

2017

Sammenstilling av fangst-, mottaks- og oppdrettsdata for fisk

Et samarbeidsprosjekt mellom
Fiskeridirektoratet, Tolletaten,
Skatteetaten og Mattilsynet

Rapport del B

Versjon 1.0

Alte Øinas (Fiskeridirektoratet) Roger Fosse (Fiskeridirektoratet), Paul
Gunnar Larsen (Skatteetaten), Erik Vikingstad (Fiskeridirektoratet), Reidar
Knutsen (Tolletaten), Gyda Folkedal (Skatteetaten)

06.02.2017



Innholdsfortegnelse

1.	Innledning	2
1.1	Bakgrunn for prosjektet	2
1.2	Om fasene i prosjektet	2
1.3	Deltakere i prosjektets del B	3
1.4	Om denne rapporten	3
2.	Verdikjedene og tilgjengelige data	4
3.	Sammenstillinger og analyser av data	5
3.1	Vurdering av forslag fra del A av prosjektet	5
3.2	Aktør- og nettverksoversikt for fiskeri- og havbruksnæringen	5
3.3	Analyse og visualisering av nettverk	7
3.4	A-meldingsdata mot annen rapportering fra fiskefartøy	7
3.5	Avstemming av slaktedata versus eksportdata (havbruk)	9
3.6	Avstemming av landingsdata versus eksportdata (fiskeri)	9
4.	Tekniske løsninger for samhandling og datadeling	10
5.	Juridiske vurderinger	11
6.	Forslag til videre arbeid (del C)	12

Sammendrag av anbefalinger fra del B til del C av prosjektet

- Etatene bør aktivt samarbeide for å få på plass felles generelle hjemler for rutinemessig utveksling av data. Med dagens regelverk får vi ikke tatt ut potensialet i sammenstilling av data fra etatene. Dette må ha høy prioritet. Det anbefales at etatene etablerer en juridisk gruppe som kan arbeide med dette og som kan knyttes opp mot og dra veksler på det arbeidet som pågår f.eks. i NTAES.
- Gå videre med produksjon og oppdatering av felles aktør- og nettverksoversikt, som er et nødvendig fundament for øvrige datasammenstillinger og analyser. Nytteverdi er vist over tid gjennom utvikling over flere år med manuelle sammenstillinger, neste steg er "automatisering" for å ta ut potensialet.
- Videreutvikle makroanalysene og utvide til alle de viktigste fiskeartene, for å få innsikt i viktige trender og identifisere avvik.
- Gjøre innledende vurdering av om det er mulig å etablere en grunnmodell for løpende avviksmarkering, som inkluderer både vare- og pengestrømmer. (evt. NAG-oppgave)

1. Innledning

1.1 Bakgrunn for prosjektet

I en rapport fra Samfunns- og næringslivsforskning (SNF) ved Norges Handelshøyskole ble det konkludert med at fiskere og oppdrettere har incentiver til å omgå regelverket i enkelte situasjoner. Dette kan typisk være situasjoner med ubalanse mellom tilbud og etterspørsel, f.eks. ved store eller små fiskekvoter. Ubalanse mellom fangst- og mottaksledd vil også kunne virke inn. SNF pekte også på at næringen rapporterer inn detaljerte data til ulike myndigheter uten at dette i tilstrekkelig grad blir sammenstilt og analysert, blant annet for å avdekke feilrapportering. De som ikke etterlever oppnår et konkurransefortrinn i forhold til de mange som faktisk etterlever lover og regler.

På bakgrunn av rapporten fra SNF/NHH besluttet Fiskeridirektoratet, Skatteetaten, Tolletaten og Mattilsynet å opprette en arbeidsgruppe som skulle komme med konkrete forslag til hvordan innrapporterte data kan deles for å få bedre risikovurderinger og mer treffsikre analyser og kunnskap om fiskeri- og havbruksnæringen. Dette vil kunne gi en bedre ressursutnyttelse for alle etatene og bedre kontroll av næringen. Ikke minst kan en slik analyse sannsynliggjøre riktig rapportering på de som ikke faller ut på kontroll. Det er viktig at vi kan si noe generelt om risikoen i Norges nest største næring. I tillegg vil det bidra til at næringen selv vil bli motivert til korrekt innrapportering. Et transparent registreringssystem (åpne næringsdata) antas å gi best effekt for å oppnå dette. Samtidig må målsettingen være å lette på sjømatnæringens rapporteringsplikt til det offentlige. Arbeidsgruppen har avgrenset arbeidet til å gjelde data om fisk som landes (villfisk) og oppdrettes (oppdrettsfisk) i Norge (dvs. at import ikke er med).

1.2 Om fasene i prosjektet

Prosjektet er tredelt. Denne rapporten presenterer arbeidet som er gjort i *del B av prosjektet*. I rapporten fra del A, som ble behandlet på etatsledermøtet mellom Toll, Fisk og Skatt 26.02.2016 ble alle relevante data hver etat mottar fra fiskeri- og havbruksnæringen identifisert og systematisert i to verdikjeder, henholdsvis for fiskeri og havbruk. Videre ble det identifisert en rekke muligheter for å sammenstille og analysere data som kan brukes til å identifisere og avdekke feilrapportering i næringen.

I del B presenteres noen prioriterte områder hvor det er gjennomført manuell sammenstilling av relevante data fra etatene for å vurdere hvor stor nytte hver etat har av hverandres data i analysesammenheng. Det er også sett på juridiske skranker og mulige tekniske løsninger. Del B skal anbefale hva prosjektet bør jobbe videre med i del C.

1.3 Deltakere i prosjektets del B

	Arbeidsgruppe	Juridisk ressurs	Styringsgruppe
Fiskeridir.	Atle Øinas Erik Vikingstad Roger Fosse	Eva-Kristin Varheim	Thord Monsen
Skatteetaten	Paul Gunnar Larsen Gyda Folkedal (prosjektleder)	Arvid Sundberg	Nina Elise Domaas
Tolletaten	Reidar Knutsen	Vibeke Golden	Britt Hilde Øiseth
Mattilsynet	-	Kristin Vassbotten	Elisabeth Wilmann

Det har ikke vært analyseressurs fra Mattilsynet i denne delen av prosjektet. Det ble avtalt at eventuelle behov for bistand til data/analyse derfra formidles gjennom Mattilsynets juristressurs.

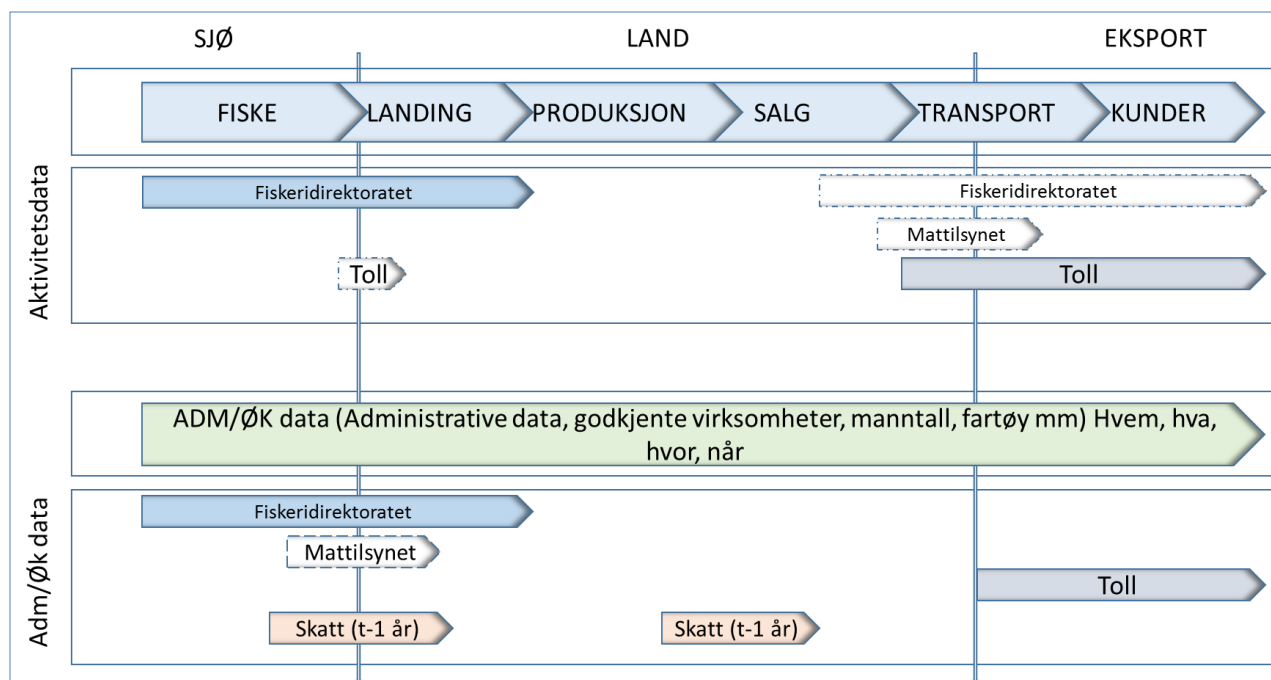
1.4 Om denne rapporten

I hovedrapporten presenteres arbeidet som har vært gjort på et overordnet nivå. For å unngå en omfangsrik rapport er arbeidet med de prioriterte datasammenstillingene dokumentert i egne vedlegg som er lagt inn i oversikten nedenfor.

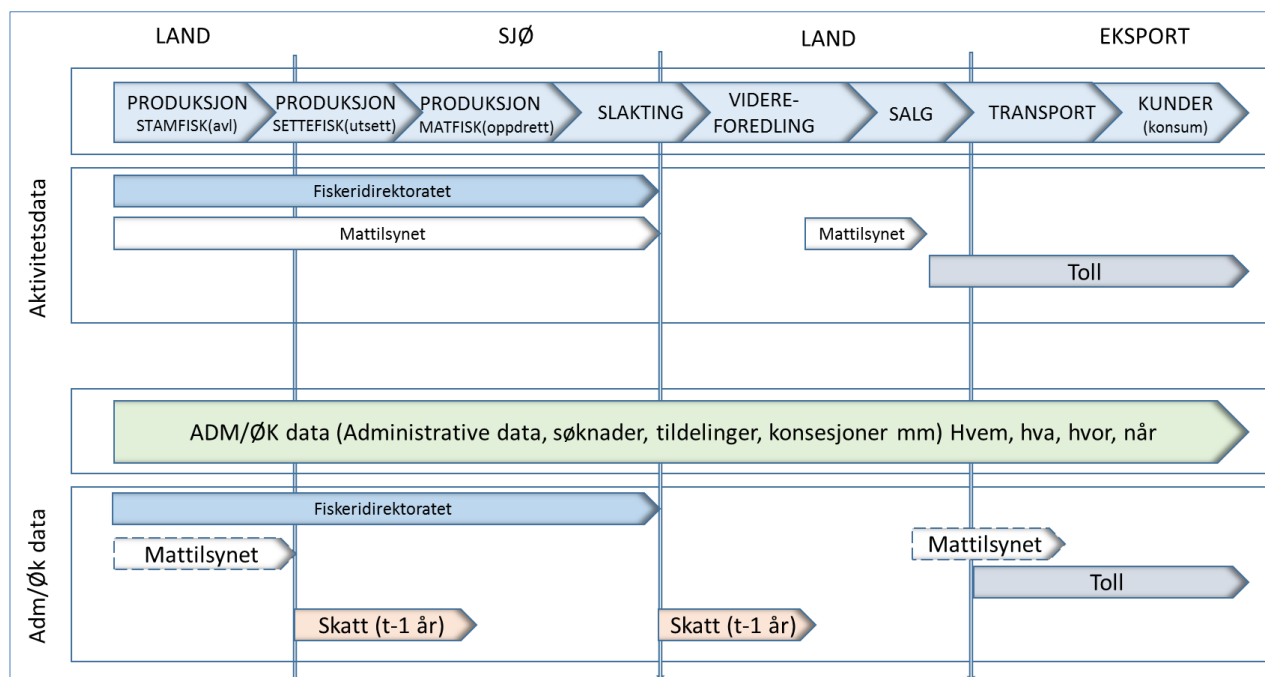
Vedlegg 1	Aktør- og nettverksoversikt (inkludert eierskap)	 Microsoft Word Document
Vedlegg 2	Nettverksanalyse	 Microsoft Word Document
Vedlegg 3	A-meldingsdata mot annen rapportering fra fiskefartøy	 Microsoft Word Document
Vedlegg 4	Slaktedata versus eksport (havbruk)	 Microsoft Word Document
Vedlegg 5	Landing versus eksport (villfanget fisk)	 Microsoft Word Document
Vedlegg 6	Avstemming avgiftsfri omsetning rapportert på omsetningsoppgaver versus eksportdeklarasjoner i TVINN (utført i Skatteetaten – omtales ikke nærmere)	 Microsoft Word Document
Vedlegg 7	Juridisk oversikt og vurderinger	 Microsoft Word Document

2. Verdikjedene og tilgjengelige data

Med *verdikjeden* mener vi alle prosesser eller ledd villfisk og oppdrettsfisk går gjennom fra havet eller merdene til den blir eksportert. I del A av prosjektet ble data som etatene får innrapportert på det enkelte steg i verdikjeden kartlagt. I valg av datasammenstillingsjobber for del B av arbeidet har vi forsøkt å velge forskjellige typer jobber, som innebærer bruk av både aktivitetsdata og adm/øk-data.



Figur 1: Verdikjeden for villfanget fisk



Figur 2: Verdikjeden for oppdrett

3. Sammenstillinger og analyser av data

3.1 Vurdering av forslag fra del A av prosjektet

I del A av prosjektet ble en rekke forslag til analyser, avstemming, o.l. beskrevet. I del B av prosjektet var første jobb å vurdere av forslagene med tanke på hvilke analyser som skulle prioriteres. Avgjørende momenter var nytteverdi for etatene, om de var gjennomførbare innen prosjektperioden og at sammenstillingene benyttet forskjellige typer data (mikro/makro, aktivitetsdata og øk/adm. data, osv.)

Opprinnelig liste over forslag fra del A:	 Microsoft Word Document
Liste over forslag etter diskusjon og vurdering på NAG-samling, sortert etter prioritet fra NAG (nummer viser til opprinnelig forslag i listen fra del A av prosjektet):	 Kopi av Gruppenliste - ...

Arbeidsgruppen har ikke kommet frem til flere forslag innen havbruk, men eksisterende forslag om å sammenstilling av slaktedata for laks mot eksportdata ble gjennomført. Videre inngår havbruk i en videreutviklet aktøroversikt på lik linje med villfanget fisk. Dermed er det også mulig med nettverksanalyser o.l. hvor havbruksaktører er inkludert.

Nedenfor presenteres kort de datasammenstillingene som arbeidsgruppen har arbeidet med; hva som er gjort, potensiell nytteverdi og eventuell juridiske vurdering dersom det er en utfordring i den enkelte datasammenstillingen. Samlede juridiske vurderinger presenteres i kapittel 5.

3.2 Aktør- og nettverksoversikt for fiskeri- og havbruksnæringen

Beskrivelse

Aktør- og nettverksoversikten er et nødvendig utgangspunkt og grunnlag for mange aktuelle datasammenstillingsjobber. Det som presenteres her er en videreutvikling av en oversikt utarbeidet av NAG, ved at Akvakulturregisteret nå er en av kildene. Vi har nå en felles oversikt på tvers av etatene over aktørene innenfor næringen. Aktøroversikten er basert på hvem som har rettigheter og/eller rapporterer aktivitet knyttet til fiskeri- og havbruksnæringen. Nettverksoversikten er basert på roller og knytninger registrert på aktørene, samt eierposter og konsernrelasjoner registrert i Aksjonærregisteret.

I en løpende oppdatert aktøroversikt vil identifisering av aktørene være basert på (tilnærmet) sanntidsdata, samt på årlige tredjepartsopplysninger fra salgslag. Nettverksoversikten er dels basert på sanntidsdata om hvem som har roller i virksomhetene, men vil også måtte bygge på årlige oversikter over eierposter i Aksjonærregisteret.

Datakilder og -eiere

	Dataelementer	Dataeier	Åpne/taushetsbelagte data	Kilde
Enhetsregisterdata	Grunndata (navn, adresse, næringskode mv.	Brønnøysund	Åpne data	Skatteetatens datavarehus
Fartøyregisteret	Informasjon om fartøy og eier	Fiskeridirektoratet	Åpne data,	Fiskeridirektoratet

	Dataelementer	Dataeier	Åpne/taushetsbelagte data	Kilde
Akvakulturregister	Informasjon om hvem som har konsesjon til å drive fiskeoppdrett. Type, art og eier	Fiskeridirektoratet	Åpne data,	Fiskeridirektoratet
Kjøperregister	Navn og organisasjonsnummer på fiskekjøpere (i andre ledd), og hvilke salgslag de kjøper fra	Fiskeridirektoratet	Åpne data	Fiskeridirektoratet
Godkjente mottak/slakteri	Navn, adresse, organisasjonsnummer/ virksomhetsnummer til godkjente anlegg	Mattilsynet	Åpne data	Mattilsynet
Grunnlagsdata fra sluttседler	Informasjon om hvem og hva (omsetning) som rapporteres fra fangstledd til salgslag	Fiskeridirektoratet	Omsetning frigis i år t+1 (året etter at de er rapportert). Årsferske data er taushetsbelagt.	Data hentes fra Skatteetatens datavarehus etter at de er frigitt.
TVINN	Informasjon om hvem som har eksportert eller importert fiskeprodukter	Tolletaten	Informasjon om hvem som eksporterer og importerer er taushetsbelagt. Det samme gjelder informasjon om kunder, volum og fiskeslag, som anses som forretningshemmeligheter ihht. toll. § 12-1 (1).	Data hentes fra TVINN-Analyse
Knytning og rolledata fra Brønnøysund	Informasjon om hvem som har roller i virksomheter	Brønnøysund-registrene	Hvem (navn) på rollehavere er åpen informasjon. Fødselsnummer er det restriksjoner på.	Skatteetatens datavarehus
Aksjonærregisteret	Eierposter og konsernrelasjoner i Aksjonærregisteret	Skatteetaten	Hvem (navn) som har eierposter er åpen informasjon. Fødselsnummer er det restriksjoner på.	Skatteetatens datavarehus

Man kan også koble på årsregnskap (Åpne data Brønnøysund) hvis behov for det.

Nytteverdi for etatene

Et felles register over alle aktører innenfor fiskeri- og havbruksnæringen gir et verktøy for å identifisere aktørene og hvor i verdikjeden de opererer. Det gir også økt kunnskap om næringen og de forskjellige segmenter av aktører. Det gir et bedre grunnlag for risikovurderinger og er et nødvendig datagrunnlag for de fleste analyser som gjøres innad i hver etat og av etatene i fellesskap, den er blant annet helt nødvendig for nettverksanalyse. Nytteverdien økes ytterligere ved å berike aktøroversikten med informasjon fra kilde-registrene. En automatisert løsning for oppdatering vil være arbeidsbesparende og gi mer oppdaterte og kvalitetssikrede data sammenlignet med dagens "manuelle" oversikt som kun gir et statusbilde. Det vil også kunne være til nytte for næringen om behovet for rapportering reduseres ved at data som rapporteres deles med andre etater.

Juridisk vurdering

Av dataelementene i oversikten, er TVINN-data om hvem som har eksportert eller importert fiskeprodukter, samt volum og kundekretser, taushetsbelagt informasjon. Det resterende er i all hovedsak åpne data som kan sammenstilles uten nevneverdige juridiske betenkeligheter. Av de taushetsbelagte opplysningene som fremgår av TVINN, er det likevel antatt at dersom de samme opplysningene er åpne eller offentlig tilgjengelig informasjon, er de også unntatt fra taushetsplikten etter tolloven. Dette fordrer likevel en konkret vurdering. Bruk av restriksjonsbelagt informasjon som fødselsnummer ansees som nødvendig for å kunne

sammenstille data korrekt. Muligheten for å berike dataene med ytterligere informasjon fra kilderegistrene er begrenset av taushetsbestemmelser og forutsetter regelendringer.

3.3 Analyse og visualisering av nettverk

Beskrivelse av sammenstillingen

Informasjon fra nettverksoversikten kan presenteres både i tabellformat og visuelt gjennom nettverkskart (se nærmere i vedlegg). På saksnivå er det også teknisk mulig å "bygge på" nettverket med informasjon som innhentes i den aktuelle saken. Dette kan være andre type knytninger som er tilgjengelige i de respektive etaters datasystem, men som ikke kan deles på generell basis. Eksempler er familierelasjoner, hvem som disponerer firmakontoer, eller hvem som har eller har hatt samme arbeidsgiver. På saksnivå kan det også være mulig å benytte strukturert og ustrukturert informasjon som er innhentet gjennom kontrollhandlinger som kundelister, reskontroer og forskjellige åpne kilder. Nettverksanalyseprogram har som regel funksjonalitet for å kunne legge til denne type knytninger.

I tillegg kan nettverksdataene analyseres for å finne ulike mønster i dataene og beregne mål for avstand og sentralitet eller klynger av aktører. Slike analyser kan også kombineres med informasjon fra prediktive modeller og annen informasjon om risiko som er tilgjengelig, slik blant annet Skatteetatens A-krimstatsing har gjort. I vedlegget er det også beskrevet hvordan nettverksinformasjon kan analyseres med utgangspunkt i hvor i verdikjeden aktørene i nettverket opererer.

Nytteverdi for etatene

Det vil for alle etater være nyttig å kartlegge hvilke forbindelse en aktør har i forbindelse med forundersøkelser, planlegging, enkeltsaker og ved håndtering av tips. Informasjon om hvilke deler av verdikjeden et nettverk omfatter vil også være nyttig i forbindelse med risikovurderinger. Aktører som kontrollerer begge ender av en transaksjon har større muligheter for å registrere uriktige opplysninger om vekt, verdi eller produkt mv. Analyser som identifiserer klynger av aktører, kombinert med annen informasjon om risiko vil ha nytteverdi i forbindelse med kontrollutvelgelse. Forslag til løsning for tilgang til nettverksdata beskrives i delkapittel 3.2. Analyse av nettverksdata gjøres i egnede verktøy som kan være ulike etatene imellom.

Juridisk vurdering

Nettverksoversikten er hovedsakelig basert på åpne data, og slik sett er mulighetene begrenset. Det vil være ønskelig å også inkludere informasjon som per i dag er taushetsbelagt, som for eksempel familierelasjoner. Se for øvrig juridiske vurderinger knyttet til aktør- og nettverksoversikt i vedlegg 1.

3.4 A-meldingsdata mot annen rapportering fra fiskefartøy

Beskrivelse av sammenstillingen

I analysen sammenstilles data fra A-meldingen¹ med data om aktører i fangstleddet (aktøroversikten). Gjennom A-meldingen rapporterer den opplysningspliktige (som regel arbeidsgivere) opplysninger om inntektsmottakere, som skal benyttes av Skatteetaten, SSB og NAV. I A-meldingen rapporteres hver måned inntekt per inntektsmottaker, samt arbeidsgiveravgift og forskuddstrekk, fordelt på ulike inntektskategorier som for eksempel lønn, lott, hyre, ulike former for naturalytelser og godtgjørelse. Vi kan altså ved hjelp av

¹ A-ordningen er et samarbeid mellom Skatteetaten, NAV og SSB. Månedlig rapportering av lønns- og ansettelsesforhold til Skatteetaten, NAV og Statistisk sentralbyrå (SSB) er samlet i a-meldingen. Denne sendes inn hver måned av alle som utbetaler lønn, pensjon og andre ytelser.

A-meldingen identifisere hvilke arbeidstakere som hver måned har mottatt ytelser fra arbeidsgiver. Videre inneholder A-ordningen data om arbeidstaker fra folkeregisteret slik at vi kan fastslå hvor de er bosatt og statsborgerskap.

Skatteetaten, Tolletaten og Fiskeridirektoratet forvalter alle regelverk der det er krav til bosted og/eller statsborgerskap. Fiskeridirektoratet har også ansvar for fiskermanntallet som gir grunnlag for både deltakeradgang og pensjonsrettigheter.

Skatteetaten har ansvar for at Folkeregisteret er korrekt, og har derfor kontrollansvar for mangelfull adresseinformasjon eller mistanke om bruk av fiktive adresser. Etaten har også et medansvar for å følge opp arbeidsmarkeds kriminalitet. Deltakerloven fastslår at minst halvparten av mannskapet skal være bosatt i en kystkommune eller nabokommune til kystkommune, og Fiskeridirektoratet har ansvar for å følge opp dette. Tolletaten skal følge opp om opprinnelsesdokumentene følger kravene i de ulike handelsavtalene. Her er det krav om at offiserer og minst halvparten av mannskapet skal være borgere i de statene som omfattes av handelsavtalen.

Formålet med analysen er å:

- Vurdere risiko for bruk av fiktive adresser og/eller sosial dumping for mannskap på fiskefartøy
- Identifiserer fartøy som rapporterer mannskap på ukjent adresse
- Følge opp om fiskefartøy etterlever pålegg knyttet til at minst 50 % av mannskapet skal være bosatt i en kystkommune eller nabokommune til kystkommune.
- Vurdere om opprinnelsesdokumentene er gyldige i henhold til krav om at minst 50 % av mannskapet skal være statsborgere i stater som omfattes av handelsavtalen med land eksporten går til.

Analysen viser at det sannsynligvis er høy etterlevelse på dette området, men det forekommer at sammensetningen av mannskapet ikke er i henhold til regelverket i deltakerloven samt regler for opprinnelsesdokument. Bruk av fiktive adresser og/eller innkvartering av mange arbeidstakere på enkeltadresser forekommer også.

Nytteverdi for etatene

Frihandelsavtalene som Norge har inngått gjennom EFTA og EØS gir tollnedsettelse for opprinnelsesprodukter, og avtalene stiller krav til hva som er opprinnelsesprodukter. For fisk må den være fanget av et fartøy registrert og flagget hos en av partene avtalen er mellom. Avtalene stiller også krav til nasjonalitet for mannskapet om bord. For å kunne avgjøre om fisken har opprinnelse i for eksempel en EFTA-stat, må Tolletaten ha kunnskap om mannskapets nasjonalitet. Sammenstillingen gir etaten gode indikasjoner på hvilke fartøy som må sjekkes nærmere i denne henseende. Tilsvarende vil Fiskeridirektoratet få nødvendig informasjon for å kunne følge opp deltakerlovens krav til bosted.

Det er fullt mulig på eksisterende verktøy i Skatteetaten å følge med på hvem som bør kontrolleres mht disse bestemmelsene, og å følge opp eventuelle kontrollutslag. Det vil likevel være mest hensiktsmessig om hver etat kan følge med på dette selv. For øvrig vil kunnskap om at kontrolletatene gjør denne type avstemminger virke disiplinerende og forebygge regelbrudd.

Det anbefales at det fast (eller på forespørsel) kjøres uttrekk fra A-meldingen som vist over. Instrumentpanel for dette kan utvikles i OBI² uavhengig av automatisering av aktøroversikten. Mottaker av kontrollutslagene

² Oracle Business Intelligence – Skatteetatens verktøy for analyse og rapportering.

kan selv koble data mot aktøroversikten eller fartøyregister dersom det er ønskelig å koble på informasjon om fartøyet og fartøyeier. Når en løsning for automatisering av aktøroversikten er etablert, så kan disse løsningene samkjøres ved at denne informasjonen automatisk kobles mot aktøroversikten.

Juridisk vurdering

Sammenstillingen viser stor nytteverdi men vi kan ikke gå videre med denne sammenstillingen fullt ut før lovendringer gir rom for deling av alle data som inngår. Pr nå er konklusjonen at delingen begrenser seg til at Fiskeridirektoratet kan gis tips i enkeltsaker der opplysninger i A-meldingen tilsier at deltakerlovens krav til bosted i kystkommuner ikke er oppfylt, og at Tolletaten kan gis tips i enkeltsaker med opplysninger i A-meldingen dersom opplysningene er av betydning for tollmyndighetenes arbeid med tollkontroll. Se juridisk vurdering av A-meldingsdata i vedlegg 7.

3.5 Avstemming av slaktedata versus eksportdata (havbruk)

Beskrivelse av sammenstillingen

I første omgang har vi kun sammenstilt innrapportert slaktedata på laks mot eksport av laks på makronivå. Det er gjort for to perioder, for hele 2015 og for 1.tertial 2016. I begge perioder finner vi at det er eksportert betydelig større kvanta enn det som er innmeldt slaktet (13 % og 17 %). Det skulle vært motsatt, tatt i betraktning at det er et innenlandsk konsum i tillegg. Det innenlandske konsumet er beregnet. Sammenstillingen er foreløpig ikke gjort på foretaksnivå.

Nytteverdi for etatene

Avstemmingen vil kunne indikere feilrapportering av slaktedata, noe som kan ha motiv i ønske om å skjule brudd på regelverket om biomasse (Fiskeridirektoratet) og/eller unndra beskatning fra deler av omsetningen (Skatteetaten). Makroavstemmingen som er gjort indikerer om det er risiko for underrapportering av slaktedata. En avstemming på foretaksnivå vil kunne peke ut konkrete foretak for oppfølging. Havbruk er et område hvor vi har et mindre kunnskapsgrunnlag for kontroll av vare- og pengestrømmer, enn på fiskeri. Løpende makroanalyser over tid vil bidra til at vi får kunnskap om langsiktige trender og identifisering av avvik. Før endelig konklusjon på nytteverdien må analysene gjennomføres for flere år, og de må "finstemmes". Vi må se nærmere på potensielle feilkilder til avvik for å kunne si noe om avvikene er naturlige eller om de bør undersøkes nærmere.

3.6 Avstemming av landingsdata versus eksportdata (fiskeri)

Beskrivelse av sammenstillingen

Ved å sammenstille landingstall med eksporttall vil det for noen arter være mulig å gi en indikasjon på innenlands forbruk. Det kan gi en indikasjon på om det eksporteres større mengder fisk enn det som er registrert landet. Utfordringene med disse dataene er omregningsfaktorer (produktvekt omregnet til rundvekt) kombinert med tolltariffen sine koder for bearbeidede varer. I tillegg vil lager med frossen fisk komplisere et slikt regnskap.

I første omgang har vi kun sammenstilt innrapportert landingsdata på *makrell* og *blåkkeite* mot eksport av disse artene, på makronivå. Makrell er valgt fordi den i stor grad eksporteres i samme tilstand som ved landing og kan dermed sammenlignes uten bruk av omregningsfaktor. Blåkkeite er valgt fordi den i hovedsak eksporteres rundfryst, sløyd og hodekappet, noe som gjør at kun en omregningsfaktor kan brukes. Det er også beregnet innenlands konsum på makrell, for blåkkeite finnes ikke slike data.

Analysen er foretatt på hele år fra 2011 til og med 2015. For makrell er det i de fleste perioder eksportert mindre kvanta enn det som er innmeldt landet. I de år det er eksportert mer, ser vi at en stor beholdning fra tidligere år kan være årsaken. For makrell er det faktisk et større positivt avvik enn det innenlandske konsumet skulle tilsi, men dette kan skyldes salg til fiskeoljeindustrien – som vi ikke har tall på. For blåkveite indikerer de negative avvikene i 2013, 2014 og 2015 at det er eksportert mer fisk enn det som er registrert landet. Et eventuelt innenlandsk konsum vil forstørre differansen.

Nytteverdi for etatene

Avstemmingen som er gjort på *makronivå* vil kunne indikere om landingsdata rapporteres riktig eller om det er en risiko for feilrapportering av landingsdata og/eller eksportdata, noe som kan ha et motiv i ønske om å skjule brudd på kvotereguleringen (Fiskeridirektoratet) og/eller unndra beskatning fra deler av omsetningen (Skatteetaten). Like viktig er det at en slik analyse kan si oss noe om risikoen generelt. F.eks. at det indikerer lav risiko for feilrapportering. En avstemming på *foretaksnivå* kan peke ut konkrete foretak for oppfølging. Dersom det er få tilfeller hvor førstehåndskjøper og eksportør er det samme foretaket, vil nytteverdien av en foretaksavstemming være mindre.

Fiskeridirektoratet vil ved å avstemme aktører i fiskerinæringen kunne følge langsiktige trender. Identifisering av aktører, deres rolle og plassering i verdikjeden er viktig i en risikovurdering.

Det anbefales at sammenstillingen videreutvikles. Vi bør se på flere fiskeslag, og det er behov for mer eksakt kunnskap om faktorene som inngår for å redusere feilkildene, som bearbeidingsgrad, hvilke produkt som eksporteres og andre forhold som påvirker de avvik analysene viser.

4. Tekniske løsninger for samhandling og datadeling

I dag deles ferdige produkter i form av dokumenter som viser resultater av datasammenstillinger og analyser som er gjort manuelt. Utfordringen er at data etter kort tid er utdaterte og det krever mye ressurser å gjøre manuelle sammenstillinger og oppdateringer.

Generelt ser vi for oss at vi kan dele data på to hovednivåer etter bearbeidingsgrad:

Nivå 1 - Tilrettelagte/bearbeidede data: Tilrettelagte/bearbeidede data for deling og videre arbeid med sammenstillinger og analyser. Det innebærer at man får data, men at de er tilrettelagt for bruken/brukeren på et format som gjør det lett å jobbe videre med. Deler av prosessen kan være automatisert. Man har god kontroll på at man deler bare de data man har lov til å dele da de kan tilpasses. Kostnaden er lav da det i hovedsak innebærer bruk av eksisterende datasystemer og løsninger for spørringer/sammenstillinger.

Nivå 2 - Tilgang til rådata: Man kan få tilgang til rådata hos den enkelte etat eller i felles database. Dette krever grensesnitt inn mot etatenes databaser (API³-er eller manuelle) eller felles plattform/databaser som er et mer langsiktig arbeid.. Det øker også brukerterskelen betraktelig.

Vi ser at på kort og mellomlang sikt bør vi legge oss på nivå 1. Den viktigste jobben som må gjøres er å sette den felles aktøroversikten "i produksjon" med jevnlig/løpende oppdateringer og vi anbefaler da å se etter

³ API - Application Programming Interface, dvs. et grensesnitt for datamaskiner, ikke mennesker, for å hente data fra en database.

løsninger på dette nivået. På sikt kan vi se videre på å få tilgang til rådata for å tilrettelegge for eget bruk i egen etat.

Tekniske plattformer

Teknisk skal det ikke være spesielle utfordringer knyttet til utveksling av data, da det kan utvikles web service-løsninger mot de enkelte etaters databaser. En eventuell utfordring kan være uttrekk fra Mattilsynets system MATS.

En mulig løsning for datadeling er å lage skjema i hver etats informasjonsplattform/databaser som andre etater kan gis tilgang til. Her kan det etableres view (predefinert spørring) som automatiske gir tilgang til disse dataene. Dataeier styrer gjennom parameterne i viewet/spørringen hvilke data det gis tilgang til. Gjennom tilgangsadministrasjon styres det hvem som gis tilgang.

VI har vurdert ulike plattformer for deling av data på et overordnet nivå, og blant annet sett løsninger som brukes i andre tverretatlige samarbeid. Felles for BarentsWatch, og for en løsning som er utviklet i det tverretatlige A-krimssamarbeidet er at de er egnet for samarbeid om enkeltsaker. Vi ser ikke at de egner seg for løpende utveksling og sammenstilling av data.

5. Juridiske vurderinger

Vedlegg 7 går inn på muligheter og begrensninger ved deling av data fra et juridisk perspektiv.

Innledningsvis vil vi nevne at de juridiske skrankene fremgår av to regelsett: Lovbestemt taushetsplikt og personvernretten

- *Lovbestemt taushetsplikt:* En gjennomgående utfordring er at etatenes unntak fra taushetsplikt er innrettet med tanke på utveksling av opplysninger i forbindelse med konkrete saker der adgangen vurderes i hvert enkelt tilfelle etter særskilt anmodning. Ønsket om rutinemessig deling av taushetsbelagte opplysninger samsvarer ikke med dagens regelverk. Flere lovendringer er under utarbeidelse.
- *Personvernretten:* Sammenstilling og deling av data kan innebære melde- eller konsesjonspliktig behandling av personopplysninger..

Et sentralt tema er også åpne versus lukkede data. Så lenge vi arbeider med åpne data er vi på relativt trygg grunn. Men flere datasammenstillinger og analyser får først virkelig nytteverdi ved å koble på lukkede data. Deling av data for analyseformål er fremtiden og regelverket må tilpasses dette.

Følgende fremgår av Nasjonal veileder for informasjonsdeling:

Å dele opplysninger som er taushetsbelagt rutinemessig, vil være å trekke unntaket i taushetsbestemmelsene for langt. Deling av opplysninger må forutsettes å være til konkret bruk for det mottagende organ i enkeltsaker, eller som et minimum må det foreligge en forventning om at de sakene som det deles opplysninger i følges opp av det mottagende organ. Grunnvilkåret for utlevering av taushetsbelagte opplysninger (behov) må uansett foreligge (Kilde: Nasjonal veileder for informasjonsdeling)

Fiskeridirektoratet er av den oppfatning at havressursloven § 49 ikke er til hinder for rutinemessig utveksling av data direktoratet besitter, men legger til grunn at konklusjonen i veilederen utarbeidet av Økokrim er trukket etter en helhetsvurdering av de ulike unntaksbestemmelsene.

Parallelt med vårt prosjekt arbeider andre tverretatlige prosjekt med forslag til endringer i flere lover for å legge til rette for informasjonsdeling mellom kontrolltater for etterretning og analyse. Dette er bl.a. utløst av behovet for informasjonsdeling i bekjempelsen av arbeidsmarkeds kriminalitet. Vurderingene vil ha betydning for oss og fiskeri- og havbruksnæringen.

Nasjonalt tverretatlig analyse- og etterretningssenter mot økonomisk kriminalitet (NTAES) overleverte 6. januar 2017 en utredning til Politidirektoratet som drøfter hva som kreves av regelendringer mv. for at NTAES skal kunne arbeide på en måte som innfrir de forventningene som er satt til senteret. Utredningen inneholder forslag om endringer i lovbestemmelser om taushetsplikt i skatteforvaltningsloven og tolloven, dispensasjonsvedtak fra NAV og endringer i politiforskriften. Dette arbeidet vil ha stor betydning for vårt prosjekt. Det arbeides også med forslag om endring av taushetspliktbestemmelsene i forvaltningsloven og flere andre særlover.

. Som følge av de pågående arbeidene på nasjonalt plan har ikke vårt prosjekt så langt sett det hensiktsmessig å gå i gang med å utarbeide egne forslag.

Det anbefales at det opprettes en egen juridisk gruppe mellom etatene som følger opp dette arbeidet videre og som kan komme med konkrete forslag til lovendring der det ikke fanges opp av allerede pågående arbeid. Denne gruppen må dra veksler på det arbeid som pågår f.eks. i NTAES.

6. Forslag til videre arbeid (del C)

Da datasammenstillingsprosjektet startet opp i 2015 ble det formulert et hovedmål for hver fase. Hovedmålet for del C var:

"Arbeidsgruppen skal vurdere forslag til mer løpende samkjøring av relevante data for å oppnå en samlet eller koordinert rapportering til det offentlige, primært uten økt rapporteringsbyrde for fiskerinæringen." (fra mandatet pr 30.03.2016) .

Når vi nå avslutter del B bør hovedmålet for del C vurderes på bakgrunn av erfaringene som er gjort. Arbeidsgruppen mener at et viktig å fortsatt fokusere på målet om at datasammenstillingens nytteverdi for etatene med tanke på risikovurderinger og muligheten til å identifisere feil og avvik.

Den viktigste datajobben på kort sikt er å "automatisere" produksjon og oppdatering av aktør- og nettverks-oversikten, som er fundamentet for alle øvrige datasammenstillinger. Det er stor enighet om nytteverdien, men vi har nådd grensen for hva som er mulig å få til gjennom manuelle løsninger⁴. Her må vi se på mulige tekniske plattformer, frekvens, organisering, kostnader og eventuelle andre forhold. Videre må hver etat definere og gjennomføre en analysejobb som benytter seg av aktøroversikten, for å teste potensialet. Selve aktøroversikten, samt oversikt over hvem som har roller (fra rolleregister i Brønnøysund) hos aktøren, kan oppdateres kontinuerlig. Nettverksinformasjon basert på Aksjonærregisteret kan oppdateres årlig.

Det er enighet om at det er potensiale i de makroanalysene som er gjort, men at de må jobbes videre med bl.a. over større tidsrom, og faktorer som innvirker på avvik må kvalitetssikres . På sikt bør det legges til rette for løpende automatisert makroanalyse på de viktigste vareartene for å belyse hvor det til enhver tid er størst fare for feilrapportering. I første omgang må arbeidet videreføres med manuelle sammenstillinger.

I tillegg bør etatene – lengre frem i tid – se om det er mulig å etablere en grunnmodell for løpende avviks-markering. En slik modell bør følge fisken og dens pengestrøm fra hav/merd til mottak/slakteri via foredlingsprosess frem til salg i inn- og utland. Modellen kan bygges ut gradvis fra det helt enkle til en mer

⁴ Første tverretatlige aktøroversikt ble utviklet allerede i 2009 i TAG (Taktisk analysegruppe, forløper til NAG), og har siden blitt jobbet videre med i NAG.

kompleks og fullstendig modell. F.eks. vil en enkel modell kunne markere aktører som har lav omsetning i forhold til landet kvantum og vise versa vil høy omsetning i forhold til landet kvantum indikere underrapportering av fisk.

Vi har omtalt flere lovendringsarbeid som nå pågår for å legge til rette for deling av informasjon mellom etater for etterretnings- og analyseformål. Dette er av stor betydning for vårt arbeid. Så langt er ikke høringsinnspill, uttalelser mv koordinert etatene mellom, og det er ikke utarbeidet egne innspill. Prosjektet bør arbeide for at vi får på plass generelle hjemler for rutinemessig utveksling av data. Dette bør være en høyt prioritert jobb i del C.

I den videre organiseringen av arbeidet må forholdet mellom datasammenstillingsprosjektet og NAG tydeliggjøres. Analyseressursene i datasammenstilling er også deltakere i NAG, unntatt Mattilsynet (som heller ikke har analyseressurs i datasammenstillingsprosjektet pr i dag). Det anbefales at datasammenstillingsprosjektet videre vurderer oppgaver som skal gjøres, mens NAG er det utførende ledd som sammenstiller og analyserer. Dette er delvis slik arbeidet har blitt utført i del B av dette prosjektet. Det er også aktuelt å se på Mattilsynets tilknytning til det tverretatlige analysesamarbeidet – de er i dag ikke med i NAG.