

Nærings- og fiskeridepartementet

Postboks 8090 Dep
0032 OSLO

Deres ref.
19/6958-1

Vår ref.
19/04479-3

Dato
28.02.2020

Høring - NOU 2019:21 Framtidens fiskerikontroll

Vi viser til Nærings- og fiskeridepartementets høring av NOU 2019:21 Framtidens fiskerikontroll og ønsker å knytte følgende merknader til utredningen.

Brønnøysundregistrene medvirker i Nærings- og Fiskeridepartementets arbeid med å få etablert et offentlig-privat samarbeidet med havbruksnæringen. Vi ønsker å bidra til at sektoren blir ledende på feltet informasjonsforvaltning som virkemiddel i regjeringens ambisjon om at Norge skal være ledende på å ta i bruk digitale hjelpemidler i alle sektorer.

Samfunnsøkonomisk tap som følge av manglende dokumentasjon og mulig gevinst.

Utredningen peker på mulighetene til å ta en høyere pris for fisk som en av gevinstene ved å innføre de foreslåtte tiltakene. Dersom forbrukerne ikke har troverdig informasjon om skillet mellom f.eks. bærekraftig og ikke-bærekraftig fisk, vil betalingsvilligheten ikke være høyere enn hva de mener den dårligste fisken er verdt. Dette er et tap både for produsentene og konsumentene, og kan i verste fall føre til at fiskeriet over tid blir dårligere, dersom prisen konsumentene er villige til å betale ikke dekker eventuelle merkostnader for bærekraftig fiske ("The Market for Lemons: Quality Uncertainty and the Market Mechanisms" (Georg Akerlof, 1970)). Samtidig sannsynliggjør utredningen at markedsaktørene stiller stadig høyere krav på de ulike kvalitetsdimensjonene for fisk i fremtiden, enten det gjelder omfanget av miljøgifter og næringsstoffer i fisken, at det ikke overfiskes, at det er anstendige forhold for alle involverte i verdikjeden, og at aktørene betaler de skatter og avgifter de skal.

Å etablere et system for dokumentasjon av verdikjeden som gjør at markedet kan ha tillit til den, og dermed gi mulighet for "forbedret konkurranseevne i høyt betalende markedssegmenter med særlig store krav til dokumentasjon av produkters etiske standarder og kvalitet" (s. 19) er en generell utfordring for all norsk verdiskaping. Etter vår oppfatning viser utredningen viktigheten av å etablere et tett samarbeid mellom offentlig og privat sektor for å få dette til. Det offentlige må ikke utelukkende se på sine egne dokumentasjonsbehov, og etablere systemer og løsninger ut fra hvilken rolle det offentlige har, men bidra til at det offentliges dokumentasjonsbehov sees som en samlet "verdikjede" av dokumentasjon som gir størst mulig verdi for næringen selv, og samfunnet som helhet.

Infrastruktur

Utredningen beskriver på en god måte den nyeste utviklingen av teknologi for å etablere troverdig dokumentasjon fra fisken fanges, og gjennom hele verdikjeden, til fisken til slutt serveres. Videre viser



utredningen hvordan dokumentasjonen i de ulike delene av verdikjeden kan bidra til verdiskaping i de påfølgende leddene, og ikke minst til å forbedre kontrollen med hvordan fisken forvaltes.

Det siste er avhengig av at dokumentasjonen som skapes underveis, kan deles på en sikker og effektiv måte, som sikrer at aktørene har tillit til den dokumentasjonen de mottar. I utredningen refereres det flere steder til behovet for en "infrastruktur" for å oppnå dette. I kapittel 19.3 utdypes og eksemplifiseres hva som menes med en infrastruktur.

Vi er helt enig med følgende vurdering: "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."

Videre i kapitlet står det: "Dette forutsetter at det etableres en felles teknisk infrastruktur." Og i kapittel 19.5 står det at utvalget anbefaler at "det etableres en felles teknisk infrastruktur for utveksling av data mellom relevante aktører". Etter vår mening fremgår det ikke helt klart hva som menes med en infrastruktur. Slik vi vurderer det, er mye av den nødvendige infrastrukturen på plass allerede i dag, og det dreier seg om å ta den i bruk på en måte som sikrer samspillet mellom de ulike systemene aktørene velger, blant annet gjennom krav til standarder.

Etter vår oppfatning er behovet i stor grad overlappende med det behovet vi har identifisert i det nordiske samarbeidsprosjektet Nordic Smart Government (NSG) <https://nordicsmartgovernment.org/>, der Brønnøysundregistrene, Skatteetaten, Statistisk sentralbyrå og Digitaliseringsdirektoratet deltar fra Norge. I Nordic Smart Government har vi sett spesielt på flyten av finansielle data, men også tatt høyde for at de samme mekanismene kan brukes til å dele andre detaljer om produksjon i verdikjeder.

I Nordic Smart Government har vi identifisert en rekke kapabiliteter som må være på plass, som bl.a. autentisering og autorisasjon, standarder og felles begrepsapparat. Mye er på plass i Norge allerede, både gjennom Altinn, Felles datakatalog, ID-porten, Maskinporten og ikke minst nettverket for å sende forretningsdokumenter mellom virksomheter, Peppol-nettverket <https://peppol.eu/>.

Utvalgets formulering i hovedforslaget "å etablere en felles teknisk infrastruktur" kan gi inntrykk av at det krever mye mer tid og ressurser å innføre utredningens anbefalte "automatiserte dokumentasjonssystem". Vi mener det er en fordel å komme raskt i gang med avgrensede piloter som kan bidra til å avklare om man allerede har de kapabilitetene man trenger eller om det er noe som må legges til eller endres.

Det kan være hensiktsmessig å fokusere på aktørene og deres systemer som en del av et digitalt økosystem fremfor behovet for en infrastruktur. For å oppnå dette har Nordic Smart Government den samme forutsetningen som Skatteetaten har i sitt mål bilde for fremtidig skatteinnkreving; vi må sørge for at informasjonen som finnes "der ute", i systemene til aktørene i økosystemet, er troverdig, slik at data kan hentes direkte fra kildene. Alternativet er at det offentlige løser troverdighetsutfordringen på sin egen måte, ved å samle inn data fra mange ulike kilder og deretter "kryssjekke" informasjonen fra ulike kilder for å verifisere den. Selv om en slik tilnærming kan dekke en enkelt etats behov, skaper det samtidig utfordringer når taushetsplikten hindrer deling med andre aktører, både i og utenfor offentlig sektor.

Målet om "Once Only" og behovet for lovhjælp

Utredningen viser flere steder til "once only"-prinsippet, samt at kontrollmyndighetene må sørge for å dele data seg imellom, for å unngå at utvidete dokumentasjonskrav blir en byrde for aktørene og for å oppnå effektiv kontroll. I kapittel 20.8.2 tilrår 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."

Den politiske målsetningen om "once only" er et resultat av ønsket om å redusere rapporteringsbyrden for næringslivet. Men å dele data mellom ulike offentlige myndigheter skaper også en del utfordringer, spesielt når det dreier seg om informasjon der det offentlige har taushetsplikt, som f.eks. forretningshemmeligheter.

Den viktigste grunnen til å være tilbakeholden med å legge til rette for utstrakt deling av informasjon mellom offentlige myndigheter basert på lovhjemmel, er at det offentlige er avhengig av tillit i næringslivet for at næringslivet skal rapportere korrekte data. Denne tilliten kan bli utfordret, dersom opplysninger som er rapportert til en myndighet, for ett konkret formål, blir delt med en annen myndighet for et annet formål.

I tillegg til risikoen for å rukke ved det nødvendige tillitsforholdet, har lovhjemler også den ulempen at den kun løser behovet for deling av data internt i offentlig sektor. Samtidig vet vi at det vil være stor verdi i at de ulike aktørene i næringslivet kan dele data med hverandre på en sikker og effektiv måte, og det er bedre å finne løsninger som løser alle aktørenes behov. Til slutt kommer praktiske spørsmål. Dette gjelder for eksempel finansiering av de ressursene som kreves hos den virksomheten som skal dele informasjon med andre virksomheter, og spørsmål som hvor høyt servicenivå den ene etaten skal tilby de andre (hvor oppdaterte data, oppetid på systemer, support i tilfelle tekniske problemer med tilgangen, oppgraderinger osv).

Dersom en lykkes i å legge til rette for at dokumentasjon kan flyte automatisk, uten manuelle prosesser med mindre næringslivet selv ønsker det, slik utredningen tar sikte på, bør hver enkelt myndighet få de opplysningene de er avhengige av rett fra kildene. Det gjelder særlig når opplysningen kan bli brukt til ugunst for de det gjelder. Selv om det kan fremstå som et brudd på "once only"-prinsippet, øker det ikke rapporteringsbyrden for næringslivet når "rapporteringen" er basert på *automatisk* overføring av autoritative data fra de ulike dokumentasjonssystemene underveis i verdikjeden. En slik direkte utveksling med de ulike myndighetene bidrar også til at næringslivet får bedre forståelse for hvilke aktører som krever hvilken informasjon, og til hvilket formål.

Det er en fare for at slike ordninger vil åpne for at næringslivet "tilpasser" opplysningene til de ulike myndighetene for å oppnå fordeler. For det første vil den typen dokumentasjonssystemer i verdikjeden som utredningen foreslår gjøre det vanskelig å manipulere dataene. For det andre bør en unngå å velge tiltak basert på en slik mistanke, *før* en eventuelt får bekreftet mistanken. Det kan gjøres gjennom å foreta pseudonymiserte sammenligninger av innrapporterte data til ulike myndigheter for å avdekke omfanget når de anbefalte dokumentasjonssystemene er tatt i bruk. Ved tilstrekkelig stort omfang av manipulert rapportering kan det begrunne andre tiltak, som f.eks. hjemler og løsninger for å sjekke innrapporterte data opp mot det som er rapportert til andre myndigheter.

En annen grunn til å være tilbakeholdne med å etablere slike hjemler for deling av data uten hinder av taushetsplikten er den kommende implementeringen av direktivet om forretningshemmeligheter, som innebærer en viss utvidelse av vernede forretningshemmeligheter (<https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/vern-av-forretningshemmeligheter/id2674511/>).

Vi bidrar gjerne i fortsettelsen av arbeidet med vår erfaring fra prosjektet Nordic Smart Government.

Med hilsen
Brønnøysundregistrene

Lars Peder Brekk
Direktør

Ketil Ingebrigtsen
Fungerende leder Direktørens Stab

Dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ikke håndskrevne signaturer.

Saksbehandler: Dörthe Koerner

