

# Mandat for offentlig utvalg for framtidens fiskerikontroll

## Bakgrunn

Fiskeriene reguleres gjennom internasjonale avtaler og nasjonale reguleringer, som er basert på vitenskapelige råd for bærekraftig høsting. Flere tiårs ansvarlig forvaltning har medvirket til at Norge i 2017 eksporterte villfanget fisk og fiskeprodukter for 26,8 milliarder kroner, som var ny rekord.

Brudd på reguleringene undergraver den bærekraftige forvaltningen og skader miljø, næring og samfunn. I tillegg til overbeskatning og annen miljøskade, skaper lovbrudd ulike konkurransevilkår i næringen, tap av skatte- og tollinntekter i Norge og andre land. Det kan også utgjøre en risiko for mattryggheten, ved at sjømatproduksjon basert på ulovlig fanget fisk kan antas ikke å underlegges hygienekontroll. En effektiv ressurskontroll er derfor helt sentralt i en ansvarlig fiskeriforvaltning.

Internasjonalt har Norge gått foran i kampen mot ulovlig, urapportert og uregulert fiske (UUU-fiske) og fiskerikriminalitet, som er store globale problemer<sup>1</sup>. Det er imidlertid flere indikasjoner på at det nå er behov for å gå gjennom den nasjonale ressurskontrollen. En spørreundersøkelse gjennomført av Nofima indikerer at det foregår omfattende underrapportering i torskefiskeriene<sup>2</sup>, mens Senter for Næringslivsforskning (SNF) viser at minsteprisen gir sterke incentiver for feilrapportering av fangster når den nærmer seg eller overgår markedsprisen<sup>3</sup>. Likevel avdekkes det få alvorlige lovbrudd under de tradisjonelle kontrollene på kaikanten.

Fiskeridirektoratet har i sine overordnede risikoanalyser de siste årene påpekt at dagens ressurskontroll ikke gir tilstrekkelig trygghet for at fiskerilovgivning etterleves. I sin undersøkelse av fiskeriforvaltningen i Nordsjøen og Skagerrak påpeker Riksrevisjonen flere svakheter i ressurskontrollen, og stilte blant annet spørsmål ved salgslagenes kontroll, samarbeidet på tvers av etater og utnyttelsen av de samlede kontrollressursene<sup>4</sup>.

Bekymringen blir ikke mindre av Økokrims siste trusselvurdering, som påpeker at en organisert tilnærming til kriminalitet er en særlig stor trussel i fiskerinæringen, og at trusselen sannsynligvis vil øke i framtiden<sup>5</sup>. Bakgrunnen for dette er at næringens egenart gir muligheter til å utføre forskjellige typer kriminalitet med store økonomiske gevinster og 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.

Samtidig er det ikke bare norske myndigheter som stiller krav til fiskerinæringen. Markedsaktører og andre lands myndigheter stiller stadig oftere krav om dokumentasjon på

---

<sup>1</sup> Se blant annet OECD 2013, *Evading the Net: Tax Crime in the Fisheries Sector*.

<sup>2</sup> Svorken, Marianne og Hermansen, Øystein 2014, *Urapportert fiske i torskefiskeriene*, Nofima rapport 26/2014.

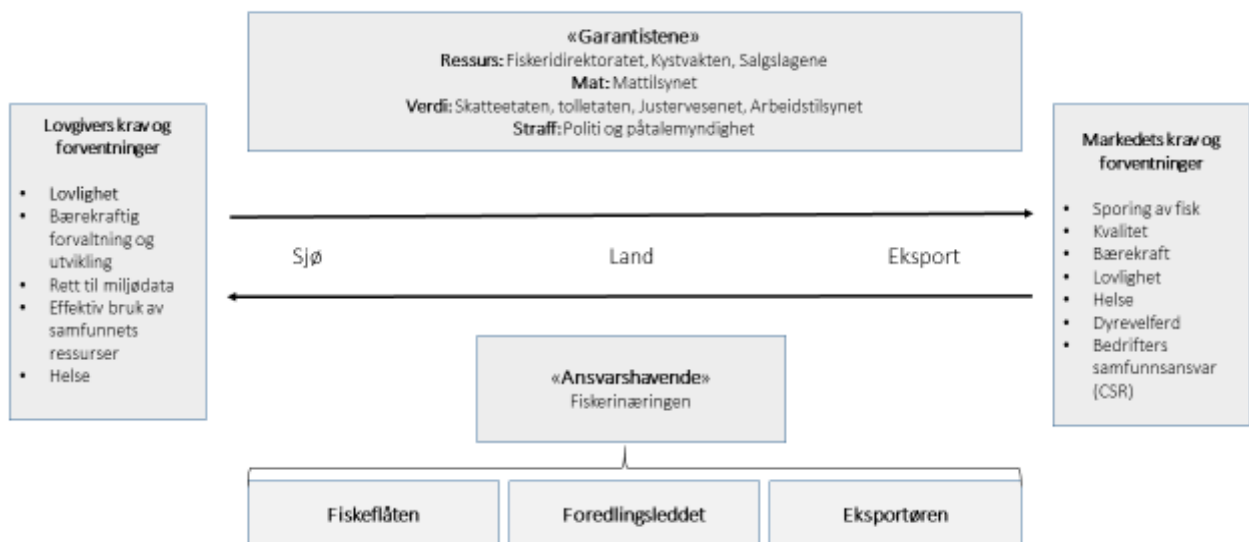
<sup>3</sup> Ekerhovd, Nils-Arne; Nøstbakken, Linda; Skjeret, Frode 2015, *Ulovleg omsetnad i fiskeri- og havbruksnæringa*, SNF Rapport 2015:4.

<sup>4</sup> Dokument 3:9 (2016-2017) *Riksrevisjonens undersøkelse av fiskeriforvaltningen i Nordsjøen og Skagerrak*

<sup>5</sup> Økokrim Trusselvurdering 2015-2016.

at ulike bærekrafts-, kvalitets- og dyrevelferdshensyn er ivaretatt ved høsting og produksjon. Eksempler er krav om fangstsertifikat ved eksport til EU, Kina, Ukraina, Japan med flere, USAs kommende regime for sporing av importert sjømat, ICCATs sertifikater for handel med makrellstørje og private sertifiseringsordninger som MSC (Marine Stewardship Council). I økende grad går kravene utover de norske lov stiller og utfordrer dermed den norske forvaltningen. Et eksempel er USAs nye krav knyttet til bifangst av sjøpattedyr. Næringen møter også stadig 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: Både hvor fisken kommer fra, hvilken type fisk produktet faktisk er laget av og at fisken er lovlig fisket i et bærekraftig forvaltet fiskeri. Det kan også komme andre krav som gjelder miljø, mattrygghet og dyrevelferd.



Figuren over illustrerer de involverte aktørene i næring og forvaltning og kravene næringen møter både fra lovgiver og marked. De ulike sektormyndighetene har på vegne av lovgiver ansvar for kontroll og håndheving av det nasjonale regelverket på ulike områder. Videre tillegges sektormyndighetene en garantistrolle for markedskrav og krav fra andre lands myndigheter.

Når viktige markeder stiller krav til dokumentert bærekraft og lovlighet, blir god ressurskontroll også et viktig premiss for å få eksportere sjømat og øke markedsverdien. Ny teknologi legger til rette for en mer automatisert registrering, innhenting og deling av data om ressursene som tas opp av havet og deres videre vei til markedet. Det er bakgrunnen for at regjeringen nå ønsker en helhetlig gjennomgang av ressurskontrollen, som utforsker nye innfallsvinkler og ny metodikk for kontrollarbeid, særlig for å utnytte de muligheter som moderne teknologi måtte gi.

## Hva utvalget skal vurdere

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 skal levere sin innstilling innen 30.09.2019.