

FISKERIDIREKTORATETS HØRINGSSVAR

FRAMTIDENS FISKERIKONTROLL

NOU 2019: 21

Fiskeridirektoratet viser til NOU 2019: 21 Framtidens fiskerikontroll og Nærings- og fiskeridepartementets høringsbrev 3. desember 2019.

1 Sammendrag

Vi mener utredningen vil være sentral og retningsgivende for utviklingen av den norske ressurskontrollen. Den gir et solid grunnlag for å innføre tiltak som vil styrke etterlevelsen av fiskerilovgivningen og sikre norsk fisk adgang til viktige markeder. Realiseres forslagene i utvalgets rapport, mener Fiskeridirektoratet at det vil bidra til å styrke og utvikle såvel forvaltningen av fellesskapets ressurser, som kontrollen med ressursuttaket.

Fiskeridirektoratet deler også utvalgets vurdering om at et reguleringsregime som er forebyggende i sin innretning er det mest effektive for å nå målet om etterlevelse. Da kan kontroll- og politimyndigheter bruke sine knappe ressurser på å stoppe useriøse og kriminelle aktører.

Fiskeridirektoratet arbeider kontinuerlig for et helhetlig forvaltningsregime der kontroll og håndhevelse er en integrert del, og hvor proaktiv og reaktiv forebygging balanseres. Proaktiv forebygging kan oppnås på mange måter, blant annet gjennom informasjon og tradisjonelle reguleringstiltak. Et sentralt element som hele tiden må være med når vi skal etablere forebyggende reguleringsregimer er å innrette reguleringstiltakene slik at de faktisk bidrar til etterlevelse. For eksempel gjennom økt bruk av selektive redskap. For å lykkes med et helhetlig forvaltningsregime må kontrollmyndighetenes kompetanse integreres i regelverksutviklingen.

Vi vil særlig trekke frem ideen om å legge til rette for forebyggende tiltak, gjennom såkalt «Compliance by Design». Vi støtter forslaget om å etablere et reguleringsregime som er utformet slik at det hindrer omgåelse, ved at data hentes direkte fra primærkilden ved bruk av ulike teknologiske løsninger som gir verifiserbare og dokumenterte data som ikke kan manipuleres. Det vil være avgjørende at data og dokumentasjon gjøres tilgjengelig for relevante myndigheter og andre relevante aktører i henhold til gjeldende regelverk, uten at næringsaktørene aktivt trenger å rapportere til ulike myndigheter.

Et slikt dokumentasjonssystem må innrettes slik at det gir en automatisert, korrekt og verifiserbar registrering av det som høstes av fellesskapets ressurser og legger til rette for etterfølgende sporbarhet gjennom verdikjeden. Vi er enig i at systemet må utvikles i dialog med næringen. Det bør, som utvalget skriver, utformes slik at det er fleksibelt og kan tilpasses

endringer i myndighets- og markedskrav. Fiskeridirektoratet støtter derfor utvalgets hovedtilrådning om 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.

NOU-en gir en grundig beskrivelse av problemene med dagens regulerings- og kontrollregime, og foreslår et helhetlig fundament for en fremtidsrettet ressurskontroll. Her vil vi særlig trekke frem beskrivelsen av hvordan nye teknologiske løsninger kan bidra til å møte kravene til korrekt registrering av ressursuttaket og annen dokumentasjon som markeder og myndigheter stiller. Slike løsninger vil slik vi ser det fjerne en rekke insentiver og mulighetsrom for omgåelse av reguleringene og skape insentiver for etterlevelse.

Fiskeridirektoratet understreker at det er viktig å beholde et helhetlig perspektiv når utvalgets tilrådninger og den fremtidige innretningen av ressurskontrollen skal vurderes og implementeres.

Utvalget har også tilrådd omfattende endringer i organiseringen av ressurskontrollen, både i samhandlingen og oppgavefordelingen mellom ulike kontrollmyndigheter og internt i Fiskeridirektoratet. Vi er enig i at det må legges til rette for en arbeidsdeling og organisering av ressurskontrollarbeidet som sikrer en effektiv utnyttelse av tilgjengelige ressurser. Omorganiseringen utvalget foreslår vil få stor betydning for Fiskeridirektoratet som helhet. Utvalget har imidlertid ikke gjort en samlet vurdering av alle Fiskeridirektoratets virksomhetsområder. Endringene som foreslås fordrer at tilsvarende vurderinger gjøres for direktoratets andre virksomhetsområder, for å finne den mest effektive organisasjonsformen for direktoratet samlet sett.

Samtidig må vi understreke at den store risikoen for manglende etterlevelse av nasjonale og internasjonale reguleringer, og for at fellesskapets ressurser ikke utnyttes optimalt, uansett ikke kan løses gjennom omorganisering av kontrollmyndighetene alene. Her må utfordringene med manglende verifiserbar dokumentasjon gjennom verdikjeden særlig fremheves. Det er derfor viktig å innføre troverdige og effektive tiltak som imøtekommer dette problemet. Manglende verifiserbar dokumentasjon er også et problem som må følges opp internasjonalt, både mot de kyststater vi deler ressurser med og i globale fora der Norge deltar.

2 Grunnleggende føringer for innretningen av fremtidens ressurskontroll

2.1 Forebyggende tilnærming - bedre etterlevelse

Når den fremtidige innretningen av ressurskontrollen utformes, vil det være avgjørende å etablere et forvaltningsregime som legger til rette for at sjømatnæringen kan etterleve reguleringene så enkelt som mulig og samtidig dokumentere sin aktivitet. Som det fremgår av rapporten, kan en slik tilnærming spare samfunnet for store kostnader, fordi det blir mindre behov for reaktive kontrolltiltak og håndheving. Det vil også gi rom for regelverksforenkling, som i seg selv vil gjøre det lettere å forstå regelverket og dermed bidrar til etterlevelse. En forebyggende tilnærming vil sikre at havressurslovens formål om bærekraftig og samfunnsøkonomisk lønnsom forvaltning av de viltlevende marine ressursene kan oppnås på en

troverdig og effektiv måte. Det legges også til grunn at det vil gi en mer optimal utnyttelse av fellesskapets ressurser og økt inntjening for sjømatnæringen.

En slik tilnærming er utgangspunktet både for «Compliance by Design» tankegangen og tilrettelegging for etterlevelse av regelverket generelt. Dette kommer til uttrykk i hvordan kontrollmyndighetene definerer ressurskontroll:

«som 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».

Fiskeridirektoratet støtter utvalgets mål om at forvaltningsregimet og ressurskontrollen først og fremst skal virke forebyggende og at en slik tilnærming derfor må være førende for den fremtidige innretningen av ressurskontrollen. Samtidig må vi ha en ressurskontroll som evner å avdekke og håndheve kriminalitet i fiskerinæringen.

Det understrekes at en slik tilnærming krever en helt annen innretning av forvaltningsregimet og andre verktøy enn det kontrollmyndighetene har i dag.

2.2 Etterrettelig ressursregnskap og ressursregistrering på havet

I rapporten beskrives en korrekt registrering av ressursuttaket som et premiss for bærekraftig forvaltning og høsting av fellesskapets ressurser, samt like rammevilkår mellom nasjoner og mellom de enkelte næringsaktørene. Fiskeridirektoratet mener det også er et premiss for å kunne sikre norsk sjømat plass i de best betalende markedene, som gjerne er de som setter de mest omfattende dokumentasjonskravene til at sjømaten kommer fra bærekraftig forvaltede fiskebestander.

NOU-en fremhever videre at utgangspunktet for registrering av ressursuttaket er rund vekt. Rund vekt er vekten fisken har når den tas opp av havet.

Bakgrunnen for dette utgangspunktet er at det internasjonale havforskningsrådet (ICES) hvert år gir kvoteråd i tonn rund vekt for de bestandene Norge forvalter i samarbeid med andre land. Fangst på disse bestandene utgjør opp mot 90 pst. av ressursene vi høster. Alle kvoteavtaler Norge inngår fastsetter dessuten den totale høstingskvoten (TAC) og fordelingen av denne i samme enhet som kvoterådet gis; det vil si i tonn rund vekt. Internasjonale statistikkavtaler krever også at fangstene og kvotene registreres og avregnes i rund vekt.

Videre trekkes det frem at 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 kyststatenes tildelte kvote. I dag skjer ressursregistreringen i hovedsak når fisken er tatt til land. Det vil si at all fangst må ilandføres og registreres ved landing.

For det andre må ett kilo rund fisk være ett kilo rund fisk uavhengig av hvor høstingen eller landingen foregår. Avvik fra dette premisset innebærer at kyststaten ikke etterlever inngåtte

avtaler om det totale uttaket av en bestand eller fordelingen av kvoten mellom kyststatene. Videre vil slike avvik innebære ulike konkurransevilkår mellom land og fartøy.

Dersom målet er et etterrettelig ressursregnskap, er den sikreste metoden for å oppnå målet å registrere fangsten når ressursuttaket faktisk skjer. Det vil si når fisken enten ikke lenger er viltlevende, altså fanget i redskapet, eller når fisken tas om bord i fartøyet. Etter dette tidspunktet vil fiskens faktiske runde vekt påvirkes gjennom bearbeiding og hvordan den oppbevares.

Inntil teknologien tillater at ressursregistreringen kan skje ved tidspunktet for ressursuttaket vil registreringen skje når fisken er tatt til land. Også her er Fiskeridirektoratet av den klare oppfatning at ressursregistrering må skje basert på fiskens faktiske runde vekt, så lenge denne er tilgjengelig på det tidspunktet ressursregistreringen skjer. Det vil si at dersom fisken tas til land rund så må dette være utgangspunkt for registrering av ressursuttaket.

Dagens praksis med å tillate umiddelbar sløyning av bunnfisk som kommer til land i rund tilstand, for deretter å veie fisken, bryter med prinsippet om at ressursregistrering skal baseres på fiskens runde vekt og bryter samtidig med de øvrige premissene som er beskrevet over.

Til sammenligning har verken forvaltningen eller fiskerinæringen akseptert at andre land har benyttet tilsvarende metoder og på den måten tilegnet seg en større andel enn kvotefordelingen tilsier. Dersom vi viderefører dagens praksis ved landing av bunnfisk, opererer vi med dobbel standard.

I tillegg til den nevnte usikkerheten med tanke på registrering av det faktiske ressursuttaket, medfører også adgang til å sløye bunnfisk før den veies en vesentlig kompliserende faktor for kontroll med landingen, samt håndhevelse av registrerte avvik. Problemet er at vekten som registreres på sluttseddelen ikke samsvarer med fiskens faktiske vekt. Dette er en vesentlig problemstilling i fisket etter torsk ettersom den faktiske omregningsfaktoren¹ fra sløyd/hodekappet til rund vekt varierer kraftig gjennom året. Dermed skapes rom både for bevisst og ubevisst feilregistrering av ressursuttaket.

Fiskeridirektoratet mener derfor at forslaget fra utvalgets flertall, om at ressursregistrering av torsk først skal skje etter at fangsten er sløyd på land, ikke harmonerer med det grunnleggende målet om å sikre et etterrettelig ressursregnskap. Særlig ikke når det meste av torsken fra kystflåten tas til land i rund tilstand i dag.

Anvendelse av en såkalt dynamisk faktor i kombinasjon med den offisielle faktoren (1,5 SLUH eller 1,18 SLH) vil ikke bidra til et korrekt og etterrettelig ressursregnskap. I tillegg er dette en kompliserende faktor med tanke på logistikk for mottaket og vår evne til å gjennomføre en troverdig og effektiv kontroll. Fiskeridirektoratet vil derfor fraråde bruk av dynamisk faktor.

Flertallets forslag vil også kunne innebære at avtaler inngått med andre land ikke respekteres. Dersom premissene for et etterrettelig ressursregnskap ikke følges, gir det ulike

¹ Ved registrering av ressursuttaket etter sløyning må det benyttes en omregningsfaktor for å finne den korresponderende runde vekten.

konkurransvilkår mellom de enkelte næringsaktører, også mellom land, og kan undergrave fundamentet som kvoteavtalene bygger på.

Fiskeridirektoratet gjentar derfor vårt tidligere forslag om at torsk må ressursregistreres slik den tas til land, tilsvarende som for alle andre arter vi høster.

Målet må være å utforme et forvaltningsregime som sikrer et etterrettelig ressursregnskap hvor korrekte opplysninger om kvantum fordelt på art og størrelse i de enkelte fangstene registreres, samt opplysninger om antall fisk, kjønn og alder. Hvor fort vi kan nå et slikt mål, avhenger av den teknologiske utviklingen.

Fiskeridirektoratet mener videre at det må etableres et mål om at tidspunktet for ressursregistrering flyttes fra landingstidspunktet til det tidspunktet ressursuttaket og høstingen faktisk skjer, altså til fangstøyeblikket på havet. Dette vil være mulig å oppnå ved å ta i bruk eksisterende, og utvikle nye, teknologiske løsninger for automatisert registrering av relevante data om fangsten.

Direkte og verifiserbar registrering av ressursuttaket vil også fjerne en rekke insentiver og mulighetsrom for brudd på fiskerilovgivningen, samt bevisst og ubevisst feilregistrering av data gjennom hele verdikjeden.

Som omtalt i utredningen er teknologi for umiddelbar registrering av ressursuttaket allerede tilgjengelig i noen fiskerier, mens det vil kunne ta tid å få dette på plass i andre fiskerier. Fiskeridirektoratet er enig i at det er behov for en trinnvis tilnærming der dette fases inn for de ulike flåtegrupper. Det er viktig at myndigheter og næringen samarbeider for å få dette på plass. Direktoratet anbefaler en tilnærming der det i første omgang legges til rette for å ta i bruk teknologi som gir fiskerne bedre grunnlag for fangstrapportering fra havet. Her er det viktig å bygge videre på allerede eksisterende løsninger og løsninger som er under utprøving, samtidig som også nye løsninger utvikles. Etter at teknologien har vært testet ut en periode og vi er sikre på at informasjonen som registreres er korrekt, kan det basert på erfaringene som gjøres, innføres krav om å ta i bruk denne teknologien. Når dette er på plass og fungerer, kan ressursregistreringen flyttes til havet.

2.3 Markedsadgang

Fiskeridirektoratet erfarer en økning i antall land som stiller krav til dokumentasjon om bærekraft og lovlig fiske ved import av fisk. Videre opplever vi generelt økende oppmerksomhet både knyttet til miljømessig og sosial bærekraft fra ulike aktører.

Fiskeridirektoratet mener det er avgjørende at utvalgets tilrådninger følges opp dersom krav og forventninger om å kunne dokumentere lovlighet og bærekraft skal oppfylles. Dette gjelder både for sjømatnæringen og for at norske myndigheter skal kunne gå god for denne dokumentasjonen, og dermed sikre norsk fisk tilgang til de beste markedene i fremtiden.

Dersom vi skal være i stand til å oppfylle kravene og forventningene vil det være særlig viktig at det arbeides for å opprette et automatisert dokumentasjonssystem med infrastruktur for utveksling av relevante data mellom norsk forvaltning og næring, og videre til relevante

myndigheter i importland. Dette vil styrke troverdigheten til norsk sjømatnæring og norske kontrollmyndigheter som garantist for lovlighet og bærekraft.

På kort sikt må særlig kontrollen med fangstsertifikatsystemet styrkes for å hindre misbruk. Det er også nødvendig å tette datatomme rom i verdikjeden. Det tenkes særlig på produksjonsdata som grunnlag for å knytte sammen seddelførte data og eksportdata.

Direktoratet er for øvrig enig med utvalgets vurdering om at det ikke bør opprettes en egen statlig sertifiseringsordning i Norge. Dersom noe slikt skal opprettes, bør det gjøres av næringsorganisasjonene. For øvrig mener vi det er viktig at næringen, myndighetene og sertifiseringsordningene drar i samme retning for å redusere risikoen for manglende etterlevelse og sikre dokumentasjon på bærekraft og lovlighet. Norske myndigheter bør derfor styrke dialogen med sertifiseringsorganene slik at det ikke etableres krav som virker mot forvaltningsmålene.

3 Compliance by design – Automatisert dokumentasjonssystem

Fiskeridirektoratet er enig med NOU-ens fremstilling om at den største utfordringen for fremtidens fiskerikontroll er mangel på verifiserbare data om deltakelse, høsting, omsetning, bearbeiding og fiskens videre vei til markedet. Det mangler betydelige mengder data på dette området, og de data som foreligger er med unntak av posisjonsrapporteringen (VMS) basert på selvangivelse og manuelle registreringer fra fisker, kjøper, produsent og eksportør.

Tradisjonelt har Norge vært ansett for å ha solide forvaltningssystemer og god kontroll med fiskeriene, men dette kan ikke tas for gitt i fremtiden. Problemene som beskrives i NOU-en løses heller ikke ved å omorganisere ressurskontrollen i Fiskeridirektoratet og salgslagene alene og bare delvis med de kortsiktige tiltakene som foreslås. Det er viktig å ta tak i kjernen i problemet. Fortsatt mangelfull datakvalitet og tilgang på data vil gi vedvarende store mulighetsrom for bevisst og ubevisst omgåelse av regelverket. Oppdagelsesrisikoen vil fortsatt være lav, og forvaltningssystemets troverdighet vil stå i fare. Dersom NGO-er, markedsaktører eller andre samfunnsaktører stiller spørsmål ved dokumentasjonen som legges frem, vil adgangen til ulike markeder raskt kunne begrenses eller i verste fall avskjæres. Dette kan gi svært negative konsekvenser for næringen.

Det er derfor avgjørende å få på plass automatiserte og verifiserbare data gjennom verdikjeden og etablere et automatisert dokumentasjonssystem for norsk fiskerinæring, basert på en felles infrastruktur for utveksling av relevante data.

Et forvaltningsregime basert på et slikt dokumentasjonssystem vil være en stor fordel for sjømatnæringen. I dag har det dessverre tegnet seg et negativt bilde av fiskerinæringen på grunn av all usikkerheten knyttet til det registrerte ressursuttaket. Dette uavhengig av om usikkerheten skyldes ubevisst eller bevisst feilregistrering. Verifiserbar dokumentasjon av aktivitet gjennom verdikjeden vil gi næringen mulighet til å fjerne dette negative bildet og bidra til tilgang til de viktigste markedene.

Et automatisert dokumentasjonssystem må, slik vi ser det, inneholde to hovedelementer. For det første må data registreres og lagres direkte (automatisk) og lokalt i digitale systemer der

aktiviteten som ønskes registrert skjer. For det andre må relevante data gjøres tilgjengelig for de som har behov for eller krav på disse, i samsvar med eksisterende lovgivning. Dette vil kreve at eksisterende og nye teknologiske løsninger tilpasses og tas i bruk gjennom verdikjeden for å samle data direkte. De teknologiske løsningene vil i et slikt forvaltningsregime ha tilsvarende funksjon som uavhengige tredjeparter.

Vi støtter tanken om at etterlevelse skal fremmes gjennom forvaltningsregimets arkitektur, og at automatisk datainnsamling i hele verdikjeden vil være et viktig bidrag til denne arkitekturen. Følgende tekst fra utvalgets rapport understreker tankegangen som vi støtter fullt ut:

«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».*

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.»

Selv om forslaget om et automatisert dokumentasjonssystem er et langsiktig mål, er det viktig å komme i gang så raskt som mulig fordi de ulike elementene i et slikt dokumentasjonssystemet må bygges steg for steg. Dette vil være et omfattende arbeid både teknologisk, organisatorisk og finansielt som vil kreve riktig kompetanse og fremdrift. Måloppnåelse vil kreve tett samarbeid mellom offentlige myndigheter, næringsaktører og forskningsinstitusjoner mv. Derfor vil en aktuell tilnærming til et slikt arbeid være å organisere det gjennom et offentlig-privat samarbeid.

Som støtte for et slikt samarbeid ønsker Fiskeridirektoratet å etablere et eget program som skal støtte opp om utviklingen og implementering av eksisterende og nye teknologiske løsninger for å identifisere og registrere fisk og annen relevant informasjon gjennom verdikjeden.

Programmet vil fokusere på følgende hovedleveranser:

- Forankring og nettverksbygging. I oppstartsfasen vil det være viktig å etablere en felles forståelse mellom offentlige myndigheter og private aktører om hva som er utfordringene, hva som skal være målet med et slikt samarbeid og hvordan samarbeidet skal innrettes.

- Identifisere teknologiske løsninger. Det må identifiseres ulike prosjekter hvor nye og eksisterende teknologiske løsninger kan testes ut, for å få på plass automatisert dokumentasjon av ulike relevante aktiviteter gjennom verdikjeden.
- Finansiering. De identifiserte teknologiske løsningene må testes og implementeres. Dette vil kreve finansiering. Gjennom et offentlig-privat samarbeid vil det være viktig å finne finansiering til de enkelte prosjektene.
- Regelverk. For å kunne ta i bruk nye teknologiske løsninger vil det kunne være behov for å endre regelverk. Det ligger samtidig muligheter for å forenkle regelverket, noe utvalget har pekt på behovet for. Det vil også være aktuelt å etablere ulike pilotprosjekter eller dispensasjonsordninger.

Et offentlig-privat samarbeid bør også omfatte de nevnte temaene.

Vi vil imidlertid påpeke at et offentlig-privat samarbeid må være basert på riktige premisser, og at disse må være tydeliggjort i forkant. Det må derfor etableres tydelige mål og rammer for samarbeidet som sikrer at de ulike aktørenes roller og behov ivaretas. I første omgang bør det være fokus på å sikre tilstrekkelig kvalitet på data som registreres. Deretter må det etableres systemer som gir aktørene tilgang til alle relevante data som registreres.

Innføring av en felles teknisk infrastruktur for utveksling av data mellom relevante aktører vil også kreve at det etableres regelverk og avtaler som beskriver datakilder, datainnhold, 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.

Nye teknologiske løsninger for automatisert dokumentasjon av aktivitet gjennom verdikjeden åpner også for å tenke helt nytt om eksisterende dokumentasjonskrav, for eksempel om elektronisk rapportering av fangst- og aktivitetsdata og dagens seddelsystem. Det vil for eksempel ikke uten videre være nødvendig at næringen rapporterer data til myndighetene dersom de er tilgjengelig for myndighetene i det automatiserte dokumentasjonssystemet. En slik utvikling vil gi en vesentlig forenkling for næringen.

Ett av målene med et automatisert dokumentasjonssystem er slik vi ser det at «the story of the fish» kan fortelles til forbrukere slik at de kan føle seg trygge på at fiskeproduktene de kjøper er lovlig fanget i bærekraftige fiskerier. Dette fordrer at det etableres løsninger for automatisert og verifiserbar dokumentasjon av alt som høstes. Videre må alle relevante opplysninger gjennom verdikjeden dokumenteres, særlig med tanke på sporbarhet og dokumentasjon til markedet og andre lands myndigheter.

4 Umiddelbare tiltak

I påvente av det utvikles et automatisert dokumentasjonssystem støtter Fiskeridirektoratet utvalgets tilrådning om at det umiddelbart iverksettes tiltak for å redusere risikoen for ulovlig høsting og omsetning av fisk.

Fiskeridirektoratet anbefaler at de tiltak som vil bringe ressurskontrollen nærmere målet om et automatisert dokumentasjonssystem prioriteres. Registrering av ressursuttaket skjer i dag i forbindelse med landing av fisk, og som det pekes på i rapporten er det en rekke usikkerhetsfaktorer rundt dagens ressursregistrering. Derfor vil det være helt nødvendig med strengere krav til veiesystemene ved landing, samt kontrollpunkter før og etter dette punktet. Målet må være at tiltakene bidrar til å redusere handlingsrommet for bevisst- og ubevisst feilregistrering på seddel.

All fangst skal i dag sorteres og veies umiddelbart etter landing, men veiesystemene som tillates anvendt gir ikke tilstrekkelig sikkerhet for korrekt registrering av ressursuttaket. Derfor støtter vi utvalgets tilrådning om at det innføres krav om gjennomgående automatiske veie- og målesystemer ved landing. Videre støtter vi forslaget om at veiesystemene må logge alle hendelser og lagre alle måledata lokalt i veiesystemet. I tillegg må veie- og målesystemene være direkte knyttet til seddelsystemet og alle registrerte data må rapporteres fortløpende til kontrollmyndighetene. Fiskeridirektoratet vil også anbefale at det parallelt arbeides internasjonalt for å sikre at også andre myndigheter innfører tilsvarende krav ved landing av fisk.

Fiskeridirektoratet arbeider allerede sammen med Justervesenet om å utarbeide forslag til slike krav, og vi vil iverksette en høringsprosess om dette i løpet av 2020. Høringen vil også omfatte dispensasjonsordninger for mindre mottak.

Forslaget om å etablere ordninger hvor en nøytral tredjepart står for veiing av fisk anses ikke nødvendig dersom det etableres krav om automatiske veiesystemer som beskrevet over. Tredjepartsveiing vil være et fordyrende ledd uten å gi garanti for verifiserbar dokumentasjon på veieaktiviteten.

Vi støtter også tilråningen om å innføre krav om elektronisk rapportering av fangst-, aktivitets- og posisjonsdata for alle norske fiske og fangstfartøy. I tillegg til at dette vil redusere risikoen for uregistrerte landinger, vil det gi verdifull og detaljert informasjon om fiskerinæringens aktivitet. Dette kan danne grunnlag for å styrke forvaltningen av fellesskapets marine ressurser og brukes i den nasjonale og regionale forvaltning av våre hav- og kystområder.

Fiskeridirektoratet har allerede utarbeidet et høringsnotat om en slik utvidelse ved at eksisterende rapporteringsløsninger benyttes. Dette forslaget ligger til vurdering i Nærings- og fiskeridepartementet. Fiskeridirektoratet anbefaler at forslagene sendes på høring så snart som mulig. Ved vurdering av hvilket posisjonsrapporteringssystem som skal velges mener Fiskeridirektoratet at hensynet til datakvalitet og sikkerhet må vektlegges.

Videre ser vi også behov for ytterligere informasjon om fiskeriaktiviteten, for eksempel krav til mannskapslister, posisjoner for satt redskap (line, garn og teiner) og forhåndsinnsending av informasjon om landingstidspunktet. Dette er opplysninger som utvalget etterlyser og som kan innarbeides som krav i eksisterende rapporteringsløsninger. Dersom leverandørene av rapporteringssystemer etablerer smarte løsninger, vil dette kunne gjøres uten vesentlig merbyrde for fiskerne og til og med representere en forenkling av rapporteringskravene.

Utvalgets tilrådning om at dagens journal skal rapporteres fortløpende til kontrollmyndighetene er også viktig. Mottakene har i dag en registreringsplikt, men for å effektivisere kontrollen med registrerte data i dagens journal, vil det være nødvendig å også innføre en rapporteringsplikt.

Fiskeridirektoratet går ikke nærmere inn på de øvrige tiltakene utvalget tilrår, men vil understreke at det er viktig at disse tiltakene også utredes og vurderes i det helhetlige perspektivet som utvalget trekker opp.

Vi vil imidlertid trekke frem behovet for å etablere krav til prøvetaking ved landing av fisk til mel- og oljeproduksjon. Dagens registrering av uttaket fra disse fiskeriene er omfattet av vesentlige usikkerheter, og vi har allerede foreslått krav til prøvetaking som på det sterkeste anbefales innført.

Vi nevner også at praksisen med å akseptere såkalt uregistrert heimfarfisk ikke er forenlig med en moderne forvaltning av fellesskapets ressurs.

Fiskeridirektoratet vil også trekke frem at selv om dokumentasjon er tilgjengelig i elektroniske løsninger vil det være nødvendig å få på plass tydeligere krav til merking av fisk og fiskeprodukter. Slik merking vil gjøre det lettere å identifisere produktet uavhengig av leverandør, hvor produktet befinner seg i verdikjeden og om kontrollmyndighetene har direkte tilgang til dokumentasjonssystemet. En økt standardisering på dette området, for eksempel med QR-kode vil gi gode forutsetninger for å ta i bruk teknologi i ressurskontrollen samtidig som det reduserer handlingsrommet for uregistrert landing av fisk. Sporing gjennom hele verdikjeden tilbake til det enkelte fiskefartøy og "produsent" er et nødvendig kvalitetskrav både utfra et ressursmessig, miljømessig og mattrygghetsmessig perspektiv. Dette vil gi forbrukeren en enda bedre trygghet.

Direktoratet er videre enig i at større åpenhet om ressursuttaket vil bidra til økt tillit mellom næringsaktørene, forvaltningen og samfunnet ellers. Sluttseddeldata (med unntak av pris, som offentliggjøres 12 måneder etter landingstidspunkt) publiseres allerede og vi arbeider med å få publisert fangst- og aktivitetsdata (ERS) og posisjonsdata (VMS). Fiskeridirektoratet har allerede orientert Nærings- og fiskeridepartementet om vår intensjon om også å offentliggjøre data om pris på seddel. Flertallets forslag om å gjøre alle relevante data om fiskeriaktiviteten, ressursuttak og omsetning tilgjengelig for offentligheten vil gi borgerne enkel tilgang til viktig miljøinformasjon. Dette vil også være et viktig virkemiddel for økt etterlevelse av fiskerilovgivningen. Mindretallets forslag om å innføre brukerregistrering og pålogging vil medføre unødvendig administrasjon og ekstra kostnader, i tillegg til at det vil representere en uhjemlet begrensning i allmennhetens krav på miljøinformasjon.

4.1 Antall fisk

For å forbedre kontrollen med hvitfisk- og krabbenæringen, foreslår utvalget at det i de fiskerier der dette er praktisk gjennomførbart innføres et gjennomgående krav til å rapportere antall fisk.

Fiskeridirektoratet er skeptisk til at registrering av antall innføres som et frittstående kontrollverktøy, dersom ikke premisene for et etterrettelig ressursregnskap samtidig følges opp. Dette vil selvsagt vurderes annerledes dersom forvaltningen av fiskeriene skulle legges om,

slik at kvotene gis i antall. Fiskeridirektoratet anser imidlertid ikke dette som et realistisk alternativ.

Et etterrettelig ressursregnskap krever at en rekke data om fangsten registreres. Det mest sentrale er kvantum fordelt på art og størrelse. Andre aktuelle parameter er lengde, alder og kjønn på den enkelte fisk. Et automatisert dokumentasjonssystem der kunstig intelligens, for eksempel maskinsyn, benyttes til å dokumentere ressursuttaket vil naturlig ha et fokus på den enkelte fisk. De nevnte paramenter vil derfor være dataelement som registreres, inkludert antall fisk.

4.2 Internkontroll

Fiskeridirektoratet støtter utvalgets forslag om en nærmere utredning av krav til internkontroll både for fartøy og landsiden, og en samordning av ulike internkontrollsystemkrav som pålegges fiskerinæringen. Fiskeridirektoratet har relevante erfaringer med internkontroll innen akvakulturtilsynet, jf. forskrift om internkontroll for å oppfylle akvakulturlovgivningen (IK-Akvakultur). Samtidig vil det være viktig at en slik utredning ses i lys av forslaget om å etablere et automatisert dokumentasjonssystem. Vi må unngå at det innføres krav til næringen som oppleves som unødvendig dersom det automatiske dokumentasjonssystemet gir tilstrekkelig sikkerhet for at nødvendige data registreres riktig.

5 Informasjonsforvaltning

Utvalget peker på at dersom kontrollmyndighetene skal lykkes med en effektiv og troverdig ressurskontroll, må kompetansen og kapasiteten til å håndtere og forvalte tilgjengelig data og informasjon styrkes. Dette behovet blir enda tydeligere dersom et automatisert dokumentasjonssystem realiseres.

Utvalget mener at kontrollmyndighetene må organiseres slik at informasjonsforvaltning får en mer sentral rolle i etatene. Videre pekes det på behovet for et helhetlig informasjonsforvaltningssystem. Fiskeridirektoratet er helt enig i at en kunnskapsbasert forvaltning og risikostyrt ressurskontroll avhenger av at tilgjengelige data samles inn, bearbeides, vurderes og formidles på en effektiv måte. Informasjonsforvaltning må få en mer sentral rolle i vårt arbeid. Vi ser derfor behov for å etablere en helhetlig plan for informasjonsforvaltning og vil iverksette nødvendige prosesser her.

Det er også et poeng at manglende kvalitet på data vanskeliggjør gode analyser, noe som kan redusere forvaltningens strategiske og taktiske situasjonsforståelse.

Videre er det et generelt mål at tilgjengelig informasjon skal komme næringen, forvaltningen, forskningen og folk flest best mulig til nytte. Informasjon kan bidra til å løse ulike samfunnsbehov og at målene i fiskerilovgivningen oppnås og at reguleringene etterleves. Videre kan informasjon være et produkt som kan selges og utnyttes på andre måter. Dette forutsetter imidlertid at datakvaliteten er god og at informasjonen forvaltes på en sikker måte.

Samtidig må det understrekes at forslaget om å etablere et automatisert dokumentasjonssystem med tilhørende tiltak vil kreve et stort løft i Fiskeridirektoratet. Dette gjelder både for å sikre at vi klarer å håndtere den tekniske tilretteleggingen og for å få en effektiv bruk av en stadig større mengde data. Skal vi styrke og legge om kompetanse og kapasitet innenfor eksisterende rammer, vil en slik omlegging ta lang tid. Dagens ressursituasjon i Fiskeridirektoratet gjør det nær sagt umulig å holde tritt med teknologiske nyvinninger, noe som vil påvirke utnyttelsen av tilgjengelige data.

6 Organisering av kontrollmyndighetene

6.1 Kompetanse og kapasitet

Skal tilrådingene utvalget har gitt realiseres, vil dette kreve at kontrollmyndighetene styrkes med kompetanse og økt kapasitet på en rekke områder, særlig innen informasjonsforvaltning, teknologi og digitalisering.

Til forslaget om å etablere spesifikke kompetansekrav til ulike type stillinger i ressurskontrollen vil Fiskeridirektoratet understreke at kompetansebehovene må vurderes konkret ut fra tiltenkt oppgave. Det er behov for ulik og spesifikk kompetanse innen risikostyring, teknologi, informasjonsforvaltning, økonomi, juss etc. Samtidig må vi opprettholde vår fiskerifaglige kompetanse. Det vil være nødvendig å gjennomføre en behovskartlegging i direktoratet der det tas utgangspunkt i fremtidige oppgaver og verktøy, samt etablere en strategisk rekrutterings- og kompetansehevsplan. En slik plan bør inneholde elementer som vil bidra til å styrke den etatsspesifikke grunnopplæringen. I tillegg bør en slik plan etableres på tvers av direktoratets virksomhetsområder.

Fiskeridirektoratet synes også det er interessant å vurdere tverretatlig og -faglig samarbeid innen opplæring. Vi vil imidlertid ikke ha kapasitet til å iverksette slike ordninger på egenhånd. For at en slik tilnærming skal lykkes vil det være avgjørende at større etater oppfordres til å ta initiativ. Videre tror vi det vil være avgjørende at relevante utdanningsinstitusjoner inviteres inn i et slikt samarbeid for å dra fordel av tilgjengelige ressurser og kompetanse, og sikre at opplæringen holder tritt med den raske utviklingen innen ulike fagområder.

6.2 Organisering av kontrollmyndighetene

Tilrådingen om å samle ansvaret for ressurskontrollen hos Fiskeridirektoratet i fremtiden, med Kystvakten som ansvarlig myndighet for havgående kontroll, er noe misvisende.

Fiskeridirektoratet har allerede det overordnede ansvaret for ressurskontroll gjennom hele verdikjeden. Dette fremgår direkte av havressursloven § 44. Det er med andre ord Fiskeridirektøren som har det øverste ansvaret for å kontrollere etterlevelse av fiskerilovgivningen. Kystvakten har på vegne av ansvarlig sektormyndighet et kontroll- og tilsynsansvar innenfor kystvaktlovens virkeområde.

Denne ansvarsfordelingen anbefales opprettholdt for å sikre en helhetlig tilnærming til forvaltnings- og kontrollarbeidet. Det er naturlig at Kystvakten med sine tilgjengelige ressurser

vil ha et særlig ansvar for å kontrollere aktiviteten på havet. Samtidig fremheves det at Fiskeridirektoratet også gjennomfører en rekke sjøgående kontroller gjennom Sjøtjenesten. Fiskeridirektoratets sjøtjeneste disponerer i dag to fartøy og gjennomfører kontroll og overvåking i kystnære områder. I tillegg disponerer Sjøtjenesten inspektører som plasseres om bord i kommersielle fiskefartøy eller innleide fiskerfartøy. De utøver kontroll med utøvelsen av fisket og innhenter kunnskapsgrunnlag til forvaltningen, blant annet prøver som grunnlag for stenging og åpning av fiskefelt ved ulovlig bifangst eller for stor innblanding av fisk under minstemål. Sjøtjenesten og Kystvakten samarbeider godt og kompletterer hverandre. Fiskeridirektoratet mener dagens organisering av den havgående kontrollen bør videreføres, og at Kystvakten og Sjøtjenesten bør fortsetter det gode samarbeidet som er utviklet gjennom mange år.

Fiskeridirektoratet og Kystvakten samarbeider tett og godt både på strategisk og operativt nivå. Dette samarbeidet skjer i dag uten en formell samarbeidsavtale, men håndteres gjennom en rekke faste og løpende møtepunkter. For å videreføre det gode samarbeidet og sikre tilstrekkelig prioritering av ressurskontroll på havet, bør direktoratet og Kystvakten vurdere et mer formalisert grunnlag for samarbeidet. Dette vil imøtekomme utvalgets tilrådning om å identifisere områder hvor direktoratet og Kystvakten i større grad kan etablere formaliserte samarbeid og trekke veksler på hverandres kompetanse og ressurser.

Direktoratet støtter forslagene om å utvide Kystvaktens myndighet til også å håndheve Justervesenets regelverk, samt særlovgivningen og straffelovens bestemmelser om økonomisk kriminalitet. Dette vil innebære at Kystvaktens rolle blir enda viktigere.

Vi ser med økende bekymring på at Kystvakten får mindre ressurser til fiskerikontroll og vil understreke at det er svært viktig å sørge for at Kystvakten får tilstrekkelig ressurser til denne kontrollen.

6.2.1 Fiskeridirektoratet

Utvalget tilrår at Fiskeridirektoratet legger om til en funksjonsdelt organisering av virksomheten, der kontroll- og tilsynsfunksjonen skilles organisatorisk fra de øvrige direktoratsfunksjonene. Som en konsekvens av dette tilrår det også at organiseringen av klagebehandling i fiskeriforvaltningen utredes nærmere.

Når det gjelder vårt arbeid med ressurskontroll så er vi enig i at det er viktig at dette organiseres slik at tilgjengelige ressurser blir utnyttet så effektivt som mulig. Samtidig må det understrekes at utvalget ikke har gjort en samlet vurdering av Fiskeridirektoratets virksomhetsområder. En så omfattende omorganisering som utvalget tilrår for ressurskontrollarbeidet, vil ha stor betydning for direktoratet som helhet. Derfor fordrer en slik endringsprosess at tilsvarende vurderinger gjøres for direktoratets andre virksomhetsområder, for å finne den mest effektive organisasjonsformen for direktoratet samlet. Dette må også gjelde for håndtering av klager.

For å styrke ressurskontrollen har vi de siste årene jobbet mer systematisk med risikovurdering og risikohåndtering gjennom flere tverregionale grupper. Det gjennomføres også en satsing på analysearbeid, blant annet gjennom et eget program for analyse som skal styrke bruken av

tilgjengelige data gjennom innsamling, bearbeiding, vurdering og formidling av data. Vi ser videre på hvordan vi kan løse oppgavene på en måte som gir økt fleksibilitet, mulighet for å samle og styrke kompetanse på en rekke områder og gi rom for spesialisering. Dette arbeidet vil kunne føre til enkelte endringer i organiseringen av ressurskontrollen internt i direktoratet.

6.2.2 *Salgslagene*

Så lenge ressursregistreringen skjer samtidig med omsetningen, vil salgslagene fortsatt ha en rolle i ressurskontrollen og i kvoteavregningen for det enkelte fartøy.

Fiskeridirektoratet anbefaler imidlertid at salgslagsstrukturen revurderes slik at antall salgslag reduseres. Her er det viktig å erkjenne at dagens organisering med fem ulike salgslag gir utfordringer knyttet til kapasitet og likebehandling. I fremtiden bør det derfor vurderes om det vil være mer hensiktsmessig med maksimum to salgslag: ett for bunnfisk og ett for pelagisk fisk.

Når et automatisert dokumentasjonssystem realiseres og ressursregistreringen flyttes til tidspunktet for selve ressursuttaket, vil det være naturlig å revurdere salgslagenes tildelte rolle som kontrollmyndighet. Uansett vil salgslagene også som oppgjørssentral få en sentral rolle i verdikjeden. De må derfor fortsatt ansvarliggjøres gjennom blant annet dokumentasjonskontroll.

6.2.3 *Tverretattlig samarbeid*

Utvalget understreker hvor viktig det er med tverretattlig samarbeid og foreslår en rekke tiltak for å styrke et slikt samarbeid. Fiskeridirektoratet er enig i det identifiserte behovet. Vår vurdering er at relevante samarbeidsformer må utredes nærmere i samarbeid med etatene. Det tverretattlige samarbeidet kjennetegnes i dag av dette foregår i en rekke ulike fora. Vi anbefaler derfor en helhetlig tilnærming slik at det tverretattlige samarbeidet og innsatsen kan fokuseres og tydeliggjøres i større grad. Et tverretattlig samarbeid må dekke både proaktivt og reaktivt forebyggende arbeid.

Direktoratet er enig i at det er behov for å styrke samarbeidet med politiet og at det må settes av mer ressurser til å følge opp fiskerisaker i politiet. Videre støtter vi forslaget om å etablere et kontaktpunkt i politi- og påtalemyndighetene som får ansvar for å følge opp brudd på fiskerilovgivningen gjennom hele verdikjeden. Forslagene om å opprette egne fiskekrimsentre og eget fiskepoliti vil kunne være nyttige bidrag her, men det vil trolig kreve betydelige ressurser å få dette til å fungere effektivt. Det er derfor behov for at politiet og fiskerimyndighetene sammen vurderer hvilke tiltak som kan få samarbeidet til å fungere mest mulig effektivt innenfor tilgjengelige ressurser.

7 Reaksjoner

Fiskeridirektoratet er enig med utvalgets vurdering om at dersom regelverket skal ha tilstrekkelig legitimitet, er det viktig at ulovlige forhold som avdekkes følges opp med effektive reaksjoner.

Vi støtter derfor utvalgets tilrådning om å utrede reaksjonshjemler og straffenivå nærmere, for å sikre at manglende etterlevelse av fiskerilovgivningen møtes med mer forholdsmessige og effektive reaksjoner. Dette arbeidet bør starte så snart som mulig.

Uavhengig av en slik prosess, vil Fiskeridirektoratet trekke frem at det umiddelbart bør gis direkte hjemmel til å tilbakekalle registrering som kjøper ved brudd på fiskerilovgivningen.

Videre vil vi anmode om at størrelsesnivået på forelegg etter havressursloven og annen fiskerilovgivning umiddelbart økes. Det vises her til at Riksadvokaten har gjort en konkret vurdering av straffenivået ved brudd på regler for turistfisket, som medførte en vesentlig økning. En tilsvarende vurdering er ikke gjennomført på fiskeriområdet og i underlagsrapporten «Straffes straffbare lovbrudd i fiskerinæringen?» trekkes det frem at bøter som gis på området i snitt er satt til kr 9415 med en median på kr 6000. Fiskeridirektoratet mener at dagens nivå på forelegg ikke gir ønsket individuell- eller allmennpreventiv effekt.

Generelt er det behov for å utvide reaksjonsrammene, gjennom å øke rammene og nivåene for overtredelsesgebyr og bøter. I tillegg bør adgangen til å ilegge foretaksstraff benyttes i større grad. Adgangen til å ilegge tvangsmulkt bør også tas i bruk og maksimumssatsen bør økes. Inndragning av fangstverdi bør benyttes mer systematisk i tråd med utvalgets forslag.

Forslaget om å innføre et prikkbelastningssystem, i kombinasjon med å etablere hjemmel for formelle advarsler, er godt og kan bidra til å hindre gjentatte overtredelser. Vi støtter også å utrede om tilbakekall av ervervstillatelse kan benyttes mer aktivt ved alvorlige overtredelser og om bruk av administrative rettighetstap kan brukes mer aktivt ved gjentatte, grove overtredelser, gjerne i kombinasjon med prikkbelastning. I tillegg er det behov for hjemler til miljøerstatning, skønnsvurdering av ressursuttaket, formelle advarsler, avkortning av kvote m.m.

Anbefalingen om i større grad å ta i bruk utvidet inndragning etter straffeloven § 68 ved alvorlige brudd på havressursloven, deltakerloven eller andre bestemmelser i fiskerilovgivningen dersom vilkårene for dette er oppfylt, støttes også.

Samtidig vil Fiskeridirektoratet trekke frem at den største utfordringen er mangel på verifiserbar dokumentasjon gjennom hele verdikjeden. Dette gjør det svært vanskelig å oppfylle beviskravene i henholdsvis forvaltnings- og strafferetten. Det medfører stor risiko for at de mest alvorlige sakene ikke møtes med reaksjoner.

8 Finansiering

De foreslåtte tiltakene vil innebære behov for finansiering. Fiskeridirektoratet mener derfor at det kan være hensiktsmessig å gjeninnføre en kontrollavgift eller etablere en forvaltningsavgift over sluttseddelen. Dette vil gjøre det svært enkelt å administrere en slik avgift. Videre mener vi at inndradde midler kun bør benyttes til tiltak som bidrar til målet om etterlevelse av regelverket. Vi foreslår at inndradde midler inngår i et fond som kan dekke utviklingskostnader, for eksempel ved oppfølging av utvalgets hovedtilrådning om å etablere et automatisk dokumentasjonssystem.

Fiskeridirektoratet

Bergen, 3. mars 2020