



Nærings- og fiskeridepartementet
Norges Fiskarlag

Høringssvar – NOU 2019:21 Fremtidens fiskerikontroll

1. Innledning

Fiskebåt viser til utredningen NOU 2019:21 *Fremtidens fiskerikontroll* som ble avgitt til Nærings- og fiskeridepartementet 29. november 2019, og sendt på høring med frist til den 4. mars d.å.

Ressurskontroll er en grunnpilar i fiskeriforvaltningen med stor betydning for å sikre et korrekt ressursuttak, like konkurransevilkår og sjømatnæringens omdømme. Fiskebåt er tilhenger av en aktiv ressurskontroll, og er positive til en kritisk evaluering av ressurskontrollen med sikte på å gjøre den bedre.

Fiskebåt mener at utvalget har foretatt en grundig og god gjennomgang av ressurskontrollinnsatsen, og påpekt en rekke svakheter og forbedringspotensial. Det er likevel påfallende å se forskjellen mellom det mulighetsrommet for å begå fiskerikriminalitet som utvalget trekker opp, og statistikken over antall sanksjoner og domfellelser. Utvalget synes langt på vei å forklare det lave antallet sanksjoner med svakheter i kontrollsystemet. Fiskebåt oppfatter ikke at det står så dårlig til med ressurskontrollen som det utvalget legger til grunn. De største fartøyene er i dag pålagt omfattende krav til rapportering av fangst- og aktivitetsdata, og høstingsaktiviteten er gjennomregulert. Utvalget undervurderer etter Fiskebåts syn betydningen av at fiskere flest vil ha et sterkt ønske om å opptre lovlydig. Særlig på større fiskefartøy med mannskap som alle har tilgang på smarttelefoner og sosiale medier vil man være svært eksponert om det begås overtredelser. Også det økende kravet om bærekraft fra sentrale markeder gjør at det å bli identifisert med fiskerikriminalitet i dag oppfattes som langt mer belastende enn tidligere. Fiskebåt er samtidig enig med utvalget i at ressurskontrollen har et klart forbedringspotensial på en rekke områder.

2. Merknader

Utredningen er omfattende og endringsforslagene er både tallrike og til dels dyptgripende. Dette gjør det utfordrende å skulle kommentere alle deler av utredningen. En full gjennomgang bør heller ikke være nødvendig ettersom mange av forslagene forutsetter nærmere utredninger og endringer av regelverk som uansett vil bli gjenstand for nye høringer. Gjennomgangen i det følgende er derfor begrenset til de forslagene som etter vårt syn vil ha størst betydning for fiskeflåten.

- A. 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.

Fiskebåt er i utgangspunktet skeptisk til forslaget. Fiskebåt beklager at utvalget tilsynelatende ikke har tillit til fiskerne, og tror det vil bli krevende og svært kostbart å utvikle et system som fullt ut kan erstatte tillit til menneskelige vurderinger om bord i fartøyene. Videre vil det alltid hefte usikkerhet ved om løsningene fungerer. Fartøyene opererer ofte i krevende værforhold langt til havs. Desto flere elektroniske innretninger som monteres, desto større er risikoen for driftsproblemer. Forslaget er også betenkelig ut fra et rettssikkerhetsperspektiv. Om fiskerne skal



bære ansvaret for at systemet til enhver tid fungerer vil systemet bidra til å produsere flere overtredelser.

Fiskebåt er likevel åpen for at det arbeides videre med å undersøke om det er mulig å utvikle praktisk gjennomførbare og kostnadseffektive løsninger. Dersom det er mulig å utvikle et system som reduserer behovet for fangstestimering og manuell rapportering kan det være positivt gitt at systemet er pålitelig. Det må være en forutsetning at systemet skal gjelde for alle fartøy som fisker i norske havområder, også utenlandske fartøy. Videre må det være en forutsetning at praktiske løsninger utvikles og testes før de implementeres, og at systemene er robuste slik at fiskerne ikke risikerer å bli møtt med sanksjoner som følge av funksjonsfeil.

Fiskebåt mener samtidig at det må ha større prioritet å gjennomføre endringer som bygger videre på dagens ressurskontrollinnsats. Utvalgets gjennomgang viser at mye kan bli bedre med relativt enkle grep som ikke forutsetter utvikling og implementering av ny teknologi i fartøyene. Det første steget må være at myndighetene får på plass et nytt kvoteregister. Det er viktig at forslagene i utredningen ikke forsinker denne prosessen som næringen har ventet på i svært lang tid.

- A. 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 høstingen. Utvalgets mindretall mener 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.

Dersom det lar seg gjøre å etablere et automatisert dokumentasjonssystem som på en sikker og troverdig måte registrerer all fangst i det den tas om bord, vil det være naturlig å komme tilbake til spørsmålet om kvoteavregningen kan skje før landing. Fiskebåt mener samtidig at landingen er et naturlig punkt for kvoteavregningen, og mener at fokuset fremover bør ligge på å innføre tiltak for å få bedre kontroll med landingsplassen.

Fiskebåt bemerker samtidig at dersom det først skal etableres et automatisert dokumentasjonssystem som skal sikre korrekt kvoteavregning når fisken tas om bord i fartøyet, virker det lite hensiktsmessig å foreslå at registreringen for noen arter skal være for sløyd fisk slik et mindretall i utvalg gjør.

- B. Utvalgets flertall tilrår at data om fiskeriaktiviteten, ressursuttak og omsetning gjøres tilgjengelig for offentligheten. Mindretallet 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.

Fiskebåt viser til at aktivitets- og fangstdata fra fiskefartøy i stor grad er offentlig tilgjengelig gjennom diverse portaler. Enhver kan følge skipstrafikken i norske havområder og også å spore fartøyenes bevegelser over tid. Videre publiserer BarentsWatch informasjon om redskapsposisjoner som er innmeldt i henhold til utøvelsesforskriften § 30, og registrerte brukere får også tilgang til informasjon om hvem som har satt bruket. Endelig publiserer salgslagene en del landingsopplysninger, blant annet landingsdato, fartøynavn, produkt, mengde og mottaker.

Videre vises det til at Nærings- og fiskeridepartementet i fjor besluttet å oppheve forskriften om lagring av elektroniske fangst- og aktivitetsdata fra fiske- og fangstfartøy. Forskriften satte strenge regler for deling av VMS- og ERS-data mellom offentlige myndigheter. Etter at forskriften ble opphevet vil innsynsbegjæringer måtte avgjøres på basis av de generelle reglene etter forvaltningsloven og offentlighetsloven. Fiskebåt støttet ikke opphevingen, og mener fortsatt at



slike data bør være unntatt offentlighet. ERS-data sammenholdt med sporing av bevegelsesmønster og redskapsposisjoner gir innsyn i driftsforhold som det etter vårt syn kan ha konkurransemessig betydning å hemmeligholde. Økt åpenhet har for øvrig ingen betydning for ressurskontrollen så lenge kontrollmyndighetene har tilgang på alle relevante data om aktiviteten.

- D. Så snart som mulig: Krav om elektronisk rapportering av fangst-, aktivitets- og posisjonsdata for alle norske fiske og fangstfartøy ved at eksisterende rapporteringsløsninger benyttes.
- E. Så snart som mulig: 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.

Fiskebåt mener at krav om elektronisk rapportering kombinert med et krav om forhåndsmelding kan være et viktig tiltak for å redusere mulighetsrommet for uregistrerte landinger. Store deler av flåten er allerede pålagt slike krav, og det fremstår ikke urimelig at også de minste flåtegruppene underlegges samme krav. Samtidig er det viktig at rapporteringsplikten tilpasses forholdene på de minste fartøyene.

- F. Innen to år: Krav til bruk av måleutstyr om bord på fiskefartøy, som grunnlag for elektronisk fangstrapportering, med trinnvis implementering avhengig av fiskeri og flåtegruppe.

Fartøyene benytter i dag ulike metoder for å estimere fangst, og har ulike forutsetninger for å benytte måleutstyr og andre tekniske innretninger. Flere nye fartøy har tatt i bruk utstyr som er kommet de siste årene, mens eldre fartøy ikke har samme muligheter til dette på grunn av plassbegrensninger mv. Fiskebåt mener derfor at det vil være praktisk utfordrende å stille krav om bruk av bestemte hjelpemidler innenfor en tidshorison på to år. Derimot bør det settes ned en arbeidsgruppe med mandat å utvikle en bransjestandard for hvordan fangstestimering skal skje. Dersom en slik gjennomgang viser at det finnes hjelpemidler som har stor betydning for presisjonen i estimeringen vil det være naturlig at standarden anbefaler fartøyene å implementere slikt utstyr, og avvik fra standarden kan inngå i aktsomhetsvurderingen ved eventuelle overtredelser.

- G. Innen to år: Krav om å rapportere antall fisk (bunnfisk) under utøvelse av fisket.

Fiskebåt legger til grunn at det vil være kostnadskrevenende å gjennomføre dette tiltaket. Etter vårt syn vil kontrollgevinsten ved å telle antall individer være begrenset, og ikke et tiltak som bør prioriteres. Det vises samtidig til at større fartøyer i hvitfisksektoren som har installert gradere i produksjonen langt på vei er i stand til å fremskaffe slik informasjon. En slik registrering synes imidlertid å være mer interessant for ressursforskningen enn ressurskontrollen.

- H. Innen to år: Krav til rapportering av temperaturlogg for pelagiske fartøy for tidfesting av fangstoperasjon.

Utvalget mener at sonetriksing er vanskelig å avdekke med dagens krav til elektronisk rapportering. Ved å kombinere posisjonsdata med temperaturloggen vil det være enklere å avdekke om det er fisket i ulovlige områder. Fiskebåt deler ikke denne oppfatningen. VMS- og AIS-data gir kontrollmyndighetene et svært godt bilde av fiskeriaktiviteten så fremt det avsettes nok ressurser til å overvåke systemene. Fiskeridirektoratet har dessuten adgang til å hente ut sporingsdata med høyere frekvens enn det som automatisk rapporteres. Temperaturendringer i lasteromstankene er samtidig en usikker indikasjon på om det foregår fangsting. Fartøy kan for eksempel ha behov for å ta inn vann i stengte områder, selv om en ikke fisker der. Hvis man legger til grunn



temperatursvingninger som grunnlag for å avdekke ulovlig fiske, kan det medføre feilaktige forfølgelser av rederi, og i verste fall uriktige domfellelser.

I. Innen to år: Krav om at heimfarfisk skal registreres på seddel.

Ordningen med heimfarfisk innebærer at mannskapene etter endt tur har rett til et beskjedent kvantum fisk, vederlagsfritt og til eget bruk. Ordningen har eksistert i lang tid, og er fortsatt en naturlig og viktig rettighet for mannskapene. Selv om ordningen ikke er uttrykkelig nedfelt i regelverket under havressursloven, har det blitt avklart med Fiskeridirektoratet at heimfarfisk ikke skal kvoteavregnes.

Fiskebåt mener at heimfarfiskordningen reelt sett må betraktes som en del av fritids- og rekreasjonsfiskeordningen som det hvert år avsettes store kvantum til. Det er også et poeng at antallet fiskere har blitt betydelig redusert de siste 20-30 årene. Ordningen har i dag liten betydning for det totale uttaket av fisk, men den har stor verdi for fiskerne. Fiskebåt mener derfor at mannskapet fortsatt må kunne ta et begrenset kvantum til eget bruk som ikke seddelføres. Innenfor Fiskebåts tariffområde er det gitt rammer for hvor mye fisk mannskapet kan ta. Det kan eventuelt vurderes å lage generelle retningslinjer for dette.

J. Utvalget etterlyser en gjennomgang av ilandføringsplikten og at det lages systemer som sikrer at fiskerne får levert all fangst.

På bakgrunn av synspunktene i utredningen pkt. 8.4 oppfatter Fiskebåt at utvalget ønsker å utvide ilandføringsplikten til å gjelde alle arter. Vi er enig i at det er behov for en gjennomgang av listen, men heller enn å utvide listen bør man luke ut opplagt ikke-kommersielle arter, og heller innføre en registreringsplikt for slik fangst. Samtidig er Fiskebåt enige i at en ilandføringsplikt må korrespondere med et påbud hos mottakerne om å ta imot fangsten.

K. Modell for kvoteavregning av bunnfisk: Avregning i rund tilstand, sløyd tilstand, eller bør fisken veies i den tilstand den landes, parallelt med at det innføres en «vinterfaktor» for torsk i vintersesongen?

Utvalgsrapporten gir en grundig drøftelse av problematikken. Utvalgets flertall går inn for modell 2 – altså at ressursregistreringen skal skje basert på sløyd vekt. Dette innebærer at langt på vei en videreføring av dagens situasjon, dog slik at fisk som landes rund må holdes adskilt inntil den er sløyd, vegd og seddelført. Et mindretall mener videre at en justert variant av Hovden-modellen fortsatt bør aksepteres, altså at man kan veie fisken rund og bruke en dynamisk omregningsfaktor for å fastsette sløyd vekt på seddel.

Fiskebåt mener at modell 1 ikke er gjennomførbar med dagens teknologi, og mener derfor at valget reelt sett står mellom alternativ 2 og 3. Fiskebåt mener alternativ 3 vil være best egnet til å gi et korrekt ressursregnskap. Det påpekes samtidig at utvalgets argumentasjon for hvorfor man ikke skal velge denne er noe haltende. Blant annet skriver utvalget 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.*» (pkt. 15.4). Omregningsfaktorene for filetprodukter er basert på målinger og er på den måten de sikreste omregningsfaktorene vi har. Det fremstår i så måte provoserende at det sås tvil om ressursuttaket som de ombordproduserende fartøyene står for er korrekt.

Fiskebåt er like fullt enig med utvalget i at det vil være problematisk at fartøygruppene skal ha ulike faktorer, selv om forskjellsbehandlingen ville ha en biologisk begrunnelse. Fiskebåt er derfor



enig i at modell 2 bør velges. Fiskebåt understreker at dersom ressursregistreringen skal skje basert på sløyd vekt så må dette gjelde for alle flåtegrupper. Dagens omregningsfaktorer for filetprodukt er basert på målinger av rund fisk, og disse må følgelig beregnes på nytt med utgangspunkt i sløydvekt.

L. Fullstendig gjennomgang av sanksjonsregelverket, og etterlyser at flere sanksjoner og økte strafferammer.

Utvalget anbefaler at det gjennomføres en fullstendig regelverksgjennomgang av fiskerilovgivningen, og foreslår en rekke endringer som bør utredes nærmere. Fiskebåt er enig i at det er behov for en gjennomgang av sanksjonsregelverket i fiskerilovgivningen. Det understrekes at næringen må delta i dette arbeidet og at gjennomgangen også må ta for seg flere forhold enn de som utvalget påpeker. For øvrig har Fiskebåt følgende generelle kommentarer:

Straffenivå

Utvalget synes å mene at kontrollmyndighetene har en for dårlig oppfølging og at sanksjonsmulighetene er for få og for milde til at de kan virke preventivt. Denne oppfatningen deler ikke Fiskebåt. De fleste vil være enige i at overtredelser må møtes med forholdsmessige sanksjoner, men mange aktører i næringen opplever at formalfeil uten vinningspotensial møtes med betydelig reaksjoner som oppleves å være uforholdsmessig strenge i forhold til overtredelsens alvor. Heller enn å skjerpe sanksjonene bør fokus rettes mot tiltak som øker oppdagelsesrisikoen for overtredelse.

Økt bruk av overtredelsesgebyr

Fiskebåt er i utgangspunktet positive til at det legges til rette for mer bruk av forvaltningssporet og mindre straff, forutsatt at rettssikkerhetshensyn ivaretas. Sentrale moment her vil være å sikre likebehandling og god kompetanse hos organet som følger opp saken. Et viktig tiltak for å ivareta rettssikkerheten og forbedre saksbehandlingen vil være å etablere en uavhengig klagenemnd for vedtak fattet av Fiskeridirektoratet. For øvrig er det viktig at en omlegging i retning av økt bruk av overtredelsesgebyr til erstatning for straff ikke må føre til strengere sanksjoner enn tidligere.

Administrativ inndragning

Administrativ inndragning drøftes i pkt. 21.3.5 Utvalget skriver at de aller fleste inndragningsvedtak gjelder fiske over kvote, og at adgangen benyttes i liten grad ved overtredelser av øvrige bestemmelser i havressursloven, deltakerloven og fiskesalgslagsloven. Utvalget mener at inndragning bør benyttes mer systematisk enn i dag, også for andre regelbrudd enn fangst over kvote.

Denne fremstillingen er ikke korrekt. Vår erfaring er at Fiskeridirektoratet aktivt bruker administrativ inndragning i en rekke saker som ikke gjelder fiske utover kvote, og at dette har tiltatt de siste årene. I slike situasjoner er administrativ inndragning svært dårlig egnet, og problematisk i forhold avgrensningen mot straffereaksjoner.

Administrative inndragningsordninger kjennetegnes av at det ikke er hensikten å påføre overtrederen et onde, men å nullstille følgene av overtredelsen. Inndragningen skal være gjenopprettende, ikke straffende, og dette er grunnlaget for at inndragningen kan skje uten hensyn til utvist skyld. Ved administrativ inndragning av fangst som fartøyet har kvote på, vil kvantumet tilbakeføres til fisker når vedtaket er effektivt dersom det skjer i løpet av samme kvoteår. Dette er for det første en dårlig løsning i forhold til ressursregnskapet som derved legger til rette for overfiske av totalkvotene. Samtidig vil muligheten til å fiske kvantumet på nytt være helt avgjørende for vedtakets virkninger overfor fiskeren. Så langt vi erfarer er det kun unntaksvis at Fiskeridirektoratet reagerer så raskt at muligheten til å fiske kvantumet på nytt er i behold.



Inndragningen får da en helt annen og langt mer inngripende karakter. Slike vedtak går lenger enn å gjenopprette lovlig tilstand, og stiller fiskeren i en klart dårligere situasjon som får en klart straffende virkning. Inndragning i slike tilfeller må etter vårt syn betraktes som straff etter Den europeiske menneskerettighetskonvensjon art. 6. Når dette skjer på objektivt grunnlag og uten hensyn til utvist skyld strider praksisen med Menneskerettighetskonvensjonens grunnleggende krav til straffereaksjoner.

Fiskebåt mener at administrativ inndragning kun bør benyttes på fangst som fartøyet ikke har kvote på. Ved inndragning av fangst som fartøyet har kvote på bør andre reaksjoner vurderes, typisk overtredelsesgebyr eller straffeprosessuell inndragning.

Bruk av administrativ inndragning er etter vårt syn den mest problematiske sanksjonen, og det er opplagt et behov for en kritisk evaluering av ordningen. Etter gjeldende praktisering kan overtredelse av et stort antall regler fastsatt i medhold av havressursloven eller deltakerloven utløse inndragning av enorme fangstverdier uten hensyn til skyld eller overtredelsens alvor. Dette har ingen legitimitet i næringen.

Fjerne vilkåret om subjektiv skyld ved avkortning av kvote

Av samme grunner som nevnt ovenfor er Fiskebåt heller ikke enige i forslaget om å fjerne de subjektive vilkårene for vedtak om kvoteavkortning.

Bruk av advarsler - prikkbelastningssystem

Utvalget viser til at dagens advarsler anses som uformelle og ikke-bindende uttalelser fra forvaltningen, hvor formålet er å veilede aktørene. For å effektivisere saksbehandlingen foreslås det at slike advarsler i fremtiden skal formuleres som rene uttalelser uten at de fastsettes i enkeltvedtaks form. Samtidig mener utvalget at det fortsatt vil være behov for å kunne ilegge formelle advarsler. For å gi advarslene effekt mener utvalget at det kan vurderes å innføre et prikkbelastningssystem, slik at brudd på fiskerilovgivningen akkumuleres og resulterer i strengere sanksjoner dersom prikkbelastningene overstiger et visst antall over en viss tidsperiode.

Fiskebåt bemerker at skillet mellom ikke-bindende uttalelser og formelle advarsler fremstår noe uklart, men oppfatter at dette vil være knyttet til saksbehandlingskravene og rettsvirkningene av advarselen. Utvalget skriver at dagens advarsler vil kunne få betydning for aktsomhetsvurderingen i senere saker. Fiskebåt forutsetter at ikke-bindende uttalelser ikke skal tillegges slik etterfølgende virkning. I så fall vil uttalelsen være et enkeltvedtak. Skal handlingen kunne få betydning for senere saker må det derfor reageres med en formell advarsel. Da må det dokumenteres at det foreligger både en objektiv og subjektiv overtredelse, og saksbehandlingen må følge forvaltningsloven krav til enkeltvedtak.

Hva gjelder prikkbelastningssystemet er Fiskebåt uenige i at advarsler skal kunne kumuleres i et prikkbelastningssystem. Advarsler benyttes i dag for de minst alvorlige overtredelsene, hvor fiskeren er lite å legge til last. Fiskebåt mener at akkumulering vil legge til rette for forskjellsbehandling av aktørene.

- M. Utvalget tilrår at administrativt inndratte midler fortsatt skal gå til kontrollformål, men ikke via salgslagene som blant annet benytter midlene til pristilskudd. Videre tilrår utvalget at næringen også må bidra til å dekke inn økte kostnader for økt satsning på ressurskontrollen gjennom en kontrollavgift.

Fiskebåt viser til at kontrollavgiften for fiskeflåten ble innført i 2005 for å bidra til å dekke kostnadene ved fiskerimyndighetenes kontrollvirksomhet. Avgiften ble avviklet med virkning fra 2013, parallelt med at fiske- og fangstnæringen fra samme tid ikke lenger fikk full refusjon av CO2-



avgiften. Avviklingen skjedde altså for at fiskeflåten totalt sett ikke skulle bli ilagt høyere avgifter. Å gjeninnføre kontrollavgiften vil i så måte være et brudd på forutsetningene som lå til grunn for avviklingen i 2013. Det understrekes også at næringen allerede bidrar til fellesskapet gjennom det ordinære skattesystemet, og er i tillegg pålagt særavgifter.

Fiskebåt registrerer at utvalget begrunner forslaget med at det ikke er innført beskatning av ressursrenten. I tilknytning til regjeringens kvotemelding (Meld. St. 32 (2018-2019)) har Fiskebåt signalisert at det kan vurderes et økt bidrag fra næringen dersom forslaget om en statlig kvotebeholdning avvises og andre sentrale elementer kommer på plass. Fiskebåt mener i likhet med utvalget at disse spørsmålene må ses i sammenheng.

Når det gjelder anvendelsen av inndratte midler vil Fiskebåt påpeke at det er næringen som bærer kostnadene ved inndragningen. I den grad inndratte midler skal benyttes til kontrollformål må dette regnes med i næringens bidrag til finansiering av ressurskontrollen.

Vennlig hilsen
FISKEBÅT

Audun Maråk

Sturla Roald

Brevet er godkjent elektronisk og sendes uten underskrift.

Kopi: Norges Sjømannsforbund