pst. av de inndratte midlene på pris- og frakttilskudd

Hva som defineres som kontrollformål defineres imidlertid noe ulikt mellom salgslagene.

Boks 22.1 Eksempler på eksisterende støtteordninger og private initiativ for teknologiutvikling

Innovasjon Norge og Forskningsrådet har utlyst midler til innovative offentlige anskaffelser med mål om å løse samfunnsutfordringer. En innovativ anskaffelse er her definert som en arbeidsmodell for dialog og innovasjonssamarbeid med næringslivet. Målet er å utvikle helt nye produkter og løsninger som i dag ikke finnes på markedet. En innovativ offentlig anskaffelse tar utgangspunkt i behov og inkluderer offentlige aktører, sluttbrukere og næringsliv både i behovsforståelse og under løsningsutforming.

Fiskeri- og havbruksnæringsens forskningsfinansiering AS (FHF) er sjømatnæringsens felles verktøy for investering i næringsrettet forskning og utvikling. FHF er underlagt Nærings- og fiskeridepartementet. FHF er finansiert av næringen og styres av næringens behov og prioriteringer; arbeidet skal bidra til verdiskaping i næringen.

Norges forskningsråd er forskningspolitisk rådgiver for regjeringen og departementene, og fordeler årlig vel ni mrd. kroner til forskning og innovasjon. Forskningsrådet har som mål å øke kvaliteten i norsk forskning og å fremme innovasjon og bærekraft. Forskningsrådet har blant annet ansvar for ordningen med Sentre for forskningsdrevet innovasjon (SFI). Denne ordningen skal styrke innovasjon gjennom satsing på langsiktig forskning i et nært samarbeid mellom FoU-aktive bedrifter og framstående forskningsmiljøer. SFI utvikler kompetanse på høyt internasjonalt nivå på områder som er viktig for innovasjon og verdiskaping. Ordningen skal styrke teknologioverføring, internasjonalisering og forskerutdanning. Det forutsettes samfinansiering mellom bedrifter, vertsinstitusjon og Forskningsrådet. Bedrifter må delta aktivt i senterets styring, finansiering og forskning. Sentrene blir etablert for en periode på maksimalt fem pluss tre år. Hovedkriteriet for å velge ut sentre er potensial for innovasjon og verdiskaping. Vitenskapelig kvalitet i forskningen må ligge på høyt internasjonalt nivå. Det tidligere nevnte CRISP-senteret har slik finansiering, men finansieringsperioden løpte ut i 2019 og senteret er nå lagt ned.

Norwegian Innovation Clusters er et statlig finansiert klyngeprogram som skal bidra til verdiskaping gjennom bærekraftig innovasjon. Programmet har nivåene GCE, NCE og Arena, og er et samarbeid mellom Innovasjon Norge, Siva og Forskningsrådet. Nærings- og fiskeridepartementet og Kommunal og moderniseringsdepartementet finansierer programmet. Fra begynnelsen av 2000-tallet har Norge hatt en strategi for å styrke næringsklynger gjennom et nasjonalt klyngeprogram. Arena-programmet ble iverksatt i 2002 og har siden da støttet nærmere 70 klyngeprosjekter. Norwegian Centres of Expertise (NCE) ble iverksatt i 2006 og har støttet 14 klyngeprosjekter. GCE (Global Centres of Expertise) ble iverksatt i 2014 som et tredje klyngenivå, og støtter 2 klyngeprosjekter. På fiskeriområdet kan Arena Torsk og NCE Blue Legasea nevnes.

Norsk katapult er en ordning som bidrar til etablering og utvikling av katapult-sentre – som gjør veien fra konseptstadiet til markedsintroduksjon enklere for norsk industri. Ordningen er etablert for å styrke innovasjonsevnen for små og mellomstore bedrifter over hele landet og støttes av SIVA, Innovasjon Norge og Forskningsrådet. Et av katapultsentrene er Ocean Innovation Norwegian Catapult Centre (OINC) som skal bygge og tilgjengeliggjøre verdensledende kompetanse og infrastruktur for å akselerere vekst og en bærekraftig utvikling av havnæringene. Målet er å realisere raskere blå vekst og grønn omstilling i industriene gjennom effektiv prototyping og verifisering av ny teknologi og nye løsninger. OINC vil fokusere på nye teknologiske anvendelser og prosesser innen havnæringene.

Garantiinstituttet for eksportkreditt (GIEK) er en statlig finansinstitusjon som jobber for å sikre finansiering og eksportkontrakter til norske bedrifter innenfor alle næringer. GIEK har en rekke garantiordninger som reduserer investeringsrisikoen.

22.4 Støtte til teknologiutvikling

For å realisere målet om et automatisert dokumentasjonssystem kreves det betydelige teknologiske investeringer i næringen. Det finnes allerede i dag flere ordninger som man kan søke for å få støtte til slike prosjekter, se boks 22.1.

22.5 Utvalgets vurdering

Myndighetene har ansvar for å forvalte ressursene på vegne av fellesskapet, og legger ned et omfattende arbeid for å kontrollere at fiskeressursene høstes på en bærekraftig måte. Samtidig høster fiskerinæringen på denne felles ressursen uten å betale grunnrenteskatt. Det kan være et argument for at det ikke er urimelig å betale en kontrollavgift. Utvalget er imidlertid klar over at det ikke er noen klar sammenheng mellom statsbudsjettets inntektsside og utgiftsside, og at det ikke er vanlig å øremerke en slik avgift til konkrete tiltak innen kontroll.

Når det gjelder salgslagenes administrative inndragning kan det stilles spørsmål ved om denne reaksjonen har en opprettende effekt, når så store deler av de inndradde verdiene går til

bake til flåten i form av pristilskudd og lignende. Nylig er det også gitt adgang til å bruke inndradde midler til å finansiere et letetokt etter lodde. Salgslagene har også tatt opp spørsmålet om å få bruke inndradde midler til å finansiere kvalitetskontroll. Dette har lite med kontroll etter havressursloven og deltakerloven å gjøre. Tatt i betraktning at både Fiskeridirektoratet og Kystvakten er hovedansvarlige for, men mangler betydelige ressurser til å kunne gjennomføre effektiv ressurskontroll etter nevnte regelverk, mener utvalget at det bør vurderes om inndratte midler kan brukes på en mer hensiktsmessig måte i ressurskontrollen. Administrativt inndratte midler bør for eksempel kunne gå til å delfinansiere nødvendige investeringer i ny teknologi.

22.6 Utvalgets tilråding

- Utvalget tilrår at administrativt inndratte midler fortsatt skal gå til kontrollformål, men ikke via salgslagene.
- Utvalget tilrår at næringen også må bidra til å dekke inn økte kostnader for økt satsning på ressurskontrollen gjennom en kontrollavgift.

Kapittel 23

Konsekvenser av utvalgets forslag

23.1 Innledning

Utvalget mener at økt etterlevelse i større grad må søkes løst gjennom teknologi enn ved økt fysisk kontroll, i tråd med en compliance-by-design-tilnærming. Utvalget har derfor foreslått at det etableres et offentlig-privat samarbeid for å utvikle et automatisert dokumentasjonssystem for norsk fiskerinæring, basert på en felles infrastruktur for utveksling av relevante data. For å bygge opp et slikt system har utvalget pekt på en rekke teknologiske løsninger og foreslått andre tiltak som vil bidra til å dokumentere lovlighet gjennom verdikjeden. En del av tiltakene kan innføres umiddelbart, mens andre må utredes nærmere. Utvalget har også vurdert en rekke andre tiltak og regelverksendringer som kan innføres for å bidra til en troverdig og effektiv ressurskontroll.

Utvalget foreslår en mer effektiv organisering av kontrolletatene. Det foreslås blant annet at salgslagene rolle som oppgjørssentral og markeds plass rendyrkes, slik at de ikke lenger skal ha ansvar for operativ ressurskontroll. Utvalget mener at Fiskeridirektoratet fortsatt bør ha ansvar for fiskerikontrollen, men at det er behov for en omorganisering av direktoratet, som legger til rette for en bedre informasjonsforvaltning og ressurskontroll. Det er også behov for kompetanseheving for å få økt profesjonalisering av kontrollarbeidet. I tillegg foreslås det at organisering av klagebehandlingen utredes nærmere.

Videre foreslår utvalget en større grad av formalisert, tverretatlig samarbeid. Det er særlig behov for å formalisere samarbeidet mellom Fiskeridirektoratet, Kystvakten og politi- og påtalemyndigheten i fiskerisaker. Utvalget mener også det er behov for et løft i politiets arbeid med fiskerisaker, og ikke minst i samhandlingen mellom politi og kontrolletatene.

I dette kapittelet vurderes økonomiske og administrative konsekvenser av utvalgets forslag til innretning av framtidens ressurskontroll.

23.2 Samfunnsøkonomiske konsekvenser

Utvalgets forslag skal legge til rette for bedre etterlevelse av fiskerilovgivningen og forbedre næringens evne til å møte dokumentasjonskrav fra andre lands myndigheter og markedsaktører.

Et forvaltningssystem som effektivt forebygger lovbrudd vil spare samfunnet for store kostnader, øke verdiskapingen og bidra til rettfærdige konkurransevilkår for næringen.

Den samfunnsøkonomiske ulempen ved kriminalitet i fiskerinæringen er vanskelig å tallfeste, men dersom det høstes mer enn de kvantum som er fastsatt i kvotene, er det en klar risiko for negativ virkning på bestandsutviklingen. En annen utfordring er at aktører som driver ulovlig kan utkonkurrere lovlige aktører.

Å hindre ulovlig virksomhet vil innebære at ressursene beskattes i tråd med internasjonale og nasjonale reguleringer. Det vil dessuten gi bedre vilkår for seriøse bedrifter, som bidrar til finansieringen av velferdsstaten gjennom riktig merverdiavgift, skatt og toll.

Ettersom det er svært kostbart å øke den fysiske tilstedeværelsen, vil det sannsynligvis være mer samfunnsøkonomisk lønnsomt å øke tilstedeværelsen gjennom teknologiske løsninger.

En digitaliseringsprosess som foreslått vil kreve investeringer i teknologi og infrastruktur. Utvalget mener at næringen må ta aktivt del den i teknologiutviklingen som må til, for å få på plass den digitale infrastrukturen. Samtidig er det behov for en stor, tverretatlig satsing, som sikrer effektive løsninger i tråd med «once-only»-prinsippet. Det vil også kreve betydelige investeringer i ny kompetanse.

Utvalget mener forslaget vil gi betydelige gevinster i form av redusert tidsbruk både for næringen og myndighetene. For næringen vil det gi innsparing ved at de bruker mindre tid på rapportering og at informasjonen til enhver tid er oppdatert. Dette sparer tid og ressurser både for næringen og myndighetene ved søknadsbehand-

ling i Fiskeridirektoratet, ved gjennomføring av kontroll, m.m.

Næringen vil dessuten kunne høste gevinster ved at den vil være bedre i stand til å møte eksisterende og nye krav til dokumentasjon og sporbarhet. Tillit har høy verdi, og det er et stort potensial i godt betalende markeder for produkter som er dokumentert bærekraftige. Økt transparens vil gjøre systemet mer etterprøvbart for både involverte aktører og for andre interessenter, og vil i seg selv kunne bidra til økt etterlevelse.

Utvalget mener det er stort potensial for bedre måloppnåelse og mer effektiv ressursbruk i ulike etater gjennom økt samarbeid. De største gevinstene ligger i samordning av digitale løsninger, utvikling av fellestjenester og systemer for informasjonsdeling.

Bedre etterlevelse og mer effektiv kontrollvirksomhet vil igjen gi bedre kontroll med ressursuttaket, som er avgjørende for å opprettholde bærekraftige bestander. Det omfattende arbeidet som legges ned i å regulere og kontrollere fiskeriene, må ses i lys av at fiskeressursene er begrenset og forvaltes med sikte på å sikre størst mulig utbytte fra ressursene.

23.3 Administrative konsekvenser

Et automatisert dokumentasjonssystem krever en betydelig offentlig satsning på digital infrastruktur, som også innebærer behov for økt digital kompetanse. Dette er nødvendig for at kontrollmyndighetene skal kunne holde tritt med den teknologiske utviklingen og gjøre nytte av nye teknologiske løsninger. For å lykkes er det nødvendig med et betydelig løft i dagens systemer, både i oppbygging av systemer og registre, og løsninger for utveksling av informasjon mellom etater.

Forslagene til omorganisering av de ulike etatene, og opprettelsen av nye, formaliserte, tverretatlige samarbeid vil ha betydelige organisatoriske konsekvenser som vil måtte utredes nærmere. En forutsetning for analysesamarbeid og utveksling av data vil være at det er tilstrekkelig hjemmelsgrunnlag for utveksling av data.

En rekke av tiltakene som utvalget foreslår i del III, IV og V kan fastsettes i forskrift med hjemmel i eksisterende lovgivning. Mange av forslagene vil imidlertid kreve endringer i lov og/eller forskrifter.

Referanser

Litteratur

- Andenæs, J. 1976. *Av strafferettens spesielle del* (2. utg.). Universitetsforlaget, Oslo.
- Andenæs, J. 2009. *Norsk straffeprosess* (4. utgave) v/Thor-Geir Myrer, samlet utgave. Universitetsforlaget, Oslo.
- Andenæs, J. 2016. *Alminnelig strafferett* (6. utg.) v/ Rieber-Mohn og Sæther, Universitetsforlaget, Oslo.
- Ayres, I. og Braithwaite, J. 1992. *Responsive Regulation: Transcending the Deregulation Debate*. Oxford University Press.
- Baldwin, R. og Black, J. 2008. Really Responsive Regulation, *67 Modern Law Review* (s 351–383).
- Baldwin, R., Cave, M. og Lodge, M. 2012. *Understanding Regulation: Theory, Strategy, and Practice*. (2. utg.). Oxford University Press.
- Bharosa, N., Janssen, M., van Wijk, R., de Winne, N., van der Voort, H., Hulstijn, J. Og Tan, Y. 2013. Tapping into Existing Information Flows: The Transformation to Compliance by Design in Business-to-Government Information Exchange. *30 Government Information Quarterly*, 9–18
- Bjørge, T. 2015. *Forebygging av kriminalitet*. Universitetsforlaget.
- Black, J. 2010. The Role of Risk in the Regulatory State i Baldwin, R., Cave, M. og Lodge, M. *The Oxford Handbook of Regulation*. Oxford University Press.
- Charness, G. and Sutter, M. 2012. Groups make better self-interested decisions. *Journal of Economic Perspectives*, 26(3), 157–76.
- de Coning, E. 2016. Fisheries Crime i Elliott, L. og Schaedla, W.H. (red.) *Handbook of Transnational Environmental Crime*. Edward Elgar, Cheltenham, UK
- Diekert, F. 2019. *Survey among Norwegian Fishers*. Unpublished.
- Eck, J. 2003. *Police Problems: The Complexity of Problem Theory, Research and Evaluation*. Criminal Justice Press/Willow Tree Press, USA.
- Eggert, H. and Ellegård, A. 2003. Fishery control and regulation compliance: a case for co-management in swedish commercial fisheries. *Marine Policy*, 27(6), 525–533.
- van Engelenburg, S, Janssen, M. og Klievink, B. 2019. Design of a Software Architecture Supporting Business-to-Government Information Sharing to Improve Public Safety and Security. 52(3) *Journal of Intelligent Information Systems*, 595–618.
- Ekerhovd, N. A., Nøstbakken, L. og Skjeret, F. 2015. *Ulovleg omsetnad i fiskeri- og havbruksnæringa*. SNF-rapport nr. 04/15, Samfunns- og næringslivsforskning AS, Bergen.
- FAO 2002. Chapter 8: Fishery Monitoring, Control and Surveillance, *A Fishery Manager's Guidebook – Management Measures and Their Application*. Roma
- FAO 2018. *Global study on transshipment, Regulations, practices, monitoring and control*. Roma.
- Fause, L. 2014. *Domsamling – Fiskekriminalitet*
- Goldstein, H. 1979. Improving Policing: A Problem-oriented approach. *Crime and Delinquency*, 25, 236–258.
- Gunningham og Gaborisky. 1998. *Smart regulation. Designing Environmental Policy*.
- Gunningham, N. 2010. Enforcement and Compliance Strategies i Baldwin, R., Cave, M. og Lodge, M. *The Oxford Handbook of Regulation*. Oxford University Press.
- Haines, F. 1997. *Corporate Regulation: Beyond Punish or Persuade*. Clarendon Press.
- Hatcher, A. and Gordon, D. 2005. Further investigations into the factors affecting compliance with u.k. fishing quotas. *Land Economics*, 81(1), 71–86.
- Hønneland, G. 2012. *Making Fisheries Agreements Work. Post-Agreement Bargaining in the Barents Sea*. Edward Elgar; Cheltenham, UK.
- Høgetveit, E. 2004. *Økokrims strategi mot økonomisk kriminalitet. Organisert og økonomisk kriminalitet*. Oslo: Politihøgskolen, 2004
- Isaksen, B., Saltskår, J., Vold, A., Totland, B. og Øvredal, J.T. 2014. Er det mulig å standardisere metoder for slipping av pelagiske fiskear-

- ter i notfiske? *Rapport fra havforskningen Nr. 5-2014*.
- Johnstone, R. 2003. From Fiction to Fact: Rethinking OHS Enforcement. *National Research Centre for Occupational Health and Safety Regulation, Working Paper 11*.
- Karlsen, K.M., Dreyer, B., Olsen, P. & Elvevoll, E.O. 2013. Literature review: Does a common theoretical framework to implement food traceability exist? *Food Control*. 32, 409–417.
- Karlsen, K.M. og Olsen, P. 2016. Problems and Implementation Hurdles in Food Traceability. *Advances in Food Traceability Techniques and Technologies. Improving Quality Throughout the Food Chain*, 35–45. Elsevier.
- Kleven, H. J., Knudsen, M. B., Kreiner, C. T., Pedersen, S., and Saez, E. 2011. Unwilling or unable to cheat? Evidence from a tax audit experiment in Denmark. *Econometrica*, Vol. 79 No. 3. 651–692.
- Knutsson J og Søvik K. E. 2005. Problemorientert politiarbeid i teori og praksis. *PHS-forskning, 2005:1* Politihøgskolen, Oslo.
- Kocher, M. G., Schudy, S., and Spantig, L. 2018. I lie? we lie! why? experimental evidence on a dishonesty shift in groups. *Management Science*, 64(9), 3995–4008.
- Kuperan, K. and Sutinen, J. G. 1998. Blue water crime: Deterrence, legitimacy, and compliance in fisheries. *Law & Society Review*, 32(2), 309–338.
- LeHong, H., Fenn, J. 2011. *Hype Cycle for Emerging Technologies*. Hentet fra <https://www.gartner.com>.
- Lie, E. M. 2015. *I forkant. Kriminalitetsforebyggende politiarbeid*, Gyldendal, Oslo.
- Nyrud, T. og Bendiksen, B. I. 2019. *Driftsundersøkelsen i fiskeindustrien. Driftsårene 2016 og 2017*. Nofima rapport
- Nøstbakken, L. 2013. Formal and informal quota enforcement. *Resource and Energy Economics*, 35(2), 191–215.
- Nøstvold, B. H., Svorken, M., Ødegård, A. M., Andersen, R. K., Young, J. A. 2019. *Social Sustainability in Norwegian Fisheries – Evolution and Resilience in Fleet and Industry*. Nofima rapportserie 16/2019
- OECD 2004. *Compliance risk management: Managing and Improving Tax Compliance*.
- OECD 2016. *An OECD horizon scan of megatrends and technology trends in the context of future research policy*.
- Olsen, P. 2009. *Food traceability process mapping. Standard method for analyzing material flow, information flow and information loss in food supply chains*. In K. A.-M. Donnelly, & P.
- Olsen, P. & Borit, M. (2018). The components of a food traceability system, *Trends in Food Science & Technology, Volume 77*, 143–149.
- Paluchowska, L. A., Misimib, E., Grimsmob, L., Randeberga, L. 2016. Towards automated sorting of Atlantic cod (*Gadus morhua*) roe, milt, and liver. Spectral characterization and classification using visible and near-infrared hyperspectral imaging. *Food control. Volume 62 April 2016*, 337–345. Science Direct
- Plet-Hansen, K., Eliassen, S. Q., Mortensen, L. O., Bergsson, H., Olesen, H. J. og Ulrich, C. 2017. Remote electronic monitoring and the landing obligation – some insights into fishers’ and fishery inspectors’ opinions. *Marine Policy volume 76*, 98–106.
- Praditya, D. og Janssen, M. 2015. Benefits and Challenges in Information Sharing Between the Public and Private Sectors in Adams, C. (red.) *Proceedings of the 15th European Conference on eGovernment 2015*: ECEG 2015.
- Runhovde, S.R, og Skjevraak, P.E (2018) *Kriminalitetsforebygging på norsk – En kunnskapsoversikt*, Politihøgskolen 2018:3
- Stub, M. 2011. *Tilsynsforvaltningens kontrollvirksomhet*. Universitetsforlaget, Oslo.
- Svorken, M. og Hermansen, Ø. 2014. *Urapportert fiske i torskefiskeriene – resultater fra spørreundersøkelse om juks*. Nofima rapportserie 26/2014.
- Svorken, M. Berg, P og Elde, S. 2018. *Identifisering fraud through mass balancing – is it possible? A study of mixed method approach in the Norwegian fishing industry*. Nofima Report 24/2018
- Stortingsdokumenter og rapporter
- de Coning, E. 2019. *Straffes straffbare lovbrudd i fiskerinæringen?* Digitalt vedlegg til herværende NOU.
- Difi-rapport 2012:7. *Uavhengig eller bare uavklart? Organisering av statlig myndighetsutøvelse*.
- Difi-rapport 2013:10. *Informasjonsforvaltning i offentleg sektor*.
- Difi-rapport 2015:1. *Evaluering av Fiskeridirektoratet*.
- Difi 2017 *Veileder for orden i eget hus*
- Dokument 3:9 (2016–2017) *Riksrevisjonens undersøkelse av fiskeriforvaltningen i Nordsjøen og Skagerrak*.
- Fiskeridirektoratet 2015. *Omregningsfaktorer for produkter av torsk nord for 62° nord i vinterseongen 2015*.

- Fiskeridirektoratet, 2019a. *Fiskeridirektoratets oppfølging av salgslagenes kontrollarbeid*
- Fiskeridirektoratet, 2019b. *Nasjonal strategisk risikovurdering for 2019. (NSRV)*
- Innst. 213 S (2009–2010) *Innstilling fra næringskomiteen om gjennomføring av råfisklova og fiskeeksportlova i 2007–2008.*
- Innst. S nr. 222 (2002–2003). *Innstilling fra familie-, kultur- og administrasjonskomiteen om statlige tilsyn.*
- Innst. nr. 321 (2008–2009). *Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om ei forvaltning for demokrati og fellesskap.*
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019. *Én digital offentlig sektor, Digitaliseringsstrategi for offentlig sektor 2019–2025*
- Meld. St. 16 (2011–2012). *Gjennomføring av råfisklova og fiskeeksportlova i 2009 og 2010.*
- Meld. St. 27 (2015–2016). *Digital Agenda for Norge*
- Meld. St. 10 (2015–2016). *En konkurransekraftig sjømatindustri.*
- Meld. St. 27 (2016–2017). *Industrien – grønnere, smartere og mer nyskapende*
- Meld. St. 32 (2018–2019). *Et kvotesystem for økt verdiskaping*
- NOU 1989: 5 *En bedre organisert stat*
- NOU 2005: 10 *Lov om forvaltning av villlevende marine ressurser – havressursloven*
- NOU 2003: 15 *Fra bot til bedring*
- NOU 2019: 5 *Ny forvaltningslov – Lov om saksbehandlingen i offentlig forvaltning (forvaltningsloven)*
- Nærings- og fiskeridepartementet, 2018. *Norge som datasenternasjon. Strategi.*
- Ot.prp. nr. 20 (2007–2008) *Om lov om forvaltning av villlevende marine ressursar (havressurslova)*
- Prop. 62 L (2015–2016). *Endringer i forvaltningsloven mv. (administrative sanksjoner mv.)*
- St.meld. nr. 17 (2002–2003). *Om statlige tilsyn*
- St.meld. nr. 19 (2008–2009). *Ei forvaltning for demokrati og fellesskap*
- Tolletaten, 2019. *Rapport til Finansdepartementet om ny organisering av Tolletaten.* www.toll.no
-

Vedlegg 1

Liste over aktører som utvalget har hatt møte med

Oversikten under viser aktører som har holdt presentasjoner og deltatt i diskusjon med utvalget. Utvalget var også på ekskursjon til Myre 27. og 28. mars 2018, der de besøkte MyreMar og Myre Fiskemottak. Foredrag og uformelle møter som utvalgsleder har hatt i forbindelse med oppdraget er utelatt. Utvalget har også fått flere skriftlige innspill til sitt arbeid.

Møte 2:

- Kystvakta ved Birger Ingebrigtsen, Jonny Høgset, Nils-Olaf Larsen
- Norges Råfisklag ved Svein Ove Haugland og Anders Magne Andersen
- Norges Sildesalgslag ved Tony Hatland
- Norsk Villfisk ved Magnar Aasebø (Vest-Norges fiskesalgslag), Hugo Giske (Surofi) og Vigdis Torheim (Surofi)
- Fiskeridirektoratet ved Janne Andersen, Roger Aasarmoen, Hilde Jenssen og Thord Monsen.
- Statsadvokatembetet ved Lars Fause
- Politidirektoratet og Økokrim ved Knut Aleksander Hymer (Politidirektoratet), Elisabeth Harbo Lervik (Økokrim) og Petter Nordeng (Økokrim)
- Tolletaten og Skatteetaten ved Atle Halvorsen (Skatt), Britt Hilde Øiseth (Toll), Åsne Håland (Toll) og Sølvi Åmo Albrigtsen (Skatt)

Møte 3:

- Norges Fiskarlag ved Jan Birger Jørgensen, Ståle Hellesø og Sturla Roald
- Norges Kystfiskarlag ved Annesofie Kristiansen
- Pelagisk forening ved Ask Økland
- Sjømatbedriftene ved Per Mjelva og Jürgen Meinert
- Fiskekjøpernes forening ved Steinar Eliassen
- Sjømat Norge ved Inger-Marie Sperre og Kristin Alnes

Møte 4:

- Sintef Ocean ved Karl Johan Reite og John Reidar Mathiassen
- Crisp – senter for datateknologi ved Aud Vold
- Norges Sjømatråd ved Silje Gjerp
- Hermes ved Jan Roger Lerbukt

Møte 5:

- Mattilsynet ved Marit Fallebø og Elisabeth Willmann
- FF Skagen/Scandic Pelagic ved Johannes Palsson
- K2 Solutions ved Børge Lunga Pedersen
- Maritech ved ved Janne T. Morstøl, Robert Oldeide og Bjørnar Kvalsnes
- Justervesenet ved Eli Møgstad Ranger og Nils Magnar Thomassen
- Optimar ved Peder Stette

Møte 6:

- Regjeringens fornyingsprosjekt ved Hans-Jørgen Blomseth (Nærings- og fiskeridepartementet) og Edvard Pedersen (Brønnøysundregistrene)

Møte 8:

- EY/SAP ved Josef Nalbant, Magnus Jones og Lars Torp
- Skatteetaten ved Hans Christian Holte og Odd Woxholth

Møte 9:

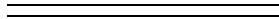
- Norsk Romsenter ved Terje Wahl
- Fiskeridirektoratet ved Liv Holmefjord

Møte 10:

- Universitetet i Tromsø ved Kristian Skjefstad

Møte 11:

- Riksadvokaten og Økokrim ved Terje Nybø (Riksadvokaten), Elisabeth Harbo-Lervik (Økokrim)
- Nærings- og fiskeridepartementet ved Eve de Coning



Norges offentlige utredninger

2018

Arbeids- og sosialdepartementet:

NOU 2018: 6 Varsling – verdier og vern

NOU 2018: 8 Grunnlaget for inntektsoppgjørene 2018

Barne- og likestillingsdepartementet:

NOU 2018: 18 Trygge rammer for fosterhjem

Finansdepartementet:

NOU 2018: 1 Markeder for finansielle instrumenter

NOU 2018: 3 Krisehåndtering i forsikrings- og pensjonssektoren

NOU 2018: 7 Ny lov om offisiell statistikk og

Statistisk sentralbyrå

NOU 2018: 9 Regnskapsførerloven

NOU 2018: 10 Nye prospektregler

NOU 2018: 12 Energiaksjer i Statens pensjonsfond utland

NOU 2018: 17 Klimarisiko og norsk økonomi

Helse- og omsorgsdepartementet:

NOU 2018: 16 Det viktigste først

Justis- og beredskapsdepartementet:

NOU 2018: 14 IKT-sikkerhet i alle ledd

Kunnskapsdepartementet:

NOU 2018: 2 Fremtidige kompetansebehov I

NOU 2018: 13 Voksne i grunnskole- og videregående opplæring

NOU 2018: 15 Kvalifisert, forberedt og motivert

Landbruks- og matdepartementet:

NOU 2018: 11 Ny fjellov

Nærings- og fiskeridepartementet:

NOU 2018: 5 Kapital i omstillingens tid

Samferdselsdepartementet:

NOU 2018: 4 Sjøveien videre

Bestilling av publikasjoner

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon
www.publikasjoner.dep.no
Telefon: 22 24 00 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på
www.regjeringen.no

Trykk: 07 Media AS – 11/2019