

Riksrevisjonens undersøkelse av fiskeriforvaltningen i Nordsjøen og Skagerrak

Dokument 3:9 (2016–2017)



Bakgrunn og mål for undersøkelsen.
Funn og anbefalinger.



Denne publikasjonen finnes på Internett:
www.riksrevisjonen.no

Offentlige institusjoner kan bestille publikasjonen fra
Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon
Telefon: 22 24 00 00
E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no
www.publikasjoner.dep.no

Andre kan bestille fra
Bestillinger offentlige publikasjoner
Telefon: 55 38 66 00
Telefaks: 55 38 66 01
E-post: offpub@fagbokforlaget.no

Fagbokforlaget AS
Postboks 6050 Postterminalen
5892 Bergen
www.fagbokforlaget.no/offpub

ISBN 978-82-8229-385-3

Forsideillustrasjon: Flisa Trykkeri AS. Foto: Shutterstock.com og Skogsøy Båt AS

Riksrevisjonens undersøkelse av fiskeriforvaltningen i Nordsjøen og Skagerrak

BAKGRUNN OG MÅL FOR UNDERSØKELSEN

Mange av fiskebestandene i Nordsjøen og Skagerrak var i svært dårlig forfatning på 1970- og 1980-tallet. Strengere regulering og kontroll har bidratt til gjenoppbygging, men bestandene av hvitfisk har ikke økt vesentlig, og noen arter er sårbare eller truet. Myndighetene i Norge og EU har omfattende muligheter til å regulere fisket. Samarbeid med EU og god kontroll med fisket er helt nødvendig for å sikre bærekraftig forvaltning. Ulovlig utkast av uønsket fangst er en særlig utfordring.

Målet med undersøkelsen har vært å vurdere om reguleringene, kontrollen og samarbeidet med EU bidrar til å sikre en bærekraftig fiskeriforvaltning i Nordsjøen og Skagerrak. Undersøkelsen omfatter hovedsakelig perioden 2013–2016.



Funn og anbefalinger

Norge og EU samarbeider om forvaltning av mange av fellesbestandene, men flere spørsmål om felles forvaltning og regelverk er fortsatt ikke løst

- Norge og EU er ikke enige om forvaltningen av enkelte bestander og regulerer disse hver for seg.
- Mange felles forvaltningsplaner mangler eller er ikke oppdatert.
- EU innfører ilandføringsplikt gradvis fra 2016, men det er fortsatt vesentlige ulikheter i regelverket.

Norge og EU samarbeider ikke godt nok om kontroll med fisket

- Norge har ikke et praktisk kontrollsamarbeid med EU. Verken Norge eller EU anslår og synliggjør omfanget av ulovlig utkast.
- Norge og EU utveksler lite fangst-, kvote- og kontrollstatistikk. Dette kan svekke tilliten til etterlevelse av avtalene.

De samlede kontrollressursene blir ikke utnyttet godt nok

- Nærings- og fiskeridepartementet har for svak oppfølging av fiskesalgslagenes kontroll.
- Fiskeridirektoratets kontroller er for forutsigbare og ikke tilstrekkelig målrettet.
- Samarbeidet om kontroll av vekter og veiing er ikke godt nok.

Fiskerimyndighetene har lagt for lite vekt på forvaltningen av kystbestandene

- Fiskerimyndighetene har ikke fulgt godt nok med på den store økningen i fisket av leppefisk.
- Nedgangen i bestandene av kysttorsk og kystbrisling har ikke vært fulgt opp godt nok med tiltak.



Fisket av leppefisk har økt betydelig etter 2006, men det er lite kunnskap om hvordan dette fisket påvirker økosystemene.



Tilstanden til kysttorsk i Sør-Norge er dårlig, og forslag om strengere regulering er bare delvis fulgt opp av departementet.

Arbeidet med å forenkle fiskeriregelverket har gitt få resultater

- Fiskeriregelverket er omfattende, med mange detaljerte bestemmelser, flere forskrifter om samme forhold og ulike bestemmelser for samme fiskeslag i Nordsjøen og Skagerrak.
- Fiskeridirektoratet har ikke hjemmel til å destruere umerket redskap som det inndrar – for eksempel hummerteiner, men må anmelde disse sakene, og bruker dermed store ressurser på saker som senere blir henlagt.
- Fiskeridirektoratets arbeid med å forenkle regelverket har kommet kort. Et komplisert regelverk gjør det vanskelig å effektivisere kontrollen med fisket.



EU og Norge har lite kontrollsamarbeid om fisket av hvitfisk og reker, der utkast er en særlig utfordring i Nordsjøen og Skagerrak.

Riksrevisjonen anbefaler

Nærings- og fiskeridepartementet å

- arbeide for å styrke samarbeidet med EU om forvaltningen av felles fiskebestander i Nordsjøen og Skagerrak
- vurdere tiltak for bedre forvaltning av kystbestander i Sør-Norge
- bidra til at kontrollmyndighetenes ressurser og kompetanse utnyttes bedre gjennom å
 - presisere salgslagenes kontroll-oppgaver og styrke oppfølgingen av salgslagenes kontrollaktiviteter
 - sikre at Fiskeridirektoratet utnytter tilgjengelig informasjon til mer målrettet kontroll og styrker det operative samarbeidet mellom kontrollmyndighetene
 - sørge for at Fiskeridirektoratet gir næringen og allmennheten bedre informasjon om hovedresultater av kontrollene
- sørge for framdrift i arbeidet med å forenkle fiskeriregelverket

Riksrevisjonens undersøkelse av fiskeriforvaltningen i Nordsjøen og Skagerrak

Dokument 3:9 (2016–2017)

Til Stortinget

Riksrevisjonen legger med dette fram Dokument 3:9 (2016–2017) *Riksrevisjonens undersøkelse av fiskeriforvaltningen i Nordsjøen og Skagerrak*.

Riksrevisjonen, 2. mai 2017

For riksrevisorkollegiet

Per-Kristian Foss
riksrevisor

Innhold

1	Hovedfunn	8
2	Riksrevisjonens merknader	8
3	Riksrevisjonens anbefalinger	12
4	Departementets oppfølging	12
5	Riksrevisjonens sluttmerknad	13
Vedlegg 1: Riksrevisjonens brev til statsråden		15
Vedlegg 2: Statsrådets svar		19
Vedlegg 3: Rapport		29
Ordliste og forkortelser		35
1	Innledning	39
2	Metodisk tilnærming og gjennomføring	41
3	Revisjonskriterier	45
4	I hvilken grad bidrar reguleringene av fisket til en bærekraftig fiskeriforvaltning?	52
5	I hvilken grad er det en effektiv kontroll med fisket?	76
6	Hvordan ivaretar Nærings- og fiskeridepartementet norske interesser i fiskerisamarbeidet med EU?	115
7	Vurderinger	126
8	Referanseliste	131
9	Vedlegg	136

Utbrett: Bakgrunn og mål for undersøkelsen. Funns og anbefalinger.

Nærings- og fiskeridepartementet

Riksrevisjonens undersøkelse av fiskeriforvaltningen i Nordsjøen og Skagerrak

Målet med undersøkelsen har vært å vurdere om reguleringene, kontrollen og samarbeidet med EU bidrar til å sikre en bærekraftig fiskeriforvaltning i Nordsjøen og Skagerrak. Undersøkelsen omfatter hovedsakelig perioden 2013–2016.

Flere økonomisk og økologisk viktige arter har sin naturlige utbredelse i hav- og kystområdene i Nordsjøen og Skagerrak. Mange fiskebestander var i svært dårlig forfatning på 1970- og 1980-tallet, men strengere reguleringer og kontroll har bidratt til gjenoppbygging. Bestandene av hvitfisk har imidlertid ikke økt vesentlig, og noen arter er sårbare eller truet.

Omfanget av fisket har stor betydning for bærekraftig utvikling av fiskebestandene. Myndighetene har omfattende muligheter til å regulere fisket gjennom å fastsette kvoter eller andre begrensninger for fisket. Norge deler mange av fiskebestandene i Nordsjøen og Skagerrak med EU. Samarbeidet med EU er derfor helt nødvendig for å sikre bærekraftig forvaltning. Også god kontroll med fisket er en viktig forutsetning. I Nordsjøen og Skagerrak er ulovlig utkast av uønsket fangst en særlig utfordring.

Nærings- og fiskeridepartementet og Fiskeridirektoratet har det overordnede ansvaret for å regulere og kontrollere fisket. Nærings- og fiskeridepartementet har ansvar for samarbeidet med EU. Kystvakten har ansvar for å kontrollere fisket til sjøs.

Undersøkelsen har tatt utgangspunkt i følgende vedtak og forutsetninger fra Stortinget:

- havrettskonvensjonen (*United Nations Convention of the Law of the Sea*)
- fiskeriavtalen med EU (*Avtale av 27. Februar 1980 mellom Norge og det Europeiske Økonomiske Fellesskap om fiskerier*)
- konvensjonen om biologisk mangfold og lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven)
- lov om forvaltning av villlevende marine ressursar (havressursloven), Innst. O nr. 45 (2007–2008) og lovens forskrifter
- lov om førstehandsomsetning av villlevende marine ressursar (fiskesalgslagsloven) med forskrifter
- lov om kystvakten (kystvaktloven)
- Meld. St. 37 (2012–2013) *Helhetlig forvaltning av det marine miljø i Nordsjøen og Skagerrak* og Innst. 502 S (2012–2013)
- Meld. St. 15 (2014–2015) *Noregs fiskeritavtaler for 2015 og fisket etter avtalane i 2013 og 2014*, og Innst. 256 S (2014–2015)
- Prop. 1 S (2015–2016) Nærings- og fiskeridepartementet og Prop. 1 S (2015–2016) Forsvarsdepartementet

Rapporten ble forelagt Nærings- og fiskeridepartementet ved brev 13. januar 2017. Departementet har i brev 13. februar 2017 gitt kommentarer til rapporten og har formidlet synspunkter fra Forsvarsdepartementet om Kystvaktens kontroll. Kommentarene er i hovedsak innarbeidet i rapporten og i dette dokumentet.

Rapporten, riksrevisorkollegiets oversendelsesbrev til departementet av 8. mars 2017 og statsrådets svar av 22. mars 2017 følger som vedlegg.

1 Hovedfunn

- Norge og EU samarbeider om forvaltning av mange av de felles fiskebestandene, men flere spørsmål om felles forvaltning og regelverk er fortsatt ikke løst.
- Fiskerimyndighetene har lagt for lite vekt på forvaltningen av kystbestandene.
- De samlede kontrollressursene blir ikke utnyttet godt nok.
 - Nærings- og fiskeridepartementet har for svak oppfølging av fiskesalgslagenes kontroll.
 - Fiskeridirektoratets kontroll er ikke tilstrekkelig målrettet.
 - Samarbeidet om kontroll av vekter og veiing er ikke godt nok.
- Norge og EU samarbeider ikke godt nok om kontroll med fisket.
- Arbeidet med å forenkle fiskeriregelverket har gitt få resultater.

2 Riksrevisjonens merknader

2.1 Norge og EU samarbeider om forvaltning av mange av de felles fiskebestandene, men flere spørsmål om felles forvaltning og regelverk er fortsatt ikke løst

Fiskeriforvaltningen skal være bærekraftig, og Norge og EU skal ifølge havrettskonvensjonen og fiskeriatvaten samarbeide for å sikre forsvarlig forvaltning av felles fiskebestander i Nordsjøen og Skagerrak. Norge og EU inngår årlige avtaler om størrelsen på kvoter (maksimalt tillatt fiske) for flere felles bestander og fordeler kvotene mellom seg. Det internasjonale råd for havforskning anbefaler størrelsen på kvotene. Undersøkelsen viser at Norge og EU stort sett følger anbefalingene og i hovedsak fisker innenfor de avtalte kvotene. De bestandene som forvaltes felles, er bærekraftige.

Norge og EU er ikke enige om forvaltningen av enkelte fellesbestander. Dette betyr at EU og Norge fastsetter kvoter eller andre reguleringer hver for seg. Uten et bedre samarbeid er det risiko for at Norge og EU samlet ikke iverksetter reguleringstiltak i tråd med vitenskapelig rådgiving. Omforente forvaltningsplaner skal bidra til langsiktig og forutsigbar forvaltning. Undersøkelsen viser at mange av forvaltningsplanene for bestandene som forvaltes felles, enten mangler eller ikke er oppdaterte. Både Norge og EU ønsker nye forvaltningsplaner, men ulike tilnærminger til hvordan en bærekraftig forvaltning skal utformes, gjør det vanskelig for partene å bli enige.

Norge og EU er gjennom rammeavtalen forpliktet til å harmonisere regelverket for fisket av fellesbestandene så langt som mulig. Norge har lenge hatt forbud mot utkast av fisk, mens EU innfører ilandføringsplikt gradvis fra 2016 til 2019. Norge har vært pådriver for denne endringen, og ønsker i tillegg tekniske reguleringer for å redusere risikoen for ulovlig utkast. Det er fortsatt vesentlige ulikheter i regelverket.

Riksrevisjonen er innforstått med at beslutningssystemet i EU er komplisert, og at dette kan gjøre det vanskelig for Norge og EU å bli enige om en rekke viktige spørsmål. Riksrevisjonen merker seg at Norge har arbeidet for å etablere felles forvaltningsplaner og et harmonisert regelverk i Nordsjøen og Skagerrak. Reformen av EUs felles fiskeripolitikk åpner imidlertid for et mer effektivt samarbeid om fiskeriforvaltning, blant annet ved at tiltak kan foreslås regionalt.

2.2 Fiskerimyndighetene har lagt for lite vekt på forvaltningen av kystbestandene

Havrettskonvensjonen forplikter Norge til å gjennomføre tiltak som opprettholder og gjenoppbygger fiskebestander. Undersøkelsen viser at Fiskeridirektoratet følger løpende med på fisket og har et godt system for å involvere næringen og miljøorganisasjonene i arbeidet med reguleringene. Direktoratet og Nærings- og fiskeri-

departementet forsøker å ivareta både næringens behov for tilgang til fiskeressursene og hensynet til å bygge opp bestandene. I enkelte tilfeller innebærer dette at anbefalte reguleringsiltak ikke blir iverksatt.

Forvaltningen skal legge til grunn føre-var-prinsippet, en økosystembasert tilnærming og være basert på kunnskap. Fisket av leppefisk har økt betydelig etter 2006, som følge av stor etterspørsel etter fisk til å rense lus fra oppdrettsfisk. Undersøkelsen viser at det er lite kunnskap om hvordan dette fisket påvirker økosystemene. Det blir stilt krav til fredningstid og minstemål, men fisket av leppefisk ble ikke regulert med kvoter før i 2016.

Bestandene av kysttorsk og kystbrisling er redusert. Kystbrisling ble i 2015 ført opp som nær truet på Artsdatabankens rødliste. Fiskeridirektoratet vurderer at tilstanden til kysttorsk er dårlig. Bestandene av kystbrisling og kysttorsk er ikke regulert med egne kvoter, og forslag om strengere reguleringer er bare delvis fulgt opp av departementet.

Overvåkingen skal intensiveres når det er bekymring for en bestand. Undersøkelsen viser at Havforskningsinstituttet gjennomfører årlige tokt for å overvåke de økonomisk viktigste fiskebestandene. Det er samtidig behov for bedre kunnskap for å kunne bygge opp flere av bestandene, særlig kystbestandene, og å få på plass en økosystembasert forvaltning. Nedgangen i bestanden av kystbrisling har redusert dens økonomiske betydning, og dermed også oppmerksomheten i overvåking og forvaltning.

Etter Riksrevisjonens vurdering er det kritikkverdig at fiskerimyndighetene ikke har fulgt godt nok med på den store økningen i leppefisket og at nedgangen i bestandene av kysttorsk og kystbrisling ikke har vært fulgt opp godt nok med tiltak. Det er viktig at Nærings- og fiskeridepartementet sørger for å sikre god nok kunnskap til å kunne iverksette effektive reguleringsiltak av bestander hvor tilstanden er dårlig eller er usikker.

2.3 De samlede kontrollressursene blir ikke utnyttet godt nok

En troverdig og effektiv ressurskontroll er en forutsetning for god forvaltning av ressursene. Norge er gjennom internasjonale avtaler forpliktet til å håndheve fiskeriregelverket med effektiv overvåking og kontroll. Fiskeridirektoratet skal prioritere målrettet kontroll og samarbeid på tvers av faglige myndigheter. Undersøkelsen viser at Fiskeridirektoratet har bygget opp et system for nasjonale risikovurderinger sammen med Kystvakten og fiskesalgslagene, og dette er et godt utgangspunkt for den risiko-baserte kontrollen til de ulike kontrollmyndighetene.

Kystvakten er viktig for kontroll av redskap og ulovlig utkast av fisk. At Kystvakten er til stede på sjøen bidrar også til å forhindre brudd på regelverket. Kystvakten prioriterer å kontrollere pelagisk fisk som sild og makrell, og har mindre oppmerksomhet på ulovlig utkast i fisket av torsk og sei i Sør-Norge. Nærings- og fiskeridepartementet er bekymret for kontrollen i sør fordi Kystvakten fra høsten 2016 har færre fartøyer til disposisjon i Nordsjøen og Skagerrak.

All omsetning av fisk skal skje gjennom et fiskesalgslag som i lov og forskrift er pålagt ressurskontrolloppgaver innenfor sine ansvarsområder. Undersøkelsen viser at salgslagene med ansvar for hvitfisk i Sør-Norge i praksis bare kontrollerer dokumenter som blir fylt ut når fisken blir omsatt. Etterlevelse av mange viktige bestemmelser i regelverket kan imidlertid bare kontrolleres ved stedlig kontroll. Salgslagene for hvitfisk bruker lite ressurser til denne type kontroll. Fiskeridirektoratets vurdering er at salgslagene i sør ikke utfører sitt lovpålagte kontrolloppdrag fullt ut. Salgslagene skal inndra verdien av fangst utover kvote, og i hovedsak bruke disse midlene til kontroll. Under-

søkelsen viser at salgslaget med ansvar for pelagisk fisk inndrar betydelige midler, men bruker bare om lag 25 prosent til kontroll. Nærings- og fiskeridepartementet har ikke utdypet salgslagenes kontrolloppgaver og legger i sin oppfølging lite vekt på hvordan kontrollen utøves.

Salgslagene har en krevende dobbeltrolle som fiskernes representant og som myndighetsutøver i fiskerikontrollen. Etter Riksrevisjonens oppfatning er det kritikkverdig at Nærings- og fiskeridepartementet har så svak oppfølging av salgslagenes kontrollarbeid. Bedre avklaring av departementets forventninger til salgslagenes kontroll, og bedre samarbeid mellom salgslagene og Fiskeridirektoratet om stedlige kontroller, kan bidra til at kontrollressursene og -kompetansen utnyttes bedre og til å sikre likebehandling av fiskere.

Undersøkelsen viser at Fiskeridirektoratet har tilgang til mye data, men gjennomfører i for liten grad systematiske analyser av informasjonen for å identifisere fartøyer og anlegg der det er høy risiko for regelverksbrudd. Flere av Fiskeridirektoratets databaser er ikke hensiktsmessige som verktøy for risikobasert kontroll, men de er under utvikling.

Undersøkelsen viser at direktoratets kontroller i for liten grad bidrar til å avdekke regelverksbrudd på alle områder med høy risiko. Kontrollene gjennomføres i hovedsak på dagtid og utenom helg, og i kommuner som ligger nær direktoratets regionkontorer. Dette kan gjøre det enkelt å tilpasse seg kontrollmønsteret. Fullkontroll av fangst fra store fartøyer er ressurskrevende og er derfor en utfordring for direktoratet. Regionkontorene dekker fiskerier med forskjellig sesong, men utveksler likevel sjelden kontrollressurser.

Kontrollmetodene som Fiskeridirektoratet bruker oftest, avdekker sjelden brudd på regelverket etter at fisken er ført i land. Direktoratet har et mål om å gjennomføre flere omsetningskontroller som følger fisken gjennom hele verdikjeden. Undersøkelsen viser at Fiskeridirektoratets regionkontorer har ulik kapasitet og kompetanse til slike kontroller. Landingsforskriften stiller krav til journalføring på anleggene. Av hensyn til byrden dette påfører mottakene, har Nærings- og fiskeridepartementet fjernet kravene til å føre journal med lager og produksjon. Dette gjør det ifølge Fiskeridirektoratet vanskelig å gjennomføre omsetningskontroller. Departementet har heller ikke stilt krav om at industrianleggene skal ta prøver av fangsten, selv om det er stor risiko for at ikke all fangst av kvotebelagte arter blir registrert.

Undersøkelsen viser at Fiskeridirektoratet i liten grad systematisk oppsummerer og utnytter erfaringer fra kontrollaktiviteten til forbedring og læring. Direktoratet offentliggjør få resultater om kontroll av yrkesfiske, som kunne gjøre kontrollarbeidet mer synlig og dermed øke effekten av kontrollen.

Det er en krevende oppgave for Fiskeridirektoratet å avdekke feil og manipulering av vektor og veiing på fiskemottak. Fiskesalgslagene har gjennom landingsforskriften fått større ansvar for kontroll med vektor og veiing. Justervesenet uanmeldte kontroller på mottakene avdekker mange avvik. Et bedre samarbeid mellom Fiskeridirektoratet, Justervesenet og salgslagene kunne bidra til å utnytte kontrollressursene og kompetansen bedre.

Etter Riksrevisjonens oppfatning er Fiskeridirektoratets kontroller forutsigbare. Flere systematiske analyser av tilgjengelige data, et bedre samarbeid mellom kontrollmyndighetene og mer varierte kontrollaktiviteter kan bidra til at kontrollressursene utnyttes mer effektivt og at flere brudd på regelverket avdekkes. I denne sammenhengen er det viktig at Fiskeridirektoratet får tilgang til nødvendige opplysninger fra mottakene.

Riksrevisjonen forutsetter at Fiskeridirektoratet ferdigstiller de nye administrative registrene. Det er også viktig at Fiskeridirektoratet vurderer hvordan kontrollen skal innrettes dersom Kystvaktens aktivitet i Nordsjøen og Skagerrak reduseres fordi fartøyet som har gjennomført flest kontroller, er tatt ut av drift.

2.4 Norge og EU samarbeider ikke godt nok om kontroll med fisket

Norge skal samarbeide med myndighetene i andre land om kontroll. Norge og EU kan gjennom fiskeriatvanten fiske i hverandres soner, og samarbeid er derfor viktig for å ha god kontroll med fisket. Undersøkelsen viser at kontrollsamarbeidet med EU gjennom arbeidsgrupper hovedsakelig gjelder pelagiske fiskearter. EU og Norge har lite samarbeid om hvitfisk, der utkast er en særlig utfordring i Nordsjøen og Skagerrak. Norge samarbeider med andre kyststater bilateralt om kontroll, men har ikke et praktisk kontrollsamarbeid med EU. Norge er ikke en del av samarbeidet i EUs kontrollorgan, European Fisheries Control Agency (EFCA).

Norge og EU ble for 2016 og 2017 enige om å gå ut over det vitenskapelig anbefalte kvoterådet for arter der EUs ilandføringsplikt har trådt i kraft. Begrunnelsen er, forutsatt at fiskerne respekterer utkastforbudet, at mer fisk enn før vil bli ført til land. EUs tidligere utkastpåbud innebar et betydelig utkast av enkelte fiskearter. Manglende etterlevelse av utkastforbudet kan derfor føre til at fisket vil være høyere enn kvoterådet. Fiskeridirektoratet vurderer at det er stor risiko for utkast av fisk også i norske fiskerier. Verken Norge eller EU anslår og synliggjør omfanget av ulovlig utkast, og fisket kan derfor være høyere enn det som blir rapportert.

En bærekraftig felles forvaltning forutsetter at det foreligger en samlet oversikt over hvor store andeler av kvotene som blir utnyttet. Undersøkelsen viser at Norge og EU utveksler lite fangst-, kvote- og kontrollstatistikk, og i liten grad oppsummerer informasjon om fjorårets fiske i de årlige avtalene.

Riksrevisjonen mener at lite informasjon om hverandres fiske og kontroll kan svekke tilliten til etterlevelse av avtalene og skape usikkerhet om beslutningsgrunnlaget for framtidige kvoter. I tillegg har Norge og EU ikke godt nok samarbeid om risiko-vurderinger og gjennomføring av kontroller. Dette kan bidra til at kontrollressursene ikke blir effektivt utnyttet. Riksrevisjonen har merket seg at Norge i fiskeriatvanten med EU for 2017 har uttrykt et ønske om tettere samarbeid med EFCA.

2.5 Arbeidet med å forenkle fiskeriregelverket har gitt få resultater

Undersøkelsen viser at fiskeriregelverket er omfattende og vanskelig å håndheve. Blant annet er det mange detaljerte bestemmelser, flere forskrifter som regulerer samme forhold, og ulike bestemmelser for samme fiskeslag i Nordsjøen og Skagerrak. Norske fiskerireguleringer foreligger bare på norsk. Dette gir risiko for at utenlandske fiskere ikke etterlever norsk regelverk. Rapporteringskravene i Skagerrak samsvarer ikke godt nok med de geografiske avgrensningene i reguleringene. Dette øker risikoen for at fiskerne ikke følger regelverket, og gjør kontrollen mer komplisert og ressurskrevende.

De fleste av Fiskeridirektoratets anmeldelser av brudd på regelverket gjelder ulovlig redskap i sjøen. Fiskeridirektoratet har ikke hjemmel til å destruere umerket redskap som det inndrar, og må derfor anmelde disse sakene. Dette betyr at Fiskeridirektoratet må bruke store ressurser på saker som senere blir henlagt.

Fiskeridirektoratet har arbeidet med å forenkle regelverket siden 2013, men undersøkelsen viser at dette arbeidet har kommet kort og har så langt gitt få resultater. Fiskeriregelverket skal ivareta mange ulike hensyn. Etter Riksrevisjonens vurdering gjør et komplisert regelverk det vanskelig å effektivisere kontrollen med fisket.

3 Riksrevisjonens anbefalinger

Riksrevisjonen anbefaler Nærings- og fiskeridepartementet å

- arbeide for å styrke samarbeidet med EU om forvaltningen av felles fiskebestander i Nordsjøen og Skagerrak gjennom å
 - enes om felles forvaltning
 - samarbeide tettere om fiskerikontroll
- vurdere tiltak for bedre forvaltning av kystbestander i Sør-Norge
- bidra til at kontrollmyndighetenes ressurser og kompetanse utnyttes bedre gjennom å
 - presisere salgslagenes kontrolloppgaver og styrke oppfølgingen av salgslagenes kontrollaktiviteter
 - sikre at Fiskeridirektoratet utnytter tilgjengelig informasjon til mer målrettet kontroll og styrker det operative samarbeidet mellom kontrollmyndighetene
 - sørge for at Fiskeridirektoratet gir næringen og allmennheten bedre informasjon om hovedresultater av kontrollene
- sørge for framdrift i arbeidet med å forenkle fiskeriregelverket

4 Departementets oppfølging

Fiskeriministeren viser i sitt svarbrev til at han er opptatt av å følge opp anbefalingene fra Riksrevisjonen.

Statsråden opplyser at departementet vil arbeide for å styrke samarbeidet med EU om fellesbestander som ikke er forvaltet felles. Det er planlagt at Norge og EU skal forhandle om revisjon av felles forvaltningsplaner i juni 2017. Dette arbeidet vil bli høyt prioritert fra norsk side. Fiskeriministeren framhever at på grunn av EUs interne prosesser er det en utfordring for Norge og EU å bli enige om mange spørsmål. Storbritannias utmelding av EU vil åpne opp for drøftinger om en ny fordeling av fiskeressursene i området, og samarbeidet om forvaltningen vil endre seg betydelig.

Statsråden har merket seg Riksrevisjonens anbefaling om å samarbeide tettere med EU om fiskerikontroll, og vil ta initiativ for å forsøke å forsterke kontrollsamarbeidet. Ett første tiltak vil være å arbeide for å opprette en kontrollarbeidsgruppe for hvitfisk i Nordsjøen. Departementet vil samtidig arbeide for tettere kontakt med EUs organ for fiskerikontroll, EFCA.

Statsråden er enig i at kystbestandene ikke har vært like høyt prioritert i forvaltningen som de større bestandene, men at departementet de siste ti årene har lagt større vekt på å iverksette tiltak også overfor det kystnære fisket. Det har vært vanskelig å estimere omfanget av fritidsfisket, som er av stor betydning i de kystnære områdene. For å kunne gi grunnlag for mer målrettede tiltak, er det igangsatt et prosjekt som skal utvikle metoder for å tallfeste hvor mye fritidsfisket utgjør. Statsråden viser videre til at regulering av leppefisk har vært under kontinuerlig utvikling siden 2011, men at det antakelig vil ta enda noen år før reguleringene har funnet sin endelige form. Oppbygging av mer kunnskap om bestandene er et viktig element i dette arbeidet. Fiskeriministeren vil be Fiskeridirektoratet merke seg Riksrevisjonens anbefaling om å prioritere forvaltningstiltak overfor kystbestander i Sør-Norge høyere enn i dag.

Fiskeriministeren viser til flere tiltak som skal bidra til å styrke kontrollen og utnytte kontrollressursene bedre:

- Fiskeridirektoratet vil øke den sjøgående aktiviteten i sør gjennom innsats fra overvåkningstjenesten og sjøtjenesten.
- Fiskeridirektoratet er i gang med omfattende digitaliseringsprosjekter og en satsing på analyse. Fiskeridirektoratet vil i løpet av 2017 etablere tverregionale grupper som skal jobbe med kontrolltiltak opp mot mottaksleddet. De nye datasystemene er også forventet å gi direktoratet bedre muligheter til å gi næringen og allmennheten god informasjon om resultatet av kontrollene.
- Departementet er i dialog med Fiskeridirektoratet om å styrke direktoratets tilsynsrolle overfor salgslagene. Riksrevisjonens rapport vil være et naturlig utgangspunkt når departementet starter sin oppfølging av salgslagenes ressurskontrollarbeid i samarbeid med Fiskeridirektoratet.

Statsråden viser til at en arbeidsgruppen som skal foreslå forenklinger i regelverket, vil ferdigstille arbeidet i løpet av 2017. Harmonisering av regelverket i Skagerrak og Nordsjøen er en viktig faktor i dette arbeidet.

5 Riksrevisjonens sluttmerknad

Riksrevisjonen har ingen ytterligere merknader

Saken sendes Stortinget.

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 25. april 2017

Per-Kristian Foss

Karl Eirik Schjøtt-Pedersen

Beate Heieren Hundhammer

Gunn Karin Gjøl

Arve Lønnum

Jens Gunvaldsen

Vedlegg 1

Riksrevisjonens brev til statsråden

Utsatt offentlighet jf. revl. § 18(2)

NÆRINGS- OG FISKERIDEPARTEMENTET
Postboks 8090 Dep
0032 OSLO

Oversendelse av Dokument 3:x om fiskeriforvaltningen i Nordsjøen og Skagerrak til Nærings- og fiskeridepartementet

Vedlagt oversendes utkast til Dokument 3:X (2016–2017) Riksrevisjonens undersøkelse av fiskeriforvaltningen i Nordsjøen og Skagerrak.

Dokumentet er basert på rapport oversendt Nærings- og fiskeridepartementet ved vårt brev 13. januar 2017, og på departementets svar 13. februar 2017. Departementets kommentarer er i hovedsak innarbeidet i rapporten og i dokumentet til Stortinget.

Statsråden bes redegjøre for hvordan departementet vil følge opp Riksrevisjonens merknader og anbefalinger, og eventuelt om departementet er uenig med Riksrevisjonen.

Departementets oppfølging vil bli sammenfattet i det endelige dokumentet til Stortinget. Statsrådets svar vil i sin helhet bli vedlagt dokumentet.

Svarfrist: 22. mars 2017

For riksrevisorkollegiet

Per-Kristian Foss
riksrevisor

Brevet er ekspedert digitalt og har derfor ingen håndskreven signatur

Vedlegg:
Utkast til Dokument 3:x Riksrevisjonens undersøkelse av fiskeriforvaltningen i Nordsjøen og Skagerrak.

Vedlegg 2

Statsrådets svar



**DET KONGELIGE
NÆRINGS- OG FISKERIDEPARTEMENT**

Fiskeriministeren

Riksrevisjonen
Postboks 8130 Dep
0032 Oslo

Deres ref

Vår ref
16/954-

Dato
22.03.17

Dokument 3:X om fiskeriforvaltningen i Nordsjøen og Skagerrak fra Riksrevisjonen

Jeg viser til brev av 8. mars der det bes om mine kommentarer til Dok:3X, som vil oversendes Stortinget. Jeg vil først takke Riksrevisjonen for at de setter fokus på fiskeriforvaltning generelt, og Nordsjøen og Skagerrak spesielt. Jeg har respekt for de undersøkelsene og de funnene som er gjort, og er opptatt av å følge opp anbefalingene fra Riksrevisjonen.

Jeg ønsker innledningsvis å gi noen generelle kommentarer.

Når forvaltning av fisket i Nordsjøen og Skagerrak analyseres bør det tas hensyn til flere faktorer:

- Økosystemet er komplekst, det er mange arter som fiskes og kan tas i en fiskeoperasjon.
- Norge deler de viktigste fiskeressursene med EU. EU har den største delen av kvotene av alle arter utenom sei og reker. EU har dermed stor innflytelse på utviklingen i fiskebestandene i Nordsjøen. Men Brexit betyr at vi nå står ovenfor fundamentale endringer i det fiskeripolitiske landskapet i årene som kommer. Vi vil bli tre istedenfor to parter i Nordsjø samarbeidet. De meste av farvannene i den nordlige Nordsjøen vil enten ligge under norsk eller britisk jurisdiksjon. UKs utmelding av EU vil ventelig åpne opp drøftinger om ny fordeling av fiskeressursene i hele området. UK vil bli svært viktig som selvstendig samarbeidspartner for Norge, og den tradisjonelle dynamikken i forvaltningssamarbeidet vil endre seg betydelig.
- EU sin fiskeripolitikk har på mange måter hatt annen tilnærming enn den norske. For eksempel har det i EU ikke vært tillatt å ha om bord, eller lande fisk som er under minste tillatt landingsstørrelse, eller fisk som fartøyet ikke har kvote for. Det vil si at

denne fisken måtte kastes tilbake på havet. Dette har ført til at enkelte årsklasser i stor grad har blitt kastet og ikke gitt muligheten til å vokse opp for å bli en del av gytebestanden. Gjenoppbygging av fiskebestander har dermed vært vanskelig å få til.

- Norge har i mer enn 25 år presset på for å få EU til å legge om denne ressursødeleggende praksisen. Ved siste revisjon av EUs felles fiskeripolitikk i 2013 ble det vedtatt å sette i verk tiltak for å redusere utkast betraktelig. Fra 2015 har EU innført såkalt landingspåbud (landing obligation) for enkelte arter, og tar sikte på at dette skal gjelde alle arter f.o.m. 2019. Dette er en utvikling som Norge mener er nødvendig og vil bidra til oppbygging av de viktigste bestandene i området.
- Selv om dette er et viktig tiltak må det påpekes at det er flere tiltak og saksområder som må på plass for å følge opp landingspåbudet. Det gjelder først og fremst at det blir effektiv kontroll med fisket i fremtiden, både på land og ikke minst på havet. Innføring av tekniske tiltak som bidrar til et mer selektivt fiske er også av stor viktighet.
- EU er som kjent en samarbeidsarena mellom flere land. Når det kommer til fiskeripolitikk har de enkelte medlemslandene ofte ulike syn. Videre gjør EUs struktur det vanskelig og tidkrevende å endre regelverket.

Jeg vil videre kommentere de ulike kapitlene i i Dok 3-dokumentet, dvs Riksrevisjonens merknader og til slutt anbefalingene til oppfølging.

Kap. 2.1 Norge og EU samarbeider om forvaltning av mange av de felles fiskebestandene, men flere spørsmål om felles forvaltning og regelverk er fortsatt ikke løst

Jeg er glad for at Riksrevisjonen anser at de bestandene som forvaltes med EU i fellesskap er bærekraftige. Riksrevisjonen peker likevel på at vi ikke er enige med EU om forvaltning av alle fellesbestander, og at det dermed er risiko for at Norge og EU samlet ikke iverksetter tiltak som er tilstrekkelige mht. bærekraft. Jeg er enig i at det ideelle er å forvalte i fellesskap de bestander som anses som fellesbestander. NFD har i tidligere dialog med Riksrevisjonen påpekt at Norge og EU i 2005 og 2006 gjennomførte forhandlinger om fordeling av breiflabb, hestmakrell, tobis og øyepål. Forskere hadde på forhånd laget en felles sonetilhørighetsrapport og NFDs vurdering var at man kun hadde kunnskap nok til å forhandle om tobis og øyepål. Etter flere forhandlingsrunder ble det konstatert at det ikke var mulig å bli enige om fordeling av disse to bestandene. I analyseperioden Riksrevisjonen har lagt til grunn, har man ikke vært i nærheten av å fiske hele den anbefalt kvote på øyepål. Fiske etter hestmakrell er et svært varierende fiske og det norske fisket har vært lite. Tobis er en art som ikke lenger ses på som en fellesbestand, og den norske områdemodellen er konstruert slik at det ikke kan fiskes på mer enn deler av de lokale feltene samtidig. Dette skal bidra til at de lokale bestandene er på et bærekraftig nivå. Norge har flere ganger anmodet EU om å bli med på den norske modellen mht. tobis, noe EU har avslått. Den eneste måten vi da kunne fått til felles forvaltning på, er at Norge delte EUs forvaltningsmodell. En slik modell tar ikke hensyn til de lokale feltene, og tilstanden for tobis i norske farvann hadde dermed med all sannsynlighet vært verre med felles forvaltning. Vi anser at konsekvensene av at man ikke har felles forvaltning av disse bestandene er små.

Jeg vil også nevne at EUs beslutningssystem har endret seg med mer medbestemmelse til Europaparlamentet. I tillegg har reformen av EUs fiskeripolitikk åpnet opp for en mer regionalisert beslutningsstruktur. Begge disse endringene har betydning for samarbeidet med EU. Dersom EU-parlamentet fortsetter sine ambisjoner om å engasjere seg på et detaljert nivå i utformingen av fiskeripolitikken, vil dette potensielt kunne vanskeliggjøre det operasjonelle, praktiske samarbeidet og begrense mulighetsområdet for politiksamarbeid mellom EU og Norge.

Som beskrevet ovenfor er EU en viktig samarbeidspartner når det gjelder forvaltning av fiskeressursene i Nordsjøen og Skagerrak. Ulik tilnærming til en rekke spørsmål gjør det utfordrende og tidkrevende for partene å komme til enighet. Begge parter arbeider imidlertid for å oppnå felles forståelse og løsninger der dette er mulig. Det tar tid, men jeg er overbevist om at vi vil komme frem til gode felles løsninger. Saken om utkast og utkastforbud er et godt eksempel på dette.

Kap. 2.2 Fiskerimyndighetene har lagt for lite vekt på forvaltningen av kystbestandene
Riksrevisjonen har rett i at kystbestander i sør historisk ikke har hatt like høy prioritering som de større bestandene. Det er flere grunner til det, ikke minst at den økonomiske betydningen i fiskerisammenheng har vært og er liten. I de siste 10 årene har vi imidlertid, i tråd med utviklingen av en økosystembasert forvaltning, lagt større vekt på å få oversikt og iverksette tiltak også overfor det kystnære fisket. Jeg kan i denne sammenheng for eksempel vise til reguleringstiltak for hummer, ål og pigghå.

I de kystnære områdene, særlig i indre Skagerrak og Oslofjorden er fritidsfiske en betydelig faktor når det gjelder uttak av enkelte arter som for eksempel torsk. Det har vært vanskelig å estimere omfanget av dette fisket, men med oppstart i 2017 har Forskningsrådet støttet et større prosjekt ledet av Havforskningsinstituttet som skal utvikle metoder for å kunne tallfeste hvor mye fisk som tas i fritidsfisket. Dette vil kunne gi grunnlag for mer målrettede tiltak for å regulere uttaket også for andre arter. Det er imidlertid viktig å understreke at for små, kystnære ressurser, ofte bestående av flere lokale bestandskomponenter, vil det ikke nødvendigvis være kvoteregulering som er det mest hensiktsmessige tiltaket. Redskaps-, område eller tidsreguleringer vil for eksempel kunne være mer treffsikre tiltak.

Fisket etter leppefisk har utviklet seg etter 2008 som en konsekvens av havbruksnæringens sterkt økende behov for ikke-medikamentelle avlusingsmetoder. Behovet for alternativer har sin årsak både i resistensutvikling hos lakselus og behov for å minimalisere negative miljøeffekter av legemiddelbruken. Regulering av fisket etter leppefisk har vært under kontinuerlig utvikling siden 2011, og det vil antagelig ta enda noen år før reguleringene har funnet sin endelige form. Et viktig element i dette arbeidet er oppbygging av mer kunnskap om bestandene.

Kap. 2.3. De samlede kontrollressursene blir ikke utnyttet godt nok

Fiskeridirektoratet vil øke den sjøgående aktivitet i sør gjennom innsats fra overvåkningstjenesten og sjøtjenesten. Fiskeridirektoratet er i prosess med å anskaffe mer effektive fartøy som kan operere kystnært.

Når det gjelder salgslagenes kontrollinnsats viser vi til at Fiskeridirektoratet nylig har gjennomført en tilsynsrunde hos salgslagene nettopp for å få oversikt over salgslagenes innsats. Fiskeridirektoratets tilsynsrolle ovenfor salgslagene vil det arbeides videre med i dialog med departementet.

Fiskeridirektoratet er i gang med omfattende digitaliseringsprosjekter. Det arbeides blant annet med et nytt kontroll- og tilsynssystem (SAGA), nytt kvoteregister og nytt kjøperregister. Fiskeridirektoratet er også i gang med en egen satsing på analyse hvor tilgjengelige data skal sammenstilles som grunnlag for risikovurdering.

Fiskeridirektoratet vil i løpet av 2017 opprette tverregionale operative grupper som skal jobbe spesielt med kontrolltiltak opp mot mottaksleddet.

Fiskeridirektoratet arbeider med et forslag til forskrift om prøvetaking og prøvetrekkerutstyr for industrianlegg. Dette vil bli sendt på høring i løpet av 2017.

Fiskeridirektoratet og Justervesenet har i 2017 signert en samarbeidsavtale for å styrke samarbeidet. I tillegg har direktoratet og Justervesenet et pågående samarbeidsprosjekt hvor målet er å foreslå konkrete tiltak for å styrke kontrollsamarbeidet og samarbeid om utvikling av regelverket. Høsten 2016 arrangerte Fiskeridirektoratet og Justervesenet også et felles seminar om vektmanipulasjon.

Jeg noterer meg at Riksrevisjonen påpeker at salgslaget med ansvar for pelagisk fisk (Sildelaget) inndrar betydelige midler, men bare bruker om lag 25% av disse til kontroll. Jeg tolker dette som at Riksrevisjonen gjerne skulle sett at mer av disse midlene ble brukt til ressurskontroll og ønsker i den forbindelse å utdype og klargjøre bakgrunnen for ordningen slik den er i dag; Den pelagiske flåten opererer med store kvanta, og det ligger i fiskerienes natur at det er svært vanskelig å fangste helt nøyaktig kvantum av kvoten. For å unngå overfiske har forvaltningen ikke fordelt hele kvoten, men beholdt noe av denne kvoten i "reserve". Kvantumet som salgslaget har inndratt verdien av, er således en kvote som skulle har vært fordelt på denne flåtegruppen. Det er derfor ikke unaturlig at midlene blir ført tilbake til flåten i ettertids. En slik ordning reduserer incentivet til å dumpe fangst over kvote og sikrer at fangsten blir levert – noe som også bidrar til det samlede ressurskontrollarbeidet.

Etter at det nå er innført kvotefleksibilitet for de største pelagiske fiskeslagene, vil antagelig størrelsen på inndratte midler for fiske utover kvote bli redusert i årene fremover. (Kvotefleksibilitet betyr at fartøyene kan overføre 10% av kvoten til neste år, eller fiske 10% mer av neste års kvote. Om et fartøy da er uheldig og fisker for mye ett år, vil dette bli belastet neste års kvote, og det blir mindre behov for inndragning).

Kap. 2.4. Norge og EU samarbeider ikke godt nok om kontroll med fisket

EU-kommisjonen har vært lite interessert i å utvide og styrke kontrollsamarbeidet, og har i den sammenheng vist til både institusjonelle, legale og kapasitetsmessige beskrankninger. Ettersom det er medlemsstatene som har ansvar for ressurskontrollen i EU, er det ofte mer effektivt å samarbeide direkte med aktuelle medlemsland. Fiskeridirektoratet har derfor inngått bilaterale kontrollavtaler med en rekke europeiske land. I samarbeidet med UK og Danmark har det blitt utarbeidet felles risikovurderinger for fiskerier av felles interesse. Dette for å operasjonalisere kontrollsamarbeidet ytterligere.

Kap. 2.5. Arbeidet med å forenkle fiskeriregelverket har gitt få resultater

Jeg har forståelse for at regelverket anses som omfattende og vanskelig å håndheve. Dette gjelder særlig forskjeller på en del regler gjeldende for Skagerrak og Nordsjøen som er ulike. Det er flere grunner til at regelverket er slik det er, delvis historiske, delvis fordi det er forskjell mellom fisket i disse områdene, og at Norge og EU er enige om å sette egne kvoter for en del arter for hvert av områdene. En del av kompleksiteten kan også tilskrives det faktum at vi i en del tilfeller må regulere flere fartøygruppers tilgang til begrensede ressurser. Når enkelte bestander er i dårlig forfatning, vil det nødvendigvis føre til at forskriftene kan bli relativt detaljert.

Når det gjelder utenlandske fiskeres tilgang til norsk regelverk, så er det UD som notifiserer regelverket og endringer av det til EU-kommisjonen. Frem til 2015 oversatte UD disse forskriftene i sin helhet til engelsk, men har de senere år bare oversatt ett kort sammendrag av hva reguleringen innebærer.

Kap. 3 Riksrevisjonens anbefalinger

Riksrevisjonen anbefaler Nærings- og fiskeridepartementet å:

- *-arbeide for å styrke samarbeidet med EU om forvaltningen av felles fiskebestander i Nordsjøen og Skagerrak gjennom å*
- enes om felles forvaltning*
- samarbeide tettere om fiskerikontroll*

Norge har felles forvaltning med EU for de fleste felles bestander. Men departementet vil arbeide for å styrke samarbeid om fellesbestander som ikke er felles forvaltet. Vi vil her peke på at det f.eks. er nedsatt en arbeidsgruppe som skal utvikle en forvaltningsplan for øyepål.

Imidlertid er det nå mest realistisk at gjenstående fordelingsspørsmål, som f.eks. gjelder lysing, breiflabb mv. må løses i en 3-parts kontekst hvor også Storbritannia deltar.

For øvrig vil jeg vise til at Norge og EU skal forhandle om revisjon av felles forvaltningsplaner i juni 2017. Dette vil bli høyt prioritert fra norsk side, men som departementet har gjort rede for i denne revisjonsprosessen er det en utfordring å bli enige med EU om dette på grunn av EUs interne prosesser.

Når det gjelder samarbeid om fiskerikontroll merker jeg meg Riksrevisjonens anbefaling og vil ta initiativ for å forsøke å forsterke kontrollsamarbeidet med EU. Ett første, praktisk tiltak vil være å arbeide for å opprette en kontrollarbeidsgruppe for hvitfisk i Nordsjøen etter

mønster av kontrollarbeidsgruppen for pelagiske bestander. Dette arbeidet vil kunne starte opp som et samarbeid mellom Norge og EU, men må utvides til 3 parts øvelse når Storbritannia trer ut av EU. Samtidig vil vi arbeide for tettere kontakt med EU-organet EFCA som delvis koordinerer kontrollvirksomheten i EU.

- *vurdere tiltak for bedre forvaltning av kystbestander i Sør-Norge*

I tilknytning til fiskeriforvaltningens årlige gjennomgang av behov for nye utviklingstiltak, jf. det løpende arbeidet med Bestands- og Fiskeritabellen, vil jeg be Fiskeridirektoratet merke seg Riksrevisjonens anbefaling om å prioritere forvaltningsutvikling knyttet til kystnære bestander i Sør-Norge høyere enn i dag. Jeg viser ellers til mine kommentarer til kapittel 2.2

- *bidra til at kontrollmyndighetenes ressurser og kompetanse utnyttes bedre gjennom å*
 - *presisere salgslagenes kontrolloppgaver og styrke oppfølgingen av salgslagenes kontrollaktiviteter*
 - *sikre at Fiskeridirektoratet utnytter tilgjengelig informasjon til mer målrettet kontroll og styrker det operative samarbeidet mellom kontrollmyndighetene*
 - *sørge for at Fiskeridirektoratet gir næringen og allmennheten bedre informasjon om hovedresultater av kontrollene*

På generelt grunnlag konstaterer jeg at Riksrevisjonen har mange gode observasjoner i sin rapport, og departementet vil se hen til Riksrevisjonens anbefalinger i det videre arbeidet med ressurskontroll.

Når det gjelder oppfølging av salgslagenes kontrolloppgaver er departementet i dialog med Fiskeridirektoratet om å styrke direktoratets tilsynsrolle overfor salgslagene.

Fiskeridirektoratet arbeider med å utnytte tilgjengelig informasjon på en målrettet måte og styrke det operative samarbeidet mellom kontrollmyndighetene, bla. ved å bygge opp et nytt kontroll- og tilsynssystem (SAGA). Dette systemet vil også gi bedre informasjon om kontrollvirksomheten.

Fiskeridirektoratet gjennomførte i 2016 tilsyn med fiskesalgslagene, hvor de så på hvordan salgslagene ivaretar sitt kontrollansvar og sine kontrolloppgaver innenfor ressursforvaltningen. Fiskeridirektoratets rapport fra dette tilsynsarbeidet berører noen av de samme temaene som Riksrevisjonens rapport, og vil være et naturlig utgangspunkt når departementet starter sin oppfølging av salgslagenes ressurskontrollarbeid i samarbeid med Fiskeridirektoratet.

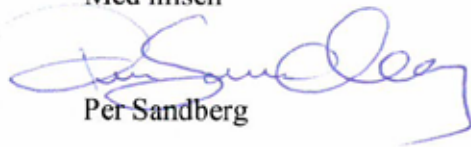
Som Riksrevisjonen selv kommenterer er flere av Fiskeridirektoratets databaser under utvikling, og departementets oppfatning er at ferdigstillingen av det nye kvoteregisteret og det nye tilsynssystemet vil bidra til å styrke arbeidet med systematiske analyser og risikovurdering. De nye systemene vil ventelig også gi Fiskeridirektoratet bedre muligheter til å gi næring og allmennheten god informasjon om resultatet av kontrollene, slik Riksrevisjonen etterspør.

- *Sørge for framdrift i arbeidet med å forenkle fiskeriregelverket*

Regjeringen er opptatt av forenkling av regelverk for næringslivet, inkludert fiskerinæringen.

I Fiskeridirektoratet arbeider en arbeidsgruppe med deltakelse fra næringen med å forenkle forskrift om utøvelse av fisket. Harmonisering av regelverket i Skagerrak og Nordsjøen er en viktig faktor i dette arbeidet. Det tas sikte på å ferdigstille dette arbeidet i løpet av 2017. Jeg vil holde meg oppdatert når det gjelder fremdriften i dette arbeidet.

Med hilsen



Per Sandberg

Vedlegg 3

Rapport: Riksrevisjonens
undersøkelse av fiskeri-
forvaltningen i Nordsjøen
og Skagerrak

Revisjonen er gjennomført i samsvar med Riksrevisjonens lov og instruks, og med retningslinjer for forvaltningsrevisjon som er konsistente med og bygger på ISSAI 300, INTOSAI's internasjonale standarder for forvaltningsrevisjon.

Innholdsfortegnelse

Ordliste og forkortelser	35
1 Innledning	39
1.1 Bakgrunn	39
1.2 Mål og problemstillinger	40
2 Metodisk tilnærming og gjennomføring	41
2.1 Statistikk	41
2.2 Dokumentanalyse	42
2.3 Intervjuer	44
3 Revisjonskriterier	45
3.1 Overordnede mål og forvaltningsprinsipper	45
3.2 Departementet og direktoratets overordnede ansvar	46
3.3 Regulering av fisket	46
3.4 Kunnskapsoppbygging	47
3.5 Kontroll og reaksjoner	47
3.5.1 Internasjonale forpliktelser og samarbeid om kontroll	47
3.5.2 Ansvar for kontroll	48
3.5.3 Kontroll med utenlandske fartøy	48
3.5.4 Datainnsamling og rapportering	49
3.5.5 Reaksjoner	49
3.6 Samarbeid med EU om forvaltning	50
4 I hvilken grad bidrar reguleringene av fisket til en bærekraftig fiskeriforvaltning?	52
4.1 Reguleringer, fangstverdi og antall fartøy	52
4.2 Forvaltningsmål og måloppnåelse	54
4.3 Fastsettelse av kvoter og overholdelse av totalkvoten	59
4.3.1 Vitenskapelige kvoteråd	59
4.3.2 Fastsettelse og fordeling av kvoter og rapportert fangst	60
4.4 Norske fiskerireguleringer	65
4.4.1 Prosess – reguleringsmøtet	65
4.4.2 Fordeling av totalkvoten på fartøy	66
4.4.3 Fiskeridirektoratets arbeid med reguleringer	66
4.4.4 Fiskeridirektoratets oppfølging av utfordringer i fisket i perioden 2013–2016	69
4.4.5 Tiltak for å unngå for stor innblanding av fisk under minstemål og bifangst	72
4.5 Behovet for kunnskap for å oppnå en bærekraftig forvaltning	73
4.5.1 Behovet for kunnskap om ulike arter	73
4.5.2 Forskningsprioriteringene	74
4.5.3 Innhenting av overvåkingsdata	75

5	I hvilken grad er det en effektiv kontroll med fisket?	76
5.1	Fiskeridirektoratets organisering av kontrollen	76
5.2	Administrative registre	78
5.3	Myndighetenes arbeid med risikovurderinger	79
5.3.1	Nasjonal strategisk risikovurdering	80
5.3.2	Nasjonale operasjonelle risikovurderinger for bestemte fiskerier	80
5.3.3	Regionale risikovurderinger og planer for gjennomføring av kontroller	80
5.3.4	Bruk av analyser i risikovurderingene	81
5.4	Kontroll til sjøs	82
5.4.1	Fiskeridirektoratets kontroll til sjøs	82
5.4.2	Fiskeridirektoratets samarbeid med Statens naturoppsyn	84
5.4.3	Kystvaktens kontroll	85
5.5	Kontroll på land	91
5.5.1	Fiskesalgslagenes kontroll	91
5.5.2	Fiskeridirektoratets kontroll på land	96
5.5.3	Kontroll av vektor og veiing	107
5.6	Håndhevelse av regelverk og reaksjoner på overtredelser	109
5.6.1	Kystvaktens reaksjoner ved brudd på regelverket	111
5.6.2	Fiskeridirektoratets reaksjoner ved brudd på regelverket	113
6	Hvordan ivaretar Nærings- og fiskeridepartementet norske interesser i fiskerisamarbeidet med EU?	115
6.1	Mandat og gjennomføring av de årlige fiskeriforhandlingene	115
6.2	Sentrale temaer i de årlige forhandlingene	116
6.2.1	Arbeidet med å bli enige om tiltak for å redusere utkast og tekniske reguleringer	116
6.2.2	Fastsettelse av de årlige kvotene og fordeling av kvotene	118
6.2.3	Forhandlinger om kvotebytte	118
6.2.4	Felles forvaltningsplaner mellom Norge og EU	119
6.2.5	Utvexling av informasjon om fangst, kvoter og fartøy	120
6.2.6	Kontrollsam arbeidsgruppen	121
6.3	Kontrollsam arbeidet med EU	121
6.4	Norges bilaterale kontrollsam arbeid med andre kyststater	123
7.	Vurderinger	126
7.1	Norge og EU samarbeider om forvaltning av mange av de felles fiskebestandene, men flere spørsmål om felles forvaltning og regelverk er fortsatt ikke løst	126
7.2	Fiskerimyndighetene har lagt for lite vekt på forvaltningen av kystbestandene	126
7.3	Arbeidet med å forenkle fiskeriregelverket har gitt få resultater	127
7.4	De samlede kontrollressurser blir ikke utnyttet godt nok	127
7.5	Norge og EU samarbeider ikke godt nok om kontroll med fisket	130
	Referanseliste	131
	Vedlegg	136

Tabelloversikt

Tabell 1	Fiskeridirektoratets forvaltningsmål i 2016 for utvalgte fiskeslag og direktoratets vurdering av tilstand, økonomisk og økologisk betydning samt eksisterende kunnskapsgrunnlag	54
Tabell 2	Marine arter som er vurdert som truet eller nær truet i Rødlisten 2010 og/eller Rødlisten 2015, og som har kjent forekomst i Skagerrak og/eller Nordsjøen eller tilgrensende kystnære havområder	59
Tabell 3	Forvaltningen av utvalgte fiskeslag i Nordsjøen og Skagerrak	61
Tabell 4	Aktsomhetsområder i Nordsjøen i perioden 2013–2016	72
Tabell 5	Havforskningsinstituttets bruk av midler fordelt på havområde og økosystemer i perioden 2010–2015	75
Tabell 6	Antall årsverk i Fiskeridirektoratet Region vest og sør 2012–2016	77
Tabell 7	Overvåkningstjenestens aktivitet i Nordsjøen og Skagerrak i perioden 2013–2016	83
Tabell 8	Antall redskapskontroller i Nordsjøen og Skagerrak etter hovedfiskeri i perioden 2013–2016	84
Tabell 9	Antall inspeksjoner med kystvaktfartøy i Nordsjøen sør for 65°N og i Skagerrak i perioden 2010–2016	88
Tabell 10	Salgslagenes geografiske ansvarsområder og omsetning	91
Tabell 11	Verdien av fangst inndratt av fiskesalgslagene og bruk av midler til kontroll i perioden 2013–2015	94
Tabell 12	Antall landingskontroller av fisk i Nordsjøen og Skagerrak etter hovedfiskeri i perioden 2013–2016	97
Tabell 13	Andel kontrollert av landet mengde fisk og av totalt antall landinger i Sør-Norge i perioden 2013–2016. Fullkontroller av utvalgte fiskeslag, kolmule og makrell	98
Tabell 14	Andel kontrollert av landet mengde fisk og av totalt antall landinger i Sør-Norge i perioden 2013–2016. Fullkontroller av utenlandske fartøy for fisk som er kontrollert	105
Tabell 15	Tilsyn sør for 62°N av Justervesenet i perioden 2013–2016	108
Tabell 16	Reaksjonstyper og hjemmelsgrunnlag for reaksjoner i fiskerisaker	110
Tabell 17	Kystvaktens inspeksjoner som har avdekket brudd på regelverket, og andel brudd på regelverket i Nordsjøen sør for 65°N og Skagerrak i perioden 2010–2015	111
Tabell 18	Kystvaktens bruk av reaksjoner i Nordsjøen sør for 65°N og Skagerrak i perioden 2010–2015	112
Tabell 19	Fiskeridirektoratets reaksjoner ved brudd på regelverket i Nordsjøen og Skagerrak i perioden 2013–2016	113

Figuroversikt

Figur 1	Reguleringshjulet	52
Figur 2	Verdi av fangst landet i Sør-Norge i perioden 2000–2016 for ulike fiskerier	53
Figur 3	Antall fiskefartøy i Sør-Norge etter lengde, 2016	53
Figur 4	Størrelsen på gytebestandene av utvalgte fiskeslag	56
Figur 5	Oppgavene til de enkelte aktørene i forbindelse med kontroll av fisket	76
Figur 6	Risiko for brudd på ilandføringsplikten	79
Figur 7	Antall inspeksjoner gjennomført av Kystvakten i Nordsjøen og Skagerrak i perioden 2010–2016 per fiskeslag	89
Figur 8	Ulike typer regelverksbrudd som er registrert i Kystvaktens kontroller i Sør-Norge i perioden 2010–2016	90
Figur 9	Andel kontroller gjennomført av Kystvakten i Nordsjøen og Skagerrak i perioden 2010–2016, fordelt på flaggstat, alle fiskeslag	90
Figur 10	Andel av Fiskeridirektoratets landingskontroller etter båtlengde i perioden 2013–2016	99
Figur 11	Antall kontroller fordelt på timer i døgnet. Starttidspunkt for kontroll, 2013–2016	100
Figur 12	Antall kontroller fordelt på ukedager, 2013–2016	100
Figur 13	Kommuner i Sør-Norge hvor det er landet fisk og gjennomført kontroller i årene 2013–2016	101
Figur 14	Fiskeridirektoratets kontrolltyper	102
Figur 15	Antall kontroller etter kontrolltype i Nordsjøen og Skagerrak, 2013–2016	103
Figur 16	Formell struktur og prosess ved håndhevelse og påtale i fiskerisaker	111

Faktaboksoversikt

Faktaboks 1	Prinsipper i fiskeriforvaltningen: føre-var-tilnærmingen og målet om maksimalt bærekraftig utbytte	55
Faktaboks 2	Rødlisting av arter	58
Faktaboks 3	ICES – Det internasjonale råd for havforskning	59
Faktaboks 4	Felles forvaltningsplaner med EU	60
Faktaboks 5	Utkast av fisk	62
Faktaboks 6	Forvaltning av tobis	64
Faktaboks 7	Krav til sporing og forhåndsmelding	68
Faktaboks 8	Regulering av turist- og fritidsfiske	72
Faktaboks 9	NEAFCs havnestatskontrollregime (Port State Control)	106
Faktaboks 10	Vekter og krav til vekter og veiing	107
Faktaboks 11	EUs reform av den felles fiskeripolitikken (CFP)	116
Faktaboks 12	European Fisheries Control Agency	122

Ordliste og forkortelser

Aktsomhetsområde	Basert på innsamlede data oppretter Kystvakten et område som ikke er stengt for fiske, men hvor det foreligger høy risiko for overtreddelse av en konkret bestemmelse, for eksempel om bifangst.
Beskatning	Størrelsen på uttaket av fisk.
Bestand	Individer av én art som lever innenfor et bestemt område.
Bestandsberegning	Tallfesting av bestandens størrelse basert på fangststatistikk og fisketellingstokt.
EFCA (European Fisheries Control Agency)	Institusjon i EU som samordner medlemsstatenes fiskerikontroll.
ERS (Electronic Reporting System)	System for å rapportere fangst- og aktivitetsdata elektronisk.
Fiskerier	– Bunnfiske: fiske etter arter som lever nær havbunnen – disse artene omtales også som hvitfisk, som er den betegnelsen som brukes gjennomgående i rapporten. – Fiske etter leppefisk: fisk som renser annen fisk for parasitter (det finnes flere arter av leppefisk). Leppefisk selges levende og blir brukt til å fjerne lakselus fra oppdrettsfisk. – Hvitfiske: fiske etter arter som lever nær havbunnen, for eksempel torsk og sei. – Industrifiske: fiske etter arter som leveres direkte til industrien for oppmaling for blant annet å produsere fiskemel og fiskeolje, for eksempel øyepål, tobis, kolmule og delvis makrell og sild. – Makrellfiske: fiske etter makrell. – Pelagisk fiske: fiske etter fisk som lever hele livet i de frie vannmassene, for eksempel sild, makrell, hestemakrell og brisling. Pelagiske arter benyttes til konsum og som industrifisk. – Sildefiske: fiske etter sild.

Fiskedødelighet	Den dødeligheten fiskebestanden påføres gjennom samlet fiskeriaktivitet.
Flaggstat	Staten som fiskefartøy er registrert i.
FMC (Fishing Monitoring Centre)	Fiskerimyndighetenes meldingssentral – norsk FMC er ansvarlig for å håndtere den tekniske oppfølgingen av elektroniske data som mottas av Fiskeridirektoratet.
Havnestatskontroll	Felles bestemmelser om kontroll av utenlandske landinger av fersk og fryst fisk i NEAFC-partenes havner.
ICES (International Council for the Exploration of the Sea)	Det internasjonale råd for havforskning – en uavhengig, vitenskapelig organisasjon som gir råd om forvaltningen av det marine miljøet og de marine ressursene.
Inspeksjon	Stedlig kontroll.
Konvensjonelle redskaper	Garn, line, snurrevad, juksa, teiner og ruser.
Kvoter	– Fartøykvote: mengden som det enkelte fartøy har kvote til å fiske av et visst fiskeslag. – Gruppekvote: mengden som fartøyene i en reguleringsgruppe til sammen har anledning til å fiske av et visst fiskeslag. – Kvote/totalkvote: maksimalt tillatt uttak av fisk – mengden som alle (også utenlandske) fiskefartøy samlet har anledning til å fiske av et visst fiskeslag (<i>Total Allowable Catch (TAC)</i>). – Norsk kvote: mengden som norske fartøy samlet kan fiske av et fiskeslag.
Landing	Når fisk losses fra fiskefartøy eller andre fartøy som har tatt fisk om bord og uten at fisken har vært i land tidligere.
Landingsseddel	Skjema som skal fylles ut ved landing av fisk. Landingsseddelen er et sentralt dokument som skal identifisere hvem som lander og hvem som tar imot fangsten, og skal inneholde blant annet opplysninger om landingsdato, art, størrelsessammensetning, vektavlesning, nøyaktig mengde, sone, fangstfelt, redskap og kvotetype.

NEAFC (North East Atlantic Fisheries Commission)	Den nordøst-atlantiske fiskerikommisjon – konvensjon som har som formål å fremme bærekraftig bruk, rasjonell forvaltning og kontroll av marine arter i konvensjonsområdet.
Norges økonomiske sone (NØS)	Sone på 200 nautiske mil, med mindre den støter mot andre lands jurisdiksjonsområde, rundt det norske fastlandet der Norge etter havrettskonvensjonen har suverene rettigheter til naturressursene.
Oppbringelse	Beslaglegging av et fartøy for å sikre bevis eller for å få sikkerhet for forventet bot og inndragning.
Posisjonsrapportering (Vessel Monitoring System (VMS))	Kommunikasjonsutstyr installert på fartøy for å sende meldinger om fartøyets posisjon, kurs og fart til flaggstatens meldingssentral.
Reguleringsmøtet	Åpent høringsmøte som Fiskeridirektoratet holder for å drøfte forslag til reguleringer.
Ressurskontroll	Innebærer å overvåke, beregne, kontrollere og gi informasjon om det faktiske uttaket av all fisk innen norsk fiskerijurisdiksjon og for be-stander hvor Norge deler forvaltningsansvaret med andre kyststater. Ressurskontrollen skal sikre etterlevelse av regelverket og dermed bidra til like rammevilkår for utøverne.
Salgslag	Ordning som går ut på at salgslag har monopol på omsetning av fisk i første hånd og utøver visse forvaltningsoppgaver. Salgslagene eies av fiskerne og godkjennes av Nærings- og fiskeridepartementet etter søknad.
Slipping	Fangstregulering ved å slippe ut fisk i havet ved for store kast eller om størrelsen eller kvaliteten på fisken ikke er som ønsket. Fisk som slippes, vil ofte ikke være levedyktig.
Sluttseddel	Skjema som skal fylles ut når fangsten er omsatt, og som skal underskrives av mottaker straks etter landing og av den som lander fangsten, før vedkommende forlater mottaksstedet. Sluttseddelen skal identifisere selger og kjøper, dato for omsetning, art, størrelses-sammensetning, mengde og pris, mv.
Territorialfarvannet	Norges territorialfarvann består av sjøterri-toriet og de indre farvann. Grunnlinjene danner yttergrensen for de indre farvann og utgangspunktet for beregningen av sjøterri-toriet og jurisdiksjonsområdene utenfor i samsvar med folkeretten.

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Nordsjøen og Skagerrak er et intensivt utnyttet havområde og er omsluttet av tett befolkede landområder, jf. Meld. St. 37 (2012–2013) *Helhetlig forvaltning av det marine miljø i Nordsjøen og Skagerrak* (forvaltningsplan). Mange arter har sin naturlige utbredelse i området. Mange av disse artene er, i tillegg til å være økonomisk viktige, økologisk viktige som mat for sjøpattedyr, sjøfugl og andre fiskearter. Omfanget av fisket er av stor betydning for en bærekraftig utvikling av bestandene. Også naturlige variasjoner og temperaturendringer i havet påvirker fiskebestandene. Fisket i Nordsjøen og Skagerrak har tidligere vært høyere enn bærekraftige nivåer. Mange bestander var i svært dårlig forfatning på 1970- og 1980-tallet, noe som også bidro til å redusere betydningen av fiske som næringsgrunnlag. Særlig kystfisket på Sør- og Østlandet har hatt utfordringer med lønnsomheten på grunn av mindre bestander.

Myndighetene har gjennom *lov om forvaltning av villtlevande marine ressursar* (havressursloven) omfattende muligheter til å regulere fisket gjennom kvoter, tekniske reguleringer av redskaper og forbud/restriksjoner. Strengere reguleringer og kontroll har bidratt til en gjenoppbygging av mange bestander, jf. Meld. St. 15 (2014–2015) *Noregs fiskeriavtaler for 2015 og fisket etter avtalene i 2013 og 2014*. Ifølge Havforskningsinstituttet er tilstanden til 75 prosent av bestandene i Nordsjøen og Skagerrak tilfredsstillende eller god.¹ Bestandene av hvitfisk har imidlertid ikke tatt seg vesentlig opp, og overfiske og utkast/neddreping av yngel antas å være noe av årsaken til at situasjonen er slik. Det har vært størst bekymring for torsk, sei og delvis tobis. Flere arter er sårbare eller truet.

Norge deler nesten 90 prosent av havressursene med andre land, jf. Meld. St. 15 (2014–2015). Samarbeidet med EU er helt nødvendig for å sikre en bærekraftig forvaltning i Nordsjøen og Skagerrak. Norge har inngått tre fiskeriavtaler som er særlig relevante for dette området.² Norge og EU forhandler årlig om kvoter og andre reguleringer for flere fiskeslag. Avtalene gir partene gjensidig rett til å fiske i hverandres fiskerisoner. Forhandlingene skal bygge på faglige råd fra Det internasjonale råd for havforskning (ICES). Norge har i tillegg undertegnet multilaterale avtaler om internasjonalt kontrollsamarbeid og tosidige kontrollavtaler med de aktuelle kyststatene.

Kvoteregulering og forbud kan gi fiskerne motiver for å underrapportere fangst eller rapportere feil fiskeslag. Mange fiskerier i Nordsjøen og Skagerrak gir bifangst (fangst av andre arter enn hovedfiskeriet) og fangst av fisk under minstemål. Havressursloven påbyr at all fangst i norsk økonomisk sone skal føres i land, men fiskerne kan ha økonomiske motiver for å omgå dette påbudet. Ifølge Økokrim er det stor fare for at det forekommer økonomisk kriminalitet og miljøkriminalitet i fiskerinæringen.³ God kontroll med ressursuttaket og etterlevelsen av regelverket er derfor en viktig forutsetning for å få til en bærekraftig fiskeriforvaltning.

1) Havforskningsinstituttet (2015) *Status for miljøet i Nordsjøen og Skagerrak – rapport fra Overvåkningsgruppen*. Fisken og havet, særnummer 1b–2015.

2) Avtalene med EU om felles bestander i Nordsjøen, om fisket i Skagerrak/Kattegat og om svensk fiske i den norske delen av Nordsjøen (nabolandsavtalen).

3) Økokrim (2016) *Risikovurdering 2015–2016, Økonomisk kriminalitet og miljøkriminalitet*.

1.2 Mål og problemstillinger

Målet med undersøkelsen er å vurdere om reguleringene, kontrollen og samarbeidet med EU bidrar til å sikre en bærekraftig fiskeriforvaltning i Nordsjøen og Skagerrak. Undersøkelsen omfatter tre hovedproblemstillinger:

1. I hvilken grad bidrar reguleringene av fisket til en bærekraftig forvaltning?
2. I hvilken grad er det en effektiv kontroll med fisket i området?
3. Hvordan arbeider Nærings- og fiskeridepartementet for å ivareta norske interesser i fiskerisamarbeidet med EU?

Undersøkelsesperioden er 2013–2016. Lengre perioder er lagt til grunn for å vurdere blant annet kvoter og bestandsutvikling.

2 Metodisk tilnærming og gjennomføring

Problemstillingene er belyst gjennom analyse av statistikk, dokumenter og intervjuer, og observasjon av deler av en landingskontroll utført av Fiskeridirektoratet.

Datainnsamlingen ble gjennomført i perioden fra 1. februar 2016 til 1. mars 2017.

Nordsjøen og Skagerrak er, dersom ikke annet er oppgitt, regnet som havområdene sør for 62° N (ICES-område IIIa og IV). Landinger i Sør-Norge omfatter fisk landet fra og med Sogn og Fjordane og sørover.



Undersøkelsen omfatter hovedsakelig havområdene i Nordsjøen og Skagerrak sør for 62°N. ICES-områder IIIa (Skagerrak) og IV (Nordsjøen).

Kilde: Havforskningsinstituttet

Det er lagt særlig vekt på torsk, sei, tobis, nordsjøsild, hestmakrell, øyepål, reke, kystbrisling og leppefisk for å illustrere ulike deler av forvaltningen. Disse fiskeslagene er valgt fordi de er eksempler på fisk som Norge og EU forvalter sammen, felles bestander som EU og Norge ikke forvalter sammen, og norske kystbestander. De representerer også arter som er av stor økonomisk eller økologisk betydning.

2.1 Statistikk

For å vise omfanget av, kontrolltidspunktene for og innholdet i Fiskeridirektoratets kontrollaktivitet er data om Fiskeridirektoratets kontroller for perioden 2013–2016 fra Fiskeridirektoratets inspeksjonsdatabase⁴ sammenstilt. Sammenhengen mellom Fiskeridirektoratets risikovurderinger, prioriteringer og faktisk kontrollarbeid er analysert.

Tilretteleggingen av dataene er drøftet med Fiskeridirektoratet. Dataene omfatter kontroller av all fangst i Nordsjøen og Skagerrak, definert ved ICES-område IIIa og IV og hovedfangstområder i Nordsjøen og Skagerrak. Fiskeområde Nordsjøen og Skagerrak er definert av data i landings- og sluttseddelregisteret. For et flertall av kontrollene er ikke fiskeområde oppgitt. For disse er det antatt at kontroller som har blitt gjennomført av Sjøtjenesten sør og Fiskeridirektoratet Region vest og Region sør, har blitt gjennomført på fisk fanget i Nordsjøen og Skagerrak. Antagelsen bygger på en gjennomgang av kontroller som har blitt utført av Region sør og Region vest

4) Data om kontroller i årene 2013–2015 er hentet ut fra Fiskeridirektoratets inspeksjonsdatabase i mai 2016, og data om kontroller i 2016 er hentet ut fra inspeksjonsdatabasen i januar 2017.

og dessuten Sjøtjenesten sør, der kode for fiskeområde (hovedfangstområde og/eller ICES-område) mangler. Kontroller der kode for ICES-område mangler, men variabelen hovedfangstområde er fylt ut, har alle blitt gjennomført i Nordsjøen og Skagerrak. For enkelte kontroller hvor verken kode for hovedfangstområde eller ICES-område er oppgitt, er et tekstfelt for geografisk posisjon/område fylt ut manuelt av inspektørene. Gjennomgangen viser at mange av disse kontrollene har blitt gjennomført på kystnære fiskerier sør for 62° N.

Region sør og Region vest har hver gjennomført om lag 45 prosent av kontrollene. Kontroller som har blitt utført av andre regioner, i hovedsak Møre og Romsdal, der fiskeområde er oppgitt å være Nordsjøen og Skagerrak, er med i utvalget. Disse kontrollene utgjør om lag 10 prosent av det totale antallet kontroller. Fiskeridirektoratets kontroller til sjøs og på land er analysert hver for seg. Det er antatt at Fiskeridirektoratets kontroller til sjøs omfatter alle kontroller som er registrert under Sjøtjenesten sør, og alle redskapskontroller.

Det er visse mangler i registreringen av kontroller i inspeksjonsdatabasen, for eksempel mangler det opplysninger om enkelte kontrollvariabler som lengden på fartøy som er kontrollert og kommunen kontrollen er utført i. I analysene av Fiskeridirektoratets kontrollvirksomhet er det oppgitt hvor stor andel av kontrollene som mangler registrering. Manglende registrering kan i enkelte tilfeller skyldes feil, men skyldes også at opplysningen ikke var relevant å registrere i den enkelte kontroll. Det er vurdert at utelatelse av disse kontrollene fra enkelte av analysene ikke påvirker resultatene.

I enkelte av analysene sammenlignes kontrollaktivitet avgrenset etter fiskeområder sør for 62° N med landinger avgrenset etter landingskommune sør for 62° N. Dette innebærer at det ikke alltid er fullstendig samsvar mellom den geografiske avgrensningen for kontrollaktivitet og den geografiske avgrensningen for landinger, ettersom fisk som er landet i Sør-Norge, kan være fisket i andre havområder enn Nordsjøen og Skagerrak. Informasjon om landet mengde fisk er hentet fra Fiskeridirektoratets statistikkbank, som ikke inneholder opplysninger om fiskeområde. Informasjon om antall landinger av fisk kommer fram av data fra Fiskeridirektoratets landings- og sluttseddelregister.

Omfanget av Kystvaktens kontroller til sjøs er vist ved tall fra Kystvaktens årsrapporter for perioden 2010–2016 og analyse av kontrollstatistikk mottatt fra Kystvakten. For å undersøke hvorvidt kontrollene følger risikovurderingene og fisket når kvoten er tilnærmet oppbrukt, er Kystvaktens kontrollaktivitet sammenholdt med Kystvaktens risikovurderinger og opplysninger om kvoteutnyttelse fra Fiskeridirektoratet.

Informasjon om hvilke reaksjoner Fiskeridirektoratet og Kystvakten bruker ved ulike registrerte brudd på regelverket, kommer fram av inspeksjonsdatabasen og data mottatt fra Kystvakten. Informasjon om størrelsen på reaksjonene er innhentet fra Fiskeridirektoratets regionkontorer.

2.2 Dokumentanalyse

Det er gjennomført dokumentanalyse av ulike dokumenter for å belyse undersøkelsens problemstillinger.

For å belyse i hvilken grad reguleringene av fisket bidrar til en bærekraftig forvaltning, er det gjennomført følgende dokumentanalyser:

- De norske forvaltningsmålene for fiskebestandene i Nordsjøen og Skagerrak

framkommer av sakspapirene til reguleringsmøtet (sak *Økosystembasert forvaltning*) og er sammenlignet med EUs forvaltningsmål. Dokumentasjon fra ICES og Havforskningsinstituttet (HI) viser størrelsen på fiskebestandene for ulike år og faglige vurderinger av tilstanden. Informasjon fra Artsdatabanken viser hvilke arter som er nær truet eller truet. Fastsatte kvoter for fisket (norsk kvote og totalkvoten til Norge og EU samlet) er sammenlignet med kvoteanbefalingene fra ICES eller HI. Videre er fangstmengden sammenlignet med de fastsatte kvotene. Det er i denne undersøkelsen lagt til grunn at fisket er bærekraftig dersom fangsten er lavere enn kvoterådet, og fiskebestanden er vurdert å være over føre-var-nivå. Fangstdataene inkluderer utkast i den grad ICES har offentliggjort estimater. Måloppnåelse for forvaltningen av fiskebestandene er vurdert basert på informasjon om bestandene fra ICES og HI.

- Sakspapirene til reguleringsmøtene viser eksterne innspill til reguleringene og Fiskeridirektoratets vurderinger av forvaltningsutfordringer og konklusjoner. Sakspapirene viser også direktoratets prioriteringer. En gjennomgang av utøvelsesforskriften, årlige forskrifter og redskapsforskrifter viser hvilke forhold som er regulert. Utfordringene med reguleringene framkommer gjennom dokumentanalyse av forskrifter og fagrapporter.
- Hvorvidt forvaltningen er kunnskapsbasert, er vurdert ved å gjennomgå forskningsstrategier og prinsipper for reguleringer. Videre er dette spørsmålet kartlagt ved å gjennomgå Nærings- og fiskeridepartementets budsjettproposisjon, tildelingsbrev til HI og informasjon om gjennomført forskning og overvåking fra Norges forskningsråd og HI.

For å belyse i hvilken grad det er en effektiv kontroll med fisket, er det gjennomført følgende dokumentanalyser:

- Gjennomgang av risikovurderingene til Fiskeridirektoratet (inkludert risikovurderingene fra regionkontorene og Overvåkningstjenesten for fiskefelt), Kystvakten og salgslagene. Risikovurderingene er vurdert ut fra om disse er et godt verktøy for en risikobasert operasjonell kontroll.
- Fiskeridirektoratets kontroll til sjøs, ved Overvåkningstjenesten og Sjøtjenesten, er belyst ved å gjennomgå veiledninger og rapporter for årene 2013–2015.
- Fiskesalgslagenes kontroll er belyst gjennom skriftlig dokumentasjon innhentet fra salgslagene med ansvar i Sør-Norge. Salgslagenes kontrollinnsats er vurdert ut fra en oversikt over midler inndratt av salgslagene og bruk av disse for perioden 2013–2015. I tillegg er tilgjengelige årsrapporter og Fiskeridirektoratets skriftlige vurderinger av salgslagenes kontrollarbeid i 2015 og 2017 brukt for å belyse hvordan salgslagene utøver sine kontrolloppgaver. Det er også sett på hvordan Nærings- og fiskeridepartementet har fulgt opp salgslagenes ansvar for kontroll ved å gjennomgå dokumenter, blant annet årsrapporter fra statens kontrollør for årene 2012–2015 og referater fra årlige møter med departementet.
- For å vurdere Fiskeridirektoratets kontrollarbeid på land er direktoratets og regionenes analysearbeid i forkant av kontroller og gjennomføring av kontrollene undersøkt. Fiskeridirektoratets håndbok i ressurskontroll er brukt for å belyse kontrollmetodene. Vurderingene bygger også på regionenes egenevaluering av kontrollen for 2016. Undersøkelsen trekker inn informasjon fra Fiskeriforvaltningens analysenettverk og kvartalsrapportene fra analyseenheten i Vardø for 2016.

For å belyse hvordan fiskeriavtalene med EU ivaretar norske interesser, er sentrale temaer i forhandlingene gjennomgått:

- Analysen av de årlige fiskeriavtalene mellom Norge og EU for 2012–2017 i Nordsjøen og tilsvarende for Skagerrak viser det årlige forhandlingsresultatet. Disse dokumentene og annen dokumentasjon oversendt av departementet og Fiskeridirektoratet belyser hvordan partene ser på tiltak mot utkast og tekniske

reguleringer, fastsetter årets kvoter og kvotebytte og viser partenes holdning til felles forvaltning av fellesbestander ved for eksempel forvaltningsplaner, og til forvaltning av fellesbestander som ikke forvaltes felles. Forhandlingsresultatene er vurdert opp mot forvaltningsmålene. Informasjonen er også sammenholdt med intervjuopplysninger fra Nærings- og fiskeridepartementet og Fiskeridirektoratet. Informasjonen forhandlingspartene utveksler for å evaluere hverandres avtaleforpliktelser er kartlagt. I denne sammenheng har temaer som fangst-, kvote- og kontrollstatistikk vært viktige i gjennomgangen av de årlige fiskeriavtalene, oversendt dokumentasjon fra departementet og Fiskeridirektoratet og søk på internett.

- Arbeidet som EUs kontrollorgan EFCA utfører, er belyst gjennom årsrapporter og annen informasjon tilgjengelig på nettsiden. Mandatet til ulike samarbeidsgrupper som Norge er en del av, framkommer av de årlige avtalene. Årsrapportene til kontrollsamarbeidsgruppen for 2013–2015 er gjennomgått for å belyse det faglige samarbeidet.
- Norges bilaterale kontrollavtaler inngått med kyststatene i Nordsjøen og Skagerrak og møtereferater er gjennomgått for å belyse det bilaterale kontrollsamarbeidet.

2.3 Intervjuer

Det er gjennomført intervjuer for å belyse alle problemstillingene.

For å belyse i hvilken grad reguleringene av fisket bidrar til en bærekraftig forvaltning, er det gjennomført intervjuer med Nærings- og fiskeridepartementet, Fiskeridirektoratet, HI, Artsdatabanken og Norges forskningsråd. Intervjuene har omfattet forvaltningsmål, forvaltningsutfordringer, iverksatte tiltak for å møte disse utfordringene og kunnskapsgrunnlaget for reguleringene.

For å vurdere om det føres en effektiv kontroll med fisket, er det gjennomført intervjuer med Fiskeridirektoratet (hovedkontoret, regionkontor sør og regionkontor vest), Kystvakten, Norges Sildesalgslag (Sildelaget), Vest-Norges Fiskesalgslag, Rogaland Fiskesalgslag, Skagerakfisk og Statens naturoppsyn. Intervjuene omfattet risikovurderinger, prioriteringer, gjennomføring av kontrollen, oppfølging av kontrollen, reaksjoner og samarbeidet mellom kontrollmyndighetene. Nærings- og fiskeridepartementet kom i intervju også med synspunkter på kontrollen. Justervesenet ble spurt om sitt samarbeid med Fiskeridirektoratet og kontroll med vekter og veiing av fisk. Kontrollmyndighetene pekte også på utfordringer med regelverket. Intervjuet med Fiskeridirektoratet omfattet dessuten havnestatskontroll av utenlandske fartøy. Statsadvokaten i Rogaland ble intervjuet om reaksjoner på brudd på regelverket.

Intervjuene med Nærings- og fiskeridepartementet, Fiskeridirektoratet og Kystvakten har vært sentrale for belyse Norges samarbeid med EU og kyststatene. Også utfyllende opplysninger om gjennomføring av forhandlingene, hvilke spørsmål Norge har vurdert og forhandlingsresultatene kom fram gjennom intervjuene.

Alle intervjureferatene er verifisert av kontrollobjektene.

3 Revisjonskriterier

3.1 Overordnede mål og forvaltningsprinsipper

Regjeringen vil bidra til at også framtidige generasjoner kan leve av å høste av de betydelige sjømatressursene langs kysten, jf. Prop. 1 S (2015–2016) Nærings- og fiskeridepartementet. Vitenskapelige råd og gode forvaltningsprinsipper er grunnlaget for å kunne realisere et høyt langtidsutbytte av bestandene i havet. Det må også holdes god kontroll med høstingen av bestandene.

Havrettskonvensjonen av 1982 med tillegg av 1995⁵ pålegger Norge som kyststat å fastsette tillatt fangst av levende ressurser i sin økonomiske sone. Beste tilgjengelige vitenskapelige kunnskap skal legges til grunn i forvaltningen for å sikre at ressursene ikke overbeskattes.

Formålet med havressursloven er å sikre en bærekraftig samfunnsøkonomisk lønnsom forvaltning av de villlevende marine ressursene og bidra til å sikre sysselsetting og bosetting i kystsamfunn. Ressursene tilhører fellesskapet i Norge. Næringskomiteen understreket i Innst. O. nr. 45 (2007–2008) at loven skal sikre både nærings- og miljøinteresser.

Ved behandlingen av forvaltningsplanen for Nordsjøen og Skagerrak, jf. Meld. St. 37 (2012–2013) *Helhetlig forvaltning av det marine miljø i Nordsjøen og Skagerrak* og Innst. 502 S (2012–2013), understreket energi- og miljøkomiteen betydningen av god ressursforvaltning for å ivareta fiskeriene i området. Komiteen støttet målene i forvaltningsplanen om å etablere god miljøtilstand og drive bærekraftig høsting og bruk. Komiteen støttet videre tiltakene som ble foreslått for å nå målene, som å sørge for kunnskapsoppbygging og styrke det internasjonale samarbeidet om Nordsjøen og Skagerrak.

Norge er gjennom konvensjonen om biologisk mangfold forpliktet til å integrere hensynet til bærekraftig bruk av biologiske ressurser i forvaltningen og bevare truede arter. Artene skal ivaretas på lang sikt og forekomme i levedyktige bestander i sine naturlige utbredelsesområder, jf. *lov om forvaltning av naturens mangfold* (naturmangfoldloven).

Reglement for økonomistyring i staten (økonomireglementet) slår fast at departementene har ansvar for at underliggende virksomheter gjennomfører aktiviteter i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger og departementets fastsatte mål og prioriteringer. Statlige virksomheter skal fastsette mål og resultatkrav, sikre at fastsatte mål og resultatkrav oppnås, og sikre tilstrekkelig styringsinformasjon og et forsvarlig beslutningsgrunnlag, jf. *bestemmelser om økonomistyring i staten* (økonomibestemmelsene). Alle virksomheter skal sikre at ressursbruken er effektiv, jf. økonomireglementet. Virksomhetene skal sørge for at det gjennomføres evalueringer for å få informasjon om effektivitet, måloppnåelse og resultater innenfor hele eller deler av virksomhetens ansvarsområde og aktiviteter.

5) United Nations Convention of the Law of the Sea (UNCLOS) og Agreement for the Implementation of the Provisions of the United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982 Relating to the Conservation and Management of Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks.

3.2 Departementet og direktoratets overordnede ansvar

Nærings- og fiskeridepartementet har ansvar for regjeringens politikk på fiskeriområdet, jf. Prop. 1 S (2015–2016) Nærings- og fiskeridepartementet. Ansvaret omfatter blant annet forvaltning og regelverk og forhandlinger om internasjonale fiskeriattaler. Departementets hovedmål er størst mulig samlet verdiskapning i norsk økonomi innenfor bærekraftige rammer.

Fiskeridirektoratet er rådgivende og utøvende organ for Nærings- og fiskeridepartementet. Fiskeridirektoratets hovedmål er å fremme lønnsom og verdiskapende næringsaktivitet gjennom bærekraftig og brukerrettet forvaltning av marine ressurser og marint miljø. Direktoratet skal arbeide for at det blir etablert regelverk og reguleringsmodeller som sikrer en bærekraftig forvaltning og lønnsomhet i fiskeriene, og sikre at høstingen er i overensstemmelse med nasjonale og internasjonale reguleringsbestemmelser. Fiskeridirektoratet skal samarbeide nært med Havforskningsinstituttet, andre etater og organisasjoner nasjonalt og internasjonalt for å gi Nærings- og fiskeridepartementet best mulige kunnskapsbaserte råd.

Lov om førstehandsomsetning av villlevende marine ressurser (fiskesalgslagloven) skal bidra til at Norge oppnår en bærekraftig og samfunnsøkonomisk lønnsom forvaltning av villlevende marine ressurser blant annet gjennom å sikre dokumentasjon av ressursuttaket. Departementet skal godkjenne fiskesalgslagene og kan kalle tilbake godkjenningen dersom salgslagene ikke oppfyller kravene, grovt eller gjentatt bryter bestemmelser fastsatt i loven eller organiseringen og strukturen til fiskesalgslagene ikke er tjenlig ut fra lovens formål. Når salgslagene tar avgjørelser etter de fullmaktene loven gir, utfører salgslagene offentlig myndighet og vil derfor være underlagt forvaltningsrettslige og offentligrettslige begrensninger.

Departementet skal i henhold til fiskesalgslagloven med forskrift oppnevne offentlige kontrollører som skal følge virksomheten til fiskesalgslagene og kontrollere at denne er i samsvar med god forretnings- og forvaltningsskikk og drives innenfor rammen av gjeldende lover og bestemmelser. Kontrollørene skal assistere myndighetene i særskilte saker. De skal rapportere årlig til departementet, som hvert år skal ha et møte med kontrollørene.

3.3 Regulering av fisket

Gjennom havrettskonvensjonen med tillegg av 1995 er Norge forpliktet til å gjennomføre tiltak som skal bidra til å opprettholde eller gjenoppbygge fiskebestander. Departementet skal ifølge havressursloven vurdere hvilke forvaltningstiltak som er nødvendige for å sikre en bærekraftig forvaltning av de villlevende marine ressursene. Føre-var-prinsippet og en økosystembasert tilnærming skal legges til grunn i forvaltningen, jf. havrettskonvensjonen, havressursloven og naturmangfoldloven. Det skal ifølge havressursloven også legges vekt på en optimal utnytting av ressursene som er tilpasset marin verdiskapning, marked og industri, og at høstingsmetoder og redskapsbruk tar hensyn til behovet for å redusere mulige negative virkninger på levende marine ressurser. Departementet og direktoratet kan fortløpende regulere fisket gjennom permanente eller midlertidige forskrifter.

All fangst av fisk skal føres i land, jf. havressursloven. Ved behandlingen av loven viste næringskomiteen i Innst. O. nr. 45 (2007–2008) til at ilandføringsplikten vil redusere faren for at det reelle uttaket av fisk er høyere enn det registrerte uttaket, og derfor er viktig for å bidra til at en større del av fangstene blir registrert og kommer med i

kvoteregnskapet. Komiteens flertall var opptatt av at bifangst blir tatt vare på, og at ilandføringsplikten blir ivaretatt. Flertallet viste til at ilandføringsplikten er viktig av hensyn til både miljø, ressurser og andre fiskerinasjoner.

Gjennom tillegget til havrettskonvensjonen er Norge forpliktet til å ta i bruk selektive, miljømessig forsvarlige og kostnadseffektive fiskeredskaper og teknikker. Departementet kan gjennom *forskrift om utøvelse av fisket i sjøen* (utøvelsesforskriften) gi detaljerte bestemmelser om fiskeredskap, bifangst og begrensninger i fisket.

3.4 Kunnskapsoppbygging

Gjennom havrettskonvensjonen med tillegg av 1995 er Norge forpliktet til å gjennomføre vitenskapelig forskning. Når det er bekymring for en bestand, skal overvåkingen av den aktuelle bestanden intensiveres. Tiltak skal revurderes jevnlig i lys av ny informasjon. Ved behandlingen av havressursloven, jf. Ot.prp. nr. 20 (2007–2008) *Om lov om forvaltning av villlevende marine ressursar* og Innst. O. nr. 45 (2007–2008), påpekte flertallet i næringskomiteen at en mer helhetlig forvaltning vil innebære økt behov for oppbygging og systematisering av kunnskap, og forutsatte at dette ville bli ivaretatt gjennom framtidig satsing på forskning.

Ved behandlingen av forvaltningsplanen for Nordsjøen og Skagerrak, jf. Innst. 502 S (2012–2013), understreket energi- og miljøkomiteen at forvaltningen av disse havområdene skal være basert på beste tilgjengelige kunnskap, og at forvaltningen skal styrkes videre gjennom systematisk kunnskapsoppbygging om økosystemene. Den systematiske fiskeriovervåkingen skal styrkes.

Næringskomiteen la ved behandlingen av Meld. St. 15 (2014–2015) *Noregs fiskeriavtaler for 2015 og fisket etter avtalene i 2013 og 2014*, jf. Innst. 256 S (2014–2015), vekt på betydningen av å ha et godt vitenskapelig grunnlag for avtalene med andre land. Komiteen uttalte at bestandsforskningen bør prioriteres høyere.

3.5 Kontroll og reaksjoner

Gjennom havrettskonvensjonen med tillegg av 1995 er Norge forpliktet til å håndheve forvaltningstiltakene gjennom effektiv overvåking og kontroll. Nærings- og fiskeridepartementet skal prioritere målrettet kontroll og samarbeid på tvers av faglige myndigheter både nasjonalt og internasjonalt, jf. Prop. 1 S (2015–2016).

Ved behandlingen av havressursloven, jf. Innst. O. nr. 45 (2007–2008), viste næringskomiteen til at det er viktig å ha oppmerksomheten rettet mot ressurskontroll. Flertallet la til grunn at en troverdig og effektiv ressurskontroll er en forutsetning for en god forvaltning av ressursene, og at uten en god kontroll kan reguleringstiltakene ha mindre verdi. Departementet skal ivareta norske fiskeriinteresser i Nordsjøen og Skagerrak ved kontinuerlig å effektivisere norsk fiskerikontroll, jf. Meld. St. 37 (2012–2013) *Helhetlig forvaltning av det marine miljø i Nordsjøen og Skagerrak* (forvaltningsplan), jf. Innst. 502 S (2012–2013).

3.5.1 Internasjonale forpliktelser og samarbeid om kontroll

Næringskomiteen understreket ved behandlingen av Meld. St. 15 (2014–2015), jf. Innst. 256 S (2014–2015), at det internasjonale kontrollsamarbeidet er viktig for å bekjempe ulovlig, urapportert og uregulert fiske og fiskerikriminalitet.

Norge har undertegnet flere internasjonale avtaler som forplikter norske myndigheter til å sikre at fartøy under norsk flagg følger internasjonale avtaler, også utenfor norsk territorialfarvann, og å kontrollere norske og utenlandske fartøy som fisker i norske farvann eller leverer fangst i norske havner.⁶ Norge er også forpliktet til å samarbeide med myndighetene i andre land om kontroll, og skal blant annet utveksle informasjon med de aktuelle landene. Norge har i tillegg inngått bilaterale kontrollavtaler med de andre kyststatene i Nordsjøen og Skagerrak som gir plikter og rettigheter.

I den årlige fiskeriatvaten mellom Norge og EU fastsettes måltall for kontroll av sild og hestmakrell. Minimum 5 prosent av landingene og 7,5 prosent av mengden av de nevnte artene skal kontrolleres gjennom fullkontroll.⁷ Dette kravet gjelder både norske og utenlandske fartøy som lander i norske havner.

3.5.2 Ansvar for kontroll

Fiskeridirektoratet skal føre kontroll med at bestemmelsene fastsatt i loven eller tilhørende forskrifter følges, jf. havressursloven. Direktoratet kan gi pålegg om å stanse fartøy, trekke redskaper og å stanse pågående aktiviteter om bord i fartøyet eller på land.

Kystvakten kan føre kontroll med at bestemmelsene i havressursloven og *lov om retten til å delta i fiske og fangst* (deltakerloven) med forskrifter blir overholdt, jf. *lov om Kystvakten* (kystvaktloven). Kystvakten skal bidra til ressursforvaltningen i fiskeriene gjennom effektiv overvåking, relevant tilstedeværelse og jevnlige og målrettede inspeksjoner i områder med fangst og fiske, jf. Prop. 1 S (2015–2016) Forsvarsdepartementet. *Nasjonal strategisk risikovurdering*, utarbeidet av fiskeridirektøren, skal fastsette rammene for og prioriteringen av innsats og ressurskontroll for fiskeriene. Kystvakten skal blant annet prioritere tiltak mot utkast og slipping av fisk, uregistrerte landinger og problemer med bifangst. Kystvakten kan stanse fartøy og undersøke fartøy og faste innretninger. Kystvakten kan pålegge ansvarshavende på fartøy å stanse fisket eller selv gjennomføre aktive tiltak for å stanse fisket.

Fiskesalgslagene skal etter fiskesalgslagloven kontrollere at bestemmelsene som er fastsatt i eller i medhold av loven, overholdes. Kontrollen skal avgrenses til opplysninger som naturlig følger av salgslagets virksomhet, særlig kontroll med at fangstuttak og landet fangst er i samsvar med bestemmelsene i loven. Departementet kan pålegge salgslagene å kontrollere opplysninger om fangst som ikke faller inn under den retten salgslaget har til omsetning. Departementet kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om hvordan salgslaget skal organisere og gjennomføre kontrollarbeidet, og om rapporteringsrutiner.

Det er forbudt for salgslagene å ta imot eller omsette fangst som er tatt i strid med havressursloven. Dersom et fartøy overskrider den fangstmengden som er fastsatt i den enkelte tillatelse, tilfaller merfangsten eller dens verdi salgslaget, jf. deltakerloven. Inndratte midler skal i hovedsak brukes til å dekke salgslagets utgifter til kontroll, jf. *forskrift om inndraging av fangst og bruk av inndregne midlar*.

3.5.3 Kontroll med utenlandske fartøy

Havrettskonvensjonen fastsetter at utenlandske fartøy som fisker i norsk økonomisk sone, skal følge norsk lov. Norsk fiskerioppsyn kan kontrollere og

6) 1993 FAO Agreement to Promote Compliance with International Conservation and Management Measures by Fishing Vessels on the High Sea og 1995 FAO Code of Conduct for Responsible Fisheries, 2009 FAO Port State Measures Agreement to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing, jf. Innst. 258 S (2010–2011) og The 1980 Convention on Future Multilateral Cooperation in North-East Atlantic Fisheries, som gir mandat til den nordøst-atlantiske fiskerikommisjon (NEAFC).

7) Avtalene for 2015 og 2016. I avtalene for 2013 og 2015 var målene henholdsvis 10 og 15 prosent. Gjelder fangster over 10 tonn.

håndheve avtalte fiskeriregler, blant annet føre til land fartøy og sette i verk rettslig forfølging. Utenlandske fiskerioppsyn har tilsvarende anledning til å kontrollere og håndheve avtalte fiskeriregler overfor norske fartøy utenfor territorialfarvannet, jf. havressursloven.⁸ Departementet kan forby ildføring av villlevende marine ressurser som er fanget med fartøy som ikke er norsk, når fangsten er fra en fiskebestand av felles interesse med andre stater, som ikke er forvaltet felles, fangsten er tatt i strid med et ønskelig beskatnings- eller fiskemønster, fører til overfiske av forsvarlige totalkvoter eller er i strid med internasjonale avtaler, flaggstaten etter oppfordring ikke kan bekrefte at fangsten er tatt i fiskeriaktivitet i samsvar med et ønskelig beskatnings- eller fiskemønster, eller er i strid med regler om fiskeriaktivitet som er avtalt med en fremmed stat.

NEAFCs regler for havnestatskontroll (*2016 NEAFC Scheme of Control and Enforcement*) gir nærmere bestemmelser for inspeksjoner. Minst 7,5 prosent av alle landinger av fryst fisk og 5 prosent av alle landinger av fersk fisk skal kontrolleres hvert år. Inspektørene skal notere avvik og melde fra om avvikene til flaggstaten. Alvorlige avvik skal følges opp, jf. detaljerte bestemmelser.

3.5.4 Datainnsamling og rapportering

Gjennom havrettskonvensjonen med tillegg av 1995 er Norge forpliktet til å samle inn og dele fullstendige og nøyaktige fiskeridata, inkludert data om fartøyposisjoner, fangst og utkast.

Formålet med *forskrift om landings- og sluttseddel* (landingsforskriften) er å sikre en bærekraftig forvaltning av de villlevende marine ressursene gjennom registrering av opplysninger om fangsten til bruk ved ressurskontroll, kvotekontroll og statistikk. Forskriften gir blant annet bestemmelser om forhåndsmelding, veiing, krav til veiing, utarbeidelse av landings- og sluttsedler og prøvetaking av industrilandinger. Salgslagene har et særlig ansvar for å kontrollere veiing og landings- og sluttsedler og å videreføre data og annen informasjon til Fiskeridirektoratet.

3.5.5 Reaksjoner

For å sikre at pålegg som er gitt i eller i medhold av havressursloven, blir fulgt, kan Fiskeridirektoratet ilegge løpende tvangsmulkt, jf. *forskrift om bruk av tvangsmulkt og overtredelsesgebyr ved brudd på havressurslova*. Det kan ilegges gebyr dersom bestemmelsene i havressursloven blir brutt. Fiskeridirektoratets regionkontorer kan ilegge overtredelsesgebyr ved brudd på bestemmelsene i diverse forskrifter. Fiskeridirektoratet kan også, etter alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper, gi skriftlige advarsler ved brudd på bestemmelsene i fiskerilovgivningen. Alvorlige brudd på bestemmelsene kan anmeldes og straffes med bøter eller fengsel. Myndighetene kan også inndra fangst eller redskaper.

Den som bryter fiskesalgslagloven, skal straffes med bøter eller fengsel i inntil ett år. Grovt brudd på bestemmelsene kan straffes med fengsel i inntil seks år. Fangsten og redskaper, gjenstander, eiendommer, anlegg og fartøy som er brukt til lovbruddet, kan inndras.

Kystvakten kan gi skriftlige advarsler, ta i bruk straffeprosessuelle tvangsmidler og foreta andre fysiske inngrep mot person, fartøy eller fast innretning, i den utstrekning det aktuelle tvangsmiddel eller inngrep framstår som nødvendig og står i forhold til situasjonens alvor, tjenestehandlingens formål og omstendighetene for øvrig, jf. kystvaktloven § 27.

8) Det er med hjemmel i § 49a gitt forskrift om gjensidig inspeksjonsrett for medlemsstatene i NEAFC.

3.6 Samarbeid med EU om forvaltning

Norge er gjennom havrettskonvensjonen med tillegg forpliktet til å samarbeide med andre kyststater for å forvalte felles bestander.

Ved behandlingen av forvaltningsplanen for Nordsjøen og Skagerrak, jf. Innst. 502 S (2012–2013), påpekte energi- og miljøkomiteen at Nordsjøen og Skagerrak deles mellom åtte land, og at dette stiller ekstra store krav til internasjonalt samarbeid om forvaltningen av disse havområdene. EU er den sentrale samarbeidspartneren for Norge i forvaltningen av disse områdene.

Nærings- og fiskeridepartementet skal bidra internasjonalt til å sikre at den samlede høstingen av ressursene i Nordsjøen blir bærekraftig, og generelt styrke samarbeidet med EU for å sikre en bærekraftig forvaltning av ressursene, jf. forvaltningsplanen for Nordsjøen og Skagerrak. Departementet skal særlig rette oppmerksomheten mot å redusere og eliminere utkast av fisk og å videreutvikle forvaltningsstrategier innen fiskerisektoren i tråd med føre-var-prinsippet.

Nærings- og fiskeridepartementet skal arbeide for at norske posisjoner knyttet til marin ressurs- og miljøforvaltning får gjennomslag, jf. Prop. 1 S (2015–2016) Nærings- og fiskeridepartementet. Departementet skal være en pådriver i internasjonale forhandlinger for å oppnå bærekraftige avtaler som ivaretar norske interesser.

De tre overordnede målene som ligger til grunn for Norges bidrag i de ulike forhandlingsprosessene og de internasjonale foraene for ressursforvaltning, er, jf. Meld. St. 15 (2014–2015) og Innst. 256 S (2014–2015), følgende:

- å fremme en bærekraftig forvaltning av de levende marine ressursene, basert på den beste tilgjengelige vitenskapelige kunnskapen og en økosystembasert tilnærming
- å sikre Norge en rettferdig del ved kvotefordeling av felles regulerte bestander
- å sikre tilfredsstillende kontroll og håndheving innen de forvaltningsregimene som Norge er en del av

Næringskomiteen understreket at Norge må videreføre samarbeidet med EU med sikte på best mulig forvaltning av fellesbestandene. Komiteen så på internasjonalt samarbeid som avgjørende for å oppnå en vellykket og bærekraftig fiskeriforvaltning og for å nedkjempe fiskerikriminalitet og uregulert fiske. Det er viktig med omforente avtaler for bestander Norge deler med andre land, men det er også viktig å ivareta norske interesser. Komiteen la til grunn at det arbeides for å oppnå best mulige avtaler for Norge.

Næringskomiteen var opptatt av at fiskeriattalene må være klare ved årsskiftet for å sikre en mest mulig forutsigbar og rasjonell høsting av fiskeressursene Norge deler med nabolandene. Komiteen forutsatte at norske posisjoner blir formidlet tydelig til forhandlingsmotpartene.

Avtalen med EU om fisket i Nordsjøen, jf. rammeavtalen av 1980⁹, forplikter partene til å bestemme årlig kvote for bestander basert på beste tilgjengelige vitenskapelige informasjon, avhengighet mellom artene, arbeidet til internasjonale organisasjoner og andre relevante faktorer. Hver av partene skal også etablere andre tiltak for bevaring, forsvarlig forvaltning og regulering av fiskerier. Partene skal utveksle informasjon og data om fiskefartøy som har tillatelse til å fiske innenfor den andre parts

9) *Agreement on fisheries between the European Economic Community and the Kingdom of Norway*. Avtale av 27. februar 1980 mellom Kongeriket Norge og det Europeiske økonomiske fellesskap om fiskerier (fiskeriatvaten).

territorialfarvann. Fartøy til en part som fisker innenfor en annen parts jurisdiksjon, skal følge alle regler og reguleringer som gjelder for fisket i dette området.

Partene skal samarbeide for å sikre forsvarlig forvaltning av levende marine ressurser og for å tilrettelegge for nødvendig vitenskapelig forskning, særlig når det gjelder bestander som deles. Det er et mål så langt som mulig å harmonisere regelverket for forvaltningen av slike bestander.

Avtalen mellom Norge og EU om fisket i Skagerrak gir fiskefartøy fra Norge, Sverige og Danmark gjensidig rett til å fiske i hverandres territorialfarvann inntil 4 nautiske mil fra kystlinjen. Norge og EU skal samarbeide for å etablere harmoniserte regler og regelverk.

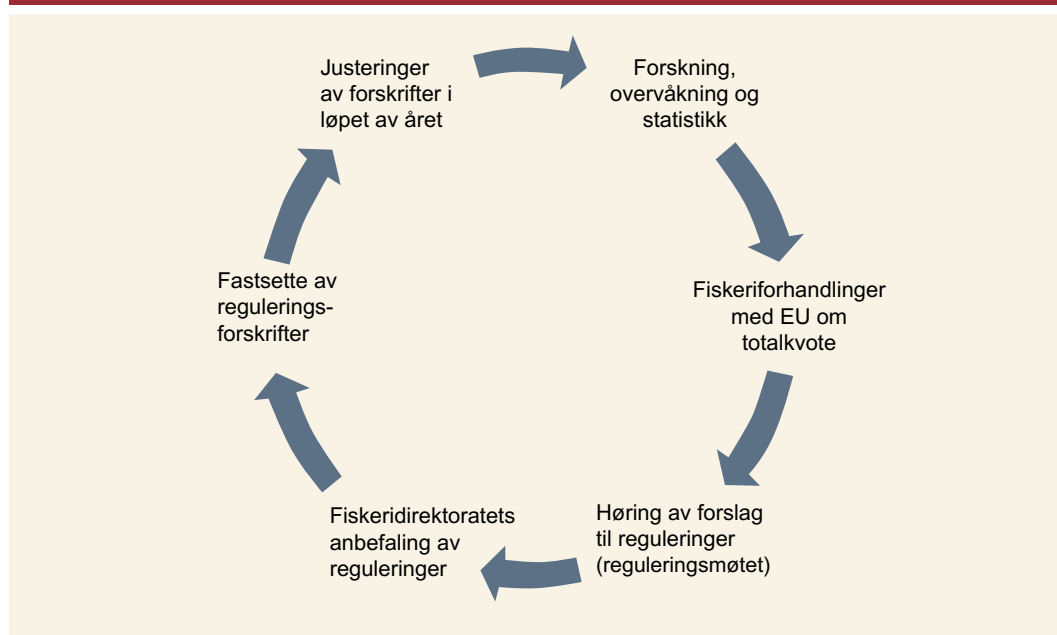
4 I hvilken grad bidrar reguleringene av fisket til en bærekraftig fiskeriforvaltning?

4.1 Reguleringer, fangstverdi og antall fartøy

Norge har tre fiskeritavtaler som regulerer fisket i Nordsjøen og Skagerrak/Kattegat:

- en bilateral avtale mellom Norge og EU for Nordsjøen og Atlanteren (heretter fiskeritavtalen).¹⁰ Norge og EU inngikk i 1980 en rammeavtale for samarbeid om forvaltningen av fellesbestandene i Nordsjøen. I tråd med rammeavtalen forhandler Norge og EU hvert år om kvoter (total tillatt fangst) for felles bestander, tilgang til fiske i hverandres farvann og kvotebytte og felles forvaltnings- og kontrolltiltak;
- en trilateral avtale mellom Norge, Danmark og Sverige for Skagerrak/Kattegat (heretter Skagerrakavtalen). Norge og EU, på vegne av Sverige og Danmark, forhandler årlig om kvoter for Skagerrak/Kattegat. Den opprinnelige trepartsavtalen mellom Norge, Danmark og Sverige av 1966 ble i 2015 erstattet av en ny avtale i tråd med gjeldende havrett;
- en nabolandsavtale mellom Norge og Sverige (heretter nabolandsavtalen) av 1976 for svensk fiske i norsk økonomisk sone i Nordsjøen der det årlig avtales kvoter for ulike fiskeslag. Kvote tas fra de norske kvotene avtalt gjennom fiskeritavtalen.

Figur 1 Reguleringshjulet



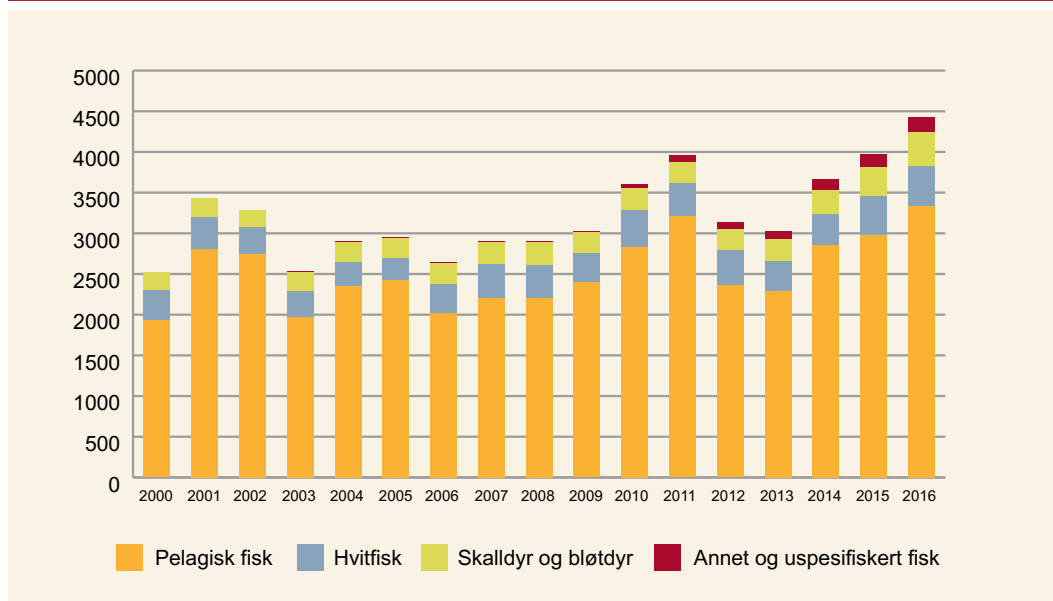
Kilde: Nærings- og fiskeridepartementet

Med utgangspunkt i kvotene som er avtalt med EU, foreslår Fiskeridirektoratet nasjonale reguleringer, inkludert fordeling av kvoten på fartøy og tekniske reguleringer av fisket. Nærings- og fiskeridepartementet eller Fiskeridirektoratet fastsetter reguleringsforskriftene. Fiskeridirektoratet kan endre forskriftene i løpet av året hvis det er behov for det (for eksempel stoppe fisket eller endre kvoten). Basert på overvåkingsdata og fangststatistikk kommer ICES med kvoteråd som danner

10) *Agreement on fisheries between the European Economic Community and the Kingdom of Norway*. Avtale av 27. februar 1980 mellom Kongeriket Norge og det Europeiske økonomiske fellesskap om fiskerier (fiskeritavtalen).

grunnlaget for forhandlingene mellom Norge og EU for det kommende året. Disse forskjellige trinnene i prosessen utgjør det som gjerne omtales som reguleringshjulet, se figur 1.

Figur 2 Verdi av fangst landet i Sør-Norge* i perioden 2000–2016 for ulike fiskerier. Tall i mill. kroner**



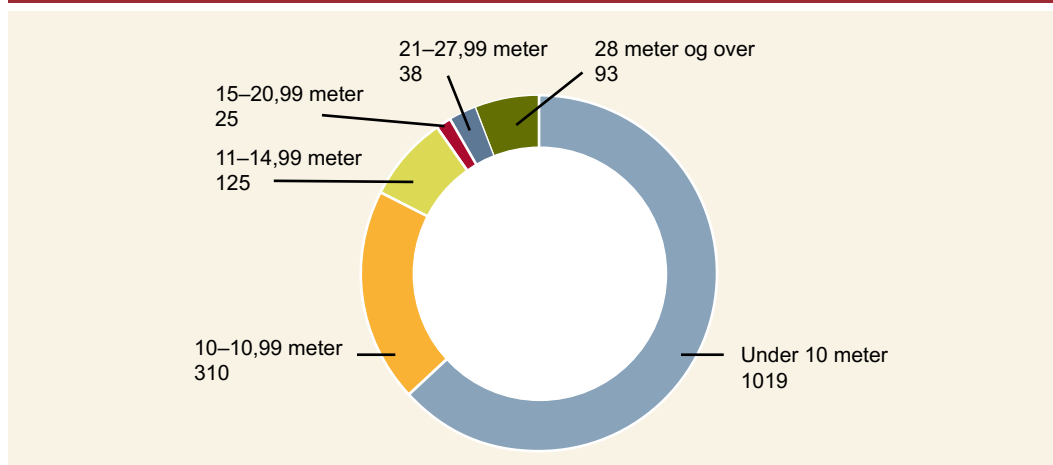
Kilde: Data fra Fiskeridirektoratets statistikkdatabase

* Fisk som er landet i Sør-Norge kan være fisket i andre havområder enn Nordsjøen og Skagerrak.

** Hvitfisk inkluderer fiskesortgruppene bunnfisk, torsk og torskeartet fisk og dypvannsfisk.

Figur 2 viser at samlet fangstverdi av fisk landet i Sør-Norge har økt fra om lag 2,5 mrd. kroner i 2000 til 4,4 mrd. kroner i 2016. Omregnet til 2016-kroner er økningen på nærmere 1 mrd. kroner (28 prosent). Det er særlig verdien av pelagisk fisk som har ført til denne økningen. Fangstverdien i sør utgjør om lag 20 prosent av verdien av de samlede fiskeriene i Norge. Om lag 75 prosent av verdiene er i det pelagiske fisket. Fangst av leppefisk har økt fra omtrent 1 mill. fisk i 2006 til 20 mill. fisk i 2015.¹¹ Dårlige bestander av fjordtorsk og annen hvitfisk og bortfall av fiske etter ål og pigghå har bidratt til å fjerne inntektsgrunnlaget for mange kystfiskere i sør.¹² Sammen med et godt alternativt arbeidsmarked har dette bidratt til å redusere betydningen av fiskeri som næringsgrunnlag.

Figur 3 Antall fiskefartøy i Sør-Norge etter lengde. 2016



Kilde: Data fra Fiskeridirektoratets statistikkdatabase

11) Havforskningsinstituttet (2016) *Havforskningsrapporten 2016. Fisken og havet*. Særnummer 1-2016.

12) Fiskeri- og kystdepartementet (2013) *Fiske i Sør – En situasjonsbeskrivelse og forslag til tiltak*.

Figur 3 viser at de fleste fartøyene som er registrert i Sør-Norge, er små. Av 1610 registrerte fiskefartøy i regionen i 2016 er 90 prosent under 15 meter, og 63 prosent under 10 meter. Til sammenligning utgjør fartøy under 10 meter 54 prosent av alle registrerte fartøy i landet som helhet. Analyse av data fra Fiskeridirektoratets statistikkbank viser at nærmere 70 prosent av fartøyene i Sør-Norge er registrert på Vestlandet. Fartøy på eller over 15 meter benyttes hovedsakelig i pelagiske fiskerier og står for til sammen 94 prosent av den totale fangsten (i vekt) landet i sør.

Ifølge informasjon mottatt fra Fiskeridirektoratet er 82 mottaksanlegg registrerte kjøpere av fisk i Sør-Norge. Det er mange små mottak spredt langs kysten. Fra 2000-tallet har det blitt færre mottak i Skagerrak, og flere mottak ligger på grensen for lønnsom drift.¹³

4.2 Forvaltningsmål og måloppnåelse

Fiskeridirektoratets minimumsmålsetting er å sikre biologisk mangfold – å sikre at utøvelsen av fisket ikke truer verken den enkelte art eller økosystemenes funksjonsmåte. For de økonomisk viktigste bestandene, der kunnskapsgrunnlaget er tilstrekkelig til at det er mulig å gi råd basert på faglig gode bestandsvurderinger, er målsettingen å oppnå et *optimalt økonomisk langtidsutbytte*. Fiskeridirektoratet opplyser at forvaltningsmålene er fastsatt etter omfattende prosesser der HI og andre aktører har deltatt. Et av kriteriene ved fastsettelsen av forvaltningsmål er hvilke prioriteringer av forskningsinnsats som ville være nødvendig for å skjerpe forvaltningsmålet for en bestand.

Tabell 1 Fiskeridirektoratets forvaltningsmål i 2016 for utvalgte fiskeslag og direktoratets vurdering av tilstand, økonomisk og økologisk betydning samt eksisterende kunnskapsgrunnlag

	Forvaltningsmål	Økonomisk betydning**	Økologisk betydning	Bestandenes tilstand	Kunnskapsgrunnlaget
Fellesbestand som Norge forvalter sammen med EU					
Brisling (Skagerrak)*	-	-	-	-	-
Nordsjøsild	1 (optimalt økonomisk langtidsutbytte)	Stor	Viktig	God	Godt
Reke	1 (optimalt økonomisk langtidsutbytte)	Stor	Viktig	God	Middels
Sei	1 (optimalt økonomisk langtidsutbytte)	Stor	-	Middels god	Godt
Torsk	1 (optimalt økonomisk langtidsutbytte)	Middels	-	Middels god	Godt
Bestander som Norge og EU forvalter ensidig					
Hestmakrell	3 (øke langtidsutbyttet utover dagens nivå)	Middels (varierer)	-	Usikker	Middels
Tobis	2 (høyt og om mulig stabilt langtidsutbytte)	Stor – mid-	Meget viktig	Antatt OK	Middels
Øyepål	3 (øke langtidsutbyttet utover dagens nivå)	Middels	Viktig	God	Middels
Kystbestander					
Brisling (kyst)	3 (øke langtidsutbyttet utover dagens nivå)	Middels	Viktig	Usikker	Middels
Leppefisk	2 (høyt og om mulig stabilt langtidsutbytte)	Stor	Viktig	Usikker	Svakt
Torsk (kyst sør)	3 (øke langtidsutbyttet utover dagens nivå)	Liten	-	Dårlig, negativ trend	Middels

Kilde: Fiskeridirektoratet (2016) *Bestandstabellen 2016* og tilleggsopplysninger fra Fiskeridirektoratet.

* Brisling (Skagerrak) er ikke oppgitt i bestandstabellen, se kystbrisling.

** Liten = førstehåndsverdi under 14 mill. kroner; middels = førstehåndsverdi 14–140 mill. kroner; stor = førstehåndsverdi: 140–700 mill. kroner.

13) Fiskeri- og kystdepartementet (2013) *Fiske i Sør – En situasjonsbeskrivelse og forslag til tiltak*.

Tabell 1 viser at fiskeslag som Norge forvalter sammen med EU, forvaltes etter et mål om å oppnå *optimalt økonomisk langtidsutbytte* (forvaltningsmål 1). For de andre fiskeslagene er forvaltningsmålene mindre ambisiøse, også der fisket har eller har hatt en middels eller stor kommersiell betydning og artene er økologisk viktige. Nærings- og fiskeridepartementet uttaler i intervju at en av de viktigste pilarene i EUs nye felles fiskeripolitikk er at bestandene skal fiskes på maksimalt bærekraftig utbyttelnivå (MSY), se faktaboks 1. Det norske forvaltningsmålet om *optimalt økonomisk langtidsutbytte* sammenfaller i praksis med MSY.

Fiskeridirektoratet uttaler i intervju at for bestander som forvaltes etter forvaltningsmål 1, kan måloppnåelse vurderes løpende ut fra om bestanden høstes i overensstemmelse med vedtatt høstingsregel og gytebestanden holder seg over føre-var-grensen, se tabell 1. For bestander som forvaltes etter forvaltningsmål 2, vil måloppnåelse være gjenstand for en mer skjønnsmessig vurdering. Forvaltningsmål 3 er nådd dersom bestanden ikke står, eller settes i fare for å komme, på Artsdatabankens *Norsk rødliste for arter*.

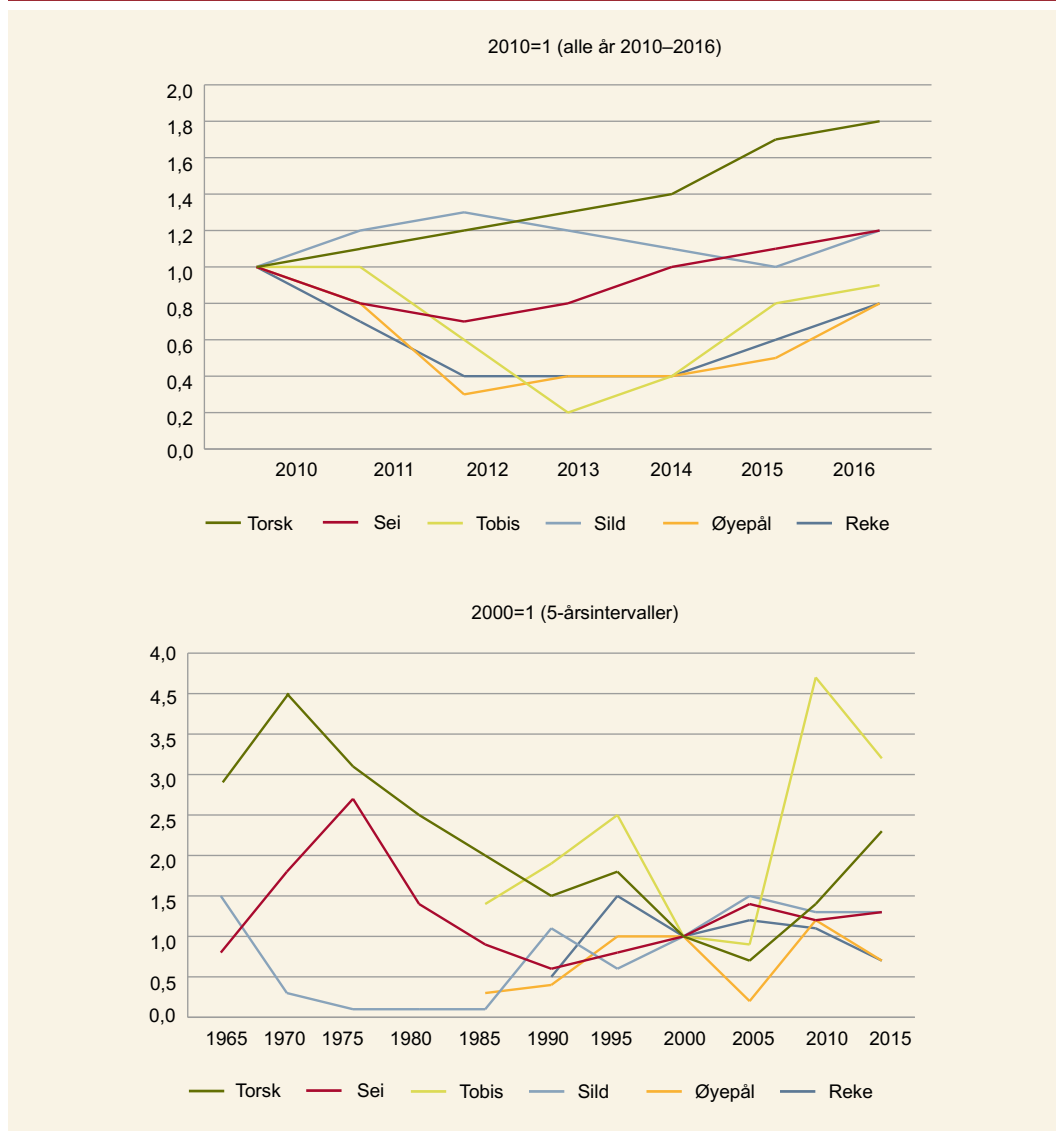
Faktaboks 1 Prinsipper i fiskeriforvaltningen: føre-var-tilnærmingen og målet om maksimalt bærekraftig utbytte

Føre-var-tilnærmingen i forvaltningen av naturressurser er fastsatt i flere internasjonale konvensjoner etter Rio-konferansen i 1992. Målet med en føre-var-forvaltning av fisket er å sikre at det ikke blir fisket så mye av en bestand at den bryter sammen. Det blir definert hvor lav gytebestand og hvor høy fiskedødelighet bestandene kan tåle. Størrelsen på gytebestanden er en indikator på reproduksjonsevnen til bestanden, mens fiskedødeligheten er en indikator på om bestanden høstes bærekraftig. Fordi disse grenseverdiene er usikre, definerer ICES både en absolutt grense og en føre-var-grense som gir en sikkerhetsmargin. Så lenge gytebestanden og fiskedødeligheten til en bestand er innenfor føre-var-verdiene, vil ICES si at den høstes bærekraftig. Dersom verdiene er mellom føre-var-verdiene og de absolutte yttergrensene, er det fare for at bestandene har sviktende reproduksjonsevne eller ikke høstes bærekraftig. ICES vil i slike tilfeller råde forvalterne til å iverksette tiltak for å få bestandene opp på et høyere nivå.

Føre-var-forvaltning skal sikre at en bestand ikke bryter sammen, men bidrar ikke nødvendigvis til å sikre at det oppnås maksimalt utbytte av en bestand over lang tid. Maksimalt bærekraftig utbytte (MSY) er et uttrykk for ønsket om å høste mest mulig innenfor bærekraftige rammer.

Kilde: Meld. St. 15 (2014–2015) *Noregs fiskeriavtaler for 2015 og fisket etter avtalene i 2013 og 2014*

Figur 4 Størrelsen på gytebestandene av utvalgte fiskeslag. Indeks



Kilde: ICES

Figur 4 viser at gytebestandene av alle de utvalgte fiskeslagene som det finnes bestandsestimater for, unntatt øyepål og reke, har økt etter 2000. Samtidig er bestandene av sei og torsk lave sammenlignet med historiske nivåer. Alle disse bestandene har ifølge tabell 1 en god eller middels god tilstand. Ifølge ICES' vurderinger i 2016 høstes alle bærekraftig, men ikke alle er forvaltet i henhold til MSY.



Bestanden av sei er bærekraftig, men lav sammenlignet med historiske nivåer.
Foto: Havforskningsinstituttet / Thomas de Lange Wenneck



Bestanden av nordsjøsild har økt etter en kollaps på 1970-tallet.

Foto: Havforskningsinstituttet / Jan de Lange

- Nordsjøsild: Bestanden har økt etter en kollaps på 1970-tallet.
- Sei: Gytebestanden har gått ned – rekrutteringen har vært dårlig – og var på føre-var-nivå i 2015, men over føre-var-nivå i 2016. Dagens gytebestand er nesten halvparten av det den var på midten av 1970-tallet. Nærings- og fiskeridepartementet opplyser at tilstanden anses som god.
- Torsk: Rekrutteringen til bestanden i Nordsjøen og Skagerrak har vært dårlig siden 2000 og har etter 2000 vært betydelig lavere enn på 1960-, 1970- og 1980-tallet. Gytebestanden i 2015 var ifølge ICES 38 prosent lavere enn i 1970. Bestanden har imidlertid økt litt i de senere år og var høyere enn kritisk gytebestand i 2015 og 2016. Fiskeridirektoratet anser tilstanden for å være middels god, og ICES vurdering for 2016 er at fisketrykket er for høyt til å gi et maksimalt bærekraftig utbytte.
- Reke: Bestanden varierer en del mellom årene. Fiskeridirektoratet anser tilstanden for å være god. ICES' råd for 2016¹⁴ er å redusere fisketrykket fordi det er for høyt til å gi et maksimalt bærekraftig utbytte.
- Øyepål: Dette er en kortlivet art, og bestanden varierer mye fra år til år.
- Tobis: Bestanden varierer mye mellom år og områder. Figuren viser størrelsen på bestanden i den nordlige og sentrale delen av Nordsjøen, Skagerrak. Bestanden har økt i 2015 og 2016.

I de tilfellene der det ikke finnes sikre bestandsestimater, bruker HI ofte fangstdata som indikator for størrelsen på bestanden. Bestandene av kysttorsk, hestmakrell, kystbrisling og leppefisk¹⁵ blir stadig mindre.¹⁶ Fiskeridirektoratet er usikker på hvordan tilstanden til hestmakrell, kystbrisling og leppefisk er. Når det gjelder tilstanden til kysttorsken, er den ifølge direktoratet dårlig (tabell 1).



Kystbrislingen er i 2015 ført opp på rødlisten for arter.

Foto: Havforskningsinstituttet

14) Oppdatert kvoteråd 18. mars 2016.

15) Det er ifølge HI en nedgang i fangstratene på Vestlandet sør for 62° N og for bergnebb på Sørlandet.

16) Havforskningsinstituttet (2016) *Havforskningsrapporten 2016. Fisken og havet*. Særnummer 1-2016.

Flere marine arter som lever i Nordsjøen og Skagerrak, er rødlistet, det vil si at de er vurdert som sårbare, nær truet eller truet, se faktaboks 2 og tabell 2. De viktigste endringene i perioden fra 2010 til 2015 i Nordsjøen og Skagerrak er at kystbrisling er ført opp på rødlisten, mens hummer og steinkobbe ikke lenger er på listen.

Tabell 2 viser også at årsaken til at arter blir rødlistet, ofte er at det har vært et regulert eller uregulert overfiske (direktefiske eller bifangst). Artsdatabanken uttaler i intervju at Fiskeridirektoratet legger fram rødlisten i reguleringsmøtene. Rødlisting innebærer imidlertid ikke alltid at Fiskeridirektoratet iverksetter begrensninger i fisket eller andre tiltak. Noen av de rødlistede artene har vært kommersielt viktige tidligere, og noen av artene som brisling er fortsatt viktige. Fiskeridirektoratet peker på at det spesielt etter 2010 har vært en positiv utvikling, både med hensyn til antall rødlistede arter og alvorlighetsgraden for listingen.



Brisling har tidligere vært en kommersielt viktig art som blant annet ble solgt som sardiner i hermetikkindustrien.
Foto: Norsk hermetikkmuseum

Faktaboks 2 Rødlisting av arter

Artsdatabanken vurderer med om lag fem års mellomrom tilstanden til arts mangfoldet i norsk natur. En art blir rødlistet dersom Artsdatabanken kommer fram til at det er en risiko for at naturtypen kan forsvinne fra norsk natur. Artsdatabanken oppnevner en leder av en ekspertgruppe som gjør vurderingene, og godkjenner også medlemmene av gruppen. Ekspertgruppen for fisk som leverte råd til Norsk rødliste for arter 2015, var ledet av HI. Vurderingen av fisk omfatter 164 marine arter og er basert på en vurdering av den samlede tilstanden og utviklingen for den enkelte art.

Kilde: Artsdatabanken

Tabell 2 Marine arter som er vurdert som truet eller nær truet i Rødlisten 2010 og/eller Rødlisten 2015, og som har kjent forekomst i Skagerrak og/eller Nordsjøen eller tilgrensende kystnære havområder*

Art	2010	2015	Påvirkningsfaktorer
Blålange	Sterkt truet	Sterkt truet	Turisme, bifangst krok/garn, regulert fiske og forurensning
Brugde	Sterkt truet	Sterkt truet	Bifangst og regulert fiske
Hummer	Nær truet	Livskraftig	
Håbrann	Sårbar	Sårbar	Temperaturendring i havet, bifangst krok og garn og regulert fiske
Kystbrisling	Livskraftig	Nær truet	Marin akvakultur, petroleumsaktivitet, bifangst tråling, predatorer/næringskilde andre arter og regulert fiske
Pigghå	Kritisk truet	Sterkt truet	Regulert fiske, temperaturendring i havet, bifangst krok, garn og trål
Steinkobbe	Sårbar	Livskraftig	
Storskate	Kritisk truet	Kritisk truet	Uregulert fiske, bifangst
Østers	Sterkt truet	Nær truet	Sanking/høsting
Ål	Kritisk truet	Sårbar	Fangst, mudring, dumping og utfylling av strandsonen og annen utbygging, drenering av jord, forurensning og bifangst

Kilde: Artsdatabanken (2015) *Norsk rødliste for arter 2015*

* Listen inkluderer ikke sjøfugler, brakkvannsarter eller marine arter som utelukkende lever i strandsonen.

4.3 Fastsettelse av kvoter og overholdelse av totalkvoten

4.3.1 Vitenskapelige kvoteråd

ICES gir på et vitenskapelig grunnlag råd om størrelsen på kvotene for alle fiskeslag, se faktaboks 3. HI slutter seg som oftest eksplisitt til ICES' kvoteråd.

Faktaboks 3 ICES – Det internasjonale råd for havforskning

ICES er en global organisasjon som samler inn vitenskapelig kunnskap og gir råd som skal støtte bærekraftig bruk av havområdene. ICES består av et nettverk av forskere fra marine forskningsinstitutter i mange land, blant andre det norske HI. Basert på overvåkingsdata og modeller fra disse forskerne gir ICES råd til beslutningstakere om forvaltningen av fiskeressursene. ICES vurderer årlig tilstanden til bestandene, fangst og utkast og anbefaler på grunnlag av vurderingene kvoter for mange fiskeslag. ICES vurderer også forslag til forvaltningsplaner og dessuten metoder (benchmarks). Arbeidet foregår i hovedsak i fagkomiteer og workshops.

Kilde: ICES

Økosystemene i Nordsjøen er mer kompliserte enn økosystemene i mange andre havområder fordi det i Nordsjøen er mange arter som er avhengige av hverandre.¹⁷ Torsk og sei spiser andre arter, og forvaltningen av bestandene av torsk og sei påvirker derfor også matartene. Brisling, sild, øyepål og tobis er viktige som fôr for andre arter. Av sakspapirene til reguleringsmøtet og gjennom intervju med HI kommer det fram at kvoter og reguleringer i hovedsak vurderes art for art, og at det i vurderingene ikke alltid tas hensyn til arter som er avhengige av hverandre i økosystemet.

¹⁷⁾ ICES (2013) *Multispecies considerations for the North Sea stocks*.

Både HI og Fiskeridirektoratet mener at en flerbestandsforvaltning er viktig, men at den biologiske kunnskapen på området ikke er tilstrekkelig. HI påpeker at også ICES har lite oppdatert informasjon om artenes rolle i økosystemet, og det å skifte til en økosystembasert forvaltning vil kreve mer omfattende prøvetaking.



Øyepål er en art som lever kort, og som sammen med blant annet brisling, sild og tobis er viktig som fôr for andre arter.

Foto: Havforskningsinstituttet/
MAREANO

4.3.2 Fastsettelse og fordeling av kvoter og rapportert fangst

Norge og EU forvalter mange av de felles fiskebestandene sammen og blir enige om en totalkvote. Norge og EU fastsetter i mange tilfeller totalkvoten med utgangspunkt i en felles forvaltningsplan, se faktaboks 4. Tabell 3 viser at det for flere av fiskeartene som Norge og EU forvalter sammen, enten mangler forvaltningsplaner eller at det er behov for å revidere forvaltningsplanene. Tabellen viser også at Norge og EU ikke er enige om forvaltningen av hestmakrell og øyepål. Det framkommer av avtalene at Norge og EU heller ikke har en felles forvaltning av fellesbestandene breiflabb og lysing.

Faktaboks 4 Felles forvaltningsplaner med EU

En forvaltningsplan er en konkretisering av myndighetenes målsettinger for forvaltningen av en bestand som sier noe om blant annet hvor stor kvote som er bærekraftig for en gitt gytebestand, rekruttering og dødelighet. Forvaltningsplanen angir høstingsregler som skal ivareta både føre-var-tilnærmingen og målet om maksimalt bærekraftig utbytte (MSY). Forvalterne vedtar reglene på grunnlag av råd fra forskere. Utkast til forvaltningsplaner blir sendt til ICES. ICES vurderer om forvaltningsplanene er bærekraftige, men flere ulike modeller kan i utgangspunktet være bærekraftige. Når reglene er vedtatt, skal ICES gi råd i tråd med disse.

Kilde: Meld. St. 15 (2014–2015) *Noregs fiskeriavtaler for 2015 og fisket etter avtalene i 2013 og 2014*

Totalkvotene fordeles mellom Norge og EU i de årlige forhandlingene, se kapittel 6. I Skagerrak får Norge under 10 prosent av totalkvotene, bortsett fra for reker, der Norge får 46 prosent av totalkvoten, og sild, der Norge får 13 prosent av totalkvoten. I Nordsjøen får Norge 52 prosent av seikvoten (omfatter også Skagerrak), 17 prosent av torskekvoten og 29 prosent av sildekvoten.¹⁸ EU og Norge inngår også årlig avtaler om overføring av kvoter og kvotebytter, noe som er nærmere omtalt i punkt 6.2.2 og 6.2.3.

18) Totalkvoten for brisling og sild omfatter både Skagerrak og Kattegat.

Tabell 3 Forvaltningen av utvalgte fiskeslag i Nordsjøen og Skagerrak

Fiskeslag	Enighet om felles forvaltning	Felles forvaltningsplan	Kvoteråd
Fellesbestand som Norge forvalter sammen med EU			
Brisling (Skagerrak)	Skagerrakavtalen	Nei	ICES
Nordsjøsild	Fiskeriavtalen med EU	Nordsjøen (2015)	ICES
Reke	Skagerrakavtalen	Nei, men Norge sendte et utkast til ICES for vurdering i 2015.	ICES
Sei	Fiskeriavtalen med EU	ICES påpekte i kvoterådet for 2017 at det er behov for å revidere den felles forvaltningsplanen fra 2009.	ICES
Torsk	Fiskeriavtalen med EU	Forvaltningsplanen fra 2013 følges ikke. ICES anser planen for å være utdatert.	ICES
Bestander som Norge og EU forvalter ensidig			
Hestmakrell	Nei	-	ICES
Tobis*	Nei	-	HI (norsk sone), ellers ICES
Øyepål	Nei	-	ICES
Kystbestander			
Brisling (kyst)	Kystbrising øst for Lindesnes inngår i Skagerrakavtalen, brising vest for Lindesnes forvaltes av Norge.	-	Nei
Leppefisk	-	-	HI (berggylt, bergnebb, grønngylt)
Torsk (kyst sør)	-	-	HI

Kilde: Avtalene med EU for 2016 og HIs bestandsdatabase

* I fiskeriavtalen mellom Norge og EU for 2017 ble Norge og EU enige om at tobis i praksis kan forvaltes som separate bestander.

Fellesbestander som Norge og EU forvalter sammen

For nordsjøsild, torsk, sei og reke fastsettes totalkvoten i hovedsak i tråd med kvoterådet til ICES, se tabell I–V i vedlegget til rapporten. I noen tilfeller blir imidlertid Norge og EU enige om å fastsette kvoter som er høyere enn kvoterådet:

- Nordsjøsild: EU får en bifangstkvote i tillegg til ordinær kvote. Det blir også avsatt en bifangstkvote for industrifiske i Skagerrak.
- Sei: Kvotene har til og med 2016 vært basert på forvaltningsplanen fra 2009. Siden denne planen anses for å være utdatert, benyttes MSY som forvaltningsmål fra og med 2017.
- Torsk: Totalkvoten er i utgangspunkt i tråd med ICES' kvoteråd, med unntak av for 2013 og 2015, da partene ble enige om at dersom kvoterådet ble fulgt, ville det føre til mer utkast. I 2013, 2014 og 2015 ble Norge og EU enige om å sette totalkvoten 12 prosent høyere enn kvoterådet. EU anså det som nødvendig å kunne tilby en kompensasjon til fiskere som var villige til å delta i forsøk med å overvåke utkast med kamera, se kapittel 6. Norge fikk en tilsvarende kompensasjon.

- Reke: Totalkvoten for 2013 og 2014 er høyere enn ICES' anbefalinger. I 2016 reduserte ICES anbefalt kvote i løpet av året.
- Brisling: Avtalt totalkvote for Skagerrak/Kattegat er betydelig høyere enn ICES' kvoteråd.

Norge og EU ble enige om å øke kvotene i 2016 og 2017 for arter som er omfattet av EUs ilandføringsplikt. ICES' kvoteråd angir mengden fisk som kan fanges. Målet med ilandføringsplikten er å unngå utkast og å bidra til at eventuell uønsket eller utilsiktet fangst blir landet. Norge og EU antar dermed at det vil bli slutt på utkast av fisk når ilandføringsplikten blir iverksatt, se også faktaboks 5.

Faktaboks 5 Utkast av fisk

Ifølge havressursloven skal all fangst av fisk føres til land. Dette innebærer, med noen unntak beskrevet i utøvelsesforskriften, et forbud mot utkast og oppmaling av fisk. Norge har fra 1987 trinnvis innført ilandføringsplikten. EU har inntil 2016 påbudt fiskere å kaste ut fisk de ikke har kvote på, eller som er under minstemålet. EUs utkast av torsk er betydelig (50 prosent av total fangst i 2015), men har blitt noe mindre i de senere år. EUs ilandføringsplikt vil bli iverksatt gradvis i perioden 2016–2019, se kapittel 6.

Kilde: Avtalene med EU og intervju med HI og Fiskeridirektoratet

Rapportert fangst i perioden 2010–2016 er stort sett lavere eller lik den avtalte kvoten når det ikke er tatt hensyn til utkast, se tabell I–V i vedlegget til rapporten. Det er imidlertid noen tilfeller av fiske utover kvote og kvoteråd:

- Nordsjøsild: Den totale fangsten av nordsjøsild (Norge og EU) er litt høyere enn totalkvoten. Det norske fisket er i hovedsak innenfor kvoten.
- Sei: I 2015 var landet mengde sei (Norge) høyere enn avtalt kvote. I 2015 var det særlig overfiske i trålflåten. Fiskeridirektoratet viser til avtalt kvotefleksibilitet.
- Torsk: Summen av ICES' estimater for totale landinger og utkast av torsk overstiger avtalt kvote for alle år både i Nordsjøen og i Skagerrak. Norsk fangst (landinger) er lavere enn avtalt kvote, med unntak av i 2015.
- Brisling: Landet mengde brisling i Skagerrak/Kattegat er høyere enn kvoterådet, men innenfor avtalt kvote. Ifølge ICES (kvoterådet for 2016) er det uvisst hvor stort omfanget av utkast er for denne arten.
- Reke: Totale landinger og total fangst av reke i 2013 og 2014 er høyere enn kvoterådene og avtalt kvote (2014). Den norske kvoten ble overfisket i 2014 og 2015. Avtalen med EU gir imidlertid Norge en kvotefleksibilitet på inntil 10 prosent, som belastes kvoten året etter. ICES beregner norsk utkast på grunnlag av dansk utkast ved å anta at det er samme forhold mellom fangst og utkast i de to landene. Det estimerte utkastet utgjør mellom 100 og 1200 tonn per år.



Utkast av torsk fra EUs fiskebåter er betydelig (50 prosent av total fangst i 2015), men har blitt noe mindre i de senere årene.

Foto: Havforskningsinstituttet

Gjennom intervjuer med HI, Fiskeridirektoratet og Nærings- og fiskeridepartementet og dokumentanalysen kommer det fram at det ikke finnes estimer av utkast i norske fiskerier i Nordsjøen og Skagerrak. Fiskeridirektoratet har ifølge sakspapirene til reguleringsmøtet arbeidet med å kartlegge fangstsammensetningen i Nordsjøen og Skagerrak, og direktoratet arbeidet i 2014 med å utvikle et system for å overvåke utkast innenfor norsk fiske i Skagerrak. Nærings- og fiskeridepartementet opplyser at Fiskeridirektoratet og HI siden 2012 har samarbeidet om å utvikle metoder for å estimere omfanget av utkast. Prosjektet "Kvantifisering av utkast og uregistrert bifangst i norske fiskerier" tar blant annet utgangspunkt i prøver og HIs referanseflåte¹⁹.

Bestander som Norge og EU forvalter ensidig

Dersom Norge og EU ikke er enige om en felles forvaltning for en bestand, har partene normalt ikke tilgang til å fiske i hverandres soner. Gjennom kvotebytte fisker Norge likevel på EUs kvoter for fiskeslag som Norge og EU ikke er enige om forvaltningen av.

Fiskeridirektoratet uttaler i intervju at det har vist seg å være vanskelig å oppnå enighet om en felles forvaltning av enkelte felles bestander, som øyepål og hestmakrell, se tabell 1 og 3. Norge og EU har derfor ikke prioritert disse artene høyt i forhandlingene. Både Norge og EU prøver imidlertid å holde seg innenfor ICES' råd, men fravær av felles forvaltning innebærer en risiko for at fisket overstiger rådet fra ICES.



Hestmakrell forvaltes ikke felles av Norge og EU.
Foto: Havforskningsinstituttet / Leif Nøttestad

Hestmakrell

Gjennom intervjuer kommer det fram at hestmakrell vandrer mellom farvannene, med store variasjoner i hvor mye fisk som er i et bestemt område fra år til år. Nærings- og fiskeridepartementet uttaler i intervju at det derfor er vanskelig å fordele kvoten mellom Norge og EU basert på sonetilhørighet. EU har inntil 2016 hatt en egen forvaltningsplan. ICES gir råd basert på MSY. Det totale fisket av vestlig hestmakrell er høyere enn ICES' anbefaling for de fleste årene, se tabell VI i vedlegget til rapporten. Fisket på

nordsjøbestanden er lavere enn den anbefalte kvoten. Fiskeridirektoratet opplyser at den norske kvoten, i samråd med Nærings- og fiskeridepartementet, blir satt til 43 prosent av rådet til ICES. Norsk fiske i den norske økonomiske sonen og EU-sonen er betydelig lavere enn kvoten Norge har fastsatt, og Fiskeridirektoratet angir i sakspapirene til reguleringsmøtet at den norske kvoten i praksis ikke begrenser fisket. Både HI og ICES påpeker på sine nettsider at fangstdataene er usikre, og at det er kjent at utkast, slipping og feilrapportering forekommer i fisket, men at nivået på disse ekstra uttakene er ukjent.

Tobis

Tobis ble fram til desember 2016 regnet som en fellesbestand mellom Norge og EU. Norge har imidlertid siden 2010 forvaltet tobis i norsk økonomisk sone ensidig, og HI gir anbefalinger om de norske kvotene og stenging av områder, se faktaboks 6. Norsk fangst av tobis har vært litt høyere enn den ensidige kvoten i 2015 og 2016, se tabell VII i vedlegg.

¹⁹⁾ HIs referanseflåte består av om lag 40 fartøy (20 store havgående fartøy og 20–21 mindre kystfartøy) som skal samle inn datamateriale. Referanseflåten skal være representativ for den norske fiskeflåten. (Kilde: HIs nettside *Referanseflåten – fiskeri og forskning i same båt*).

Øyepål

Fiskeridirektoratet opplyser i intervju at kvoten for øyepål, i samråd med Nærings- og fiskeridepartementet, blir satt til 50 prosent av rådet til ICES. Fisket er lavere enn de fastsatte kvotene, se tabell VIII i vedlegget til rapporten, men av dokumenter og intervjuer kommer det fram at innblanding av øyepål i kolmulefangster kan utgjøre opptil 30 prosent samtidig som hele fangsten registreres som hovedfiskeslaget. HI uttaler i intervju at det ville vært viktig med en mer langsiktig forvaltning av øyepål. Fiskeridirektoratet opplyser at Norge ønsker en forvaltningsmodell basert på lavt, men jevnt uttak, mens EU er tilhenger av å ta ut mer fisk over lang tid, noe som kan føre til større svingninger i både fangster og bestand. I avtalen for 2017 har Norge og EU blitt enige om å nedsette en arbeidsgruppe som skal utarbeide et forslag til en felles forvaltningsplan for øyepål.

Faktaboks 6 Forvaltning av tobis

Tobisen holder til på sandbunn. Her tilbringer den en stor del av sin tid i nedgravd tilstand. Om sommeren svømmer den opp i vannmassene på dagtid.

ICES har delt tobisbestandene i Nordsjøen, Shetland og Skagerrak/Kattegat inn i sju separate bestandsområder. ICES gir råd for hvert av disse områdene for å bidra til at enkeltbestandene ikke fiskes opp. EU fastsetter kvoter for hvert område.

Norge har hatt en egen områdebasert forvaltning i norsk økonomisk sone siden 2010. Fiskeridirektoratet opplyser at bakgrunnen for det er at HI har data som indikerer at tobis er stedbunden etter at den har gravd seg ned i havbunnen, slik at forvaltningen bør være basert på mindre områder enn det som ICES opererer med. Denne modellen innebærer at bare en del av et tobisområde åpnes for fiske. Den norske modellen bidrar ifølge Fiskeridirektoratet til et jevnere uttak og en større geografisk utbredelse av gytebestanden.

Kilde: HI (2016) *Havforskningsrapporten 2016* og ICES



Tobis brukes til å produsere fiskemel og fiskeolje. Bestandene varierer mye mellom år og områder. Norge har en områdebasert forvaltning.

Foto: Havforskningsinstituttet / Thomas de Lange Wenneck

Kystbestander

Leppefisk

Kvoter for leppefisk ble første gang fastsatt av Fiskeridirektoratet for 2016. Kvoten var på 4 mill. fisk på Sørlandet, 10 mill. på Vestlandet og 4 mill. i Midt-Norge. Ifølge sakspapirene til reguleringsmøtet høsten 2016 ble kvoten overfisket alle steder. Direktoratet opplevde dessuten at det var utfordrende å følge fisket, og har indikasjoner på at enkelte landinger av leppefisk ikke blir registrert.

Kysttorsk

Kysttorsk i sør er ikke inkludert i skagerrakkvoten, men fangstdataene skiller ikke mellom kysttorsk og annen torsk. Ifølge HI skiller ikke ICES godt nok i sine kvoteråd mellom bestandenes tilhørighet til hav og til fjord/kyst for bestander som finnes



Vest for Lindesnes er fisket etter kystbrisling ikke kvotebelagt. Ifølge Havforskningsinstituttet blir bestanden stadig mindre.

Foto: Roar Bjånesøy / Norges Sildesalgslag

begge steder. Dermed blir arter som er lokale i fjordene, som torsk og sild, fisket på hovedkvoten selv om de ikke er tatt hensyn til i kvoterådene. HI vet ikke hvor store de lokale bestandene av torsk og sild er, og mener at det er viktig med mer kunnskap for å gi råd som kan hindre at disse bestandene blir overbeskattet.

Kystbrisling

Vest for Lindesnes er ikke fisket etter kystbrisling kvotebelagt, mens øst for Lindesnes inngår fisket i totalkvoten for havbrisling i Skagerrak. Ifølge Fiskeridirektoratet har størrelsen på de norske kvotene vært bestemt av behovet til industrien, og dette har vært vektlagt mer enn de faglige rådene. HI uttaler i intervju at fisket etter kystbrisling har vært svært liberalt og uten begrensninger for hvor mye kystbrisling som kan fiskes i kystfisket vest og øst for Lindesnes.

4.4 Norske fiskerireguleringer

4.4.1 Prosess – reguleringsmøtet

De norske fiskerireguleringene legger til grunn kvoten som er avtalt med EU, men i tillegg kan det være aktuelt å fordele totalkvoten og innføre restriksjoner på blant annet redskap, minstemål på fisken og når og hvor fisket skal foregå. Fiskeridirektoratet avholder et høringsmøte – *reguleringsmøtet* – om fiskerireguleringer med forvaltningen, næringen, miljøorganisasjoner og andre interesseorganisasjoner to ganger i året. Under møtet som avholdes på høsten, behandles vanligvis neste års reguleringer, mens under møtet som avholdes på forsommeren, er det som regel eventuelle behov for å justere inneværende års reguleringer som er det sentrale. Før møtene legger direktoratet fram skriftlige forslag til de forskjellige reguleringene. Etter at møtene er gjennomført, sender Fiskeridirektoratet endelig forslag til departementet som deretter fastsetter forskriften, med mindre dette ansvaret er delegert til Fiskeridirektoratet. Notater fra departementet viser at det stort sett følger anbefalingene fra direktoratet.

4.4.2 Fordeling av totalkvoten på fartøy

Norges Fiskarlag foreslår en fordeling av totalkvoten på grupper av fartøy i forkant av reguleringsmøtet. Fiskeridirektoratet opplyser at anbefalingene er basert på landsmøtevedtak i Fiskarlaget. Vanligvis tar Fiskeridirektoratet hensyn til dette forslaget. Direktoratet gir kvoter til ulike grupper av fartøy, som oftest inndelt etter hvorvidt fartøyene er kystgående eller havgående, og videre inndelt etter lengde på fartøyene. Kvotene kan videre bli fordelt på fartøy innenfor hver enkelt gruppe. Direktoratet kan velge enten å fordele kvotene på fartøy slik at summen tilsvarer gruppekvoten, eller å benytte seg av det som kalles maksimalkvoter, det vil si kvoter som til sammen overstiger gruppekvoten. Bruk av maksimalkvoter innebærer at direktoratet kan stoppe fisket når gruppekvoten er fisket opp, selv om enkelte båter fortsatt har kvote. Direktoratet har også anledning til å avsette egne kvoter til bifangst i andre fiskerier og til forsknings- og undervisningsformål.

4.4.3 Fiskeridirektoratets arbeid med reguleringer

Fiskeridirektoratets prioriteringer

Fiskeridirektoratet legger størst vekt på å overvåke og regulere de viktigste kommersielle bestandene.²⁰ Ressurser som er av mindre økonomisk betydning, har ikke vært gjenstand for den samme innsatsen når det gjelder forskning og forvaltning. Fiskeridirektoratet planlegger imidlertid økt innsats i forvaltningen av de sistnevnte ressursene som et ledd i en økosystembasert forvaltning. Fiskeridirektoratets strategi for økosystembasert forvaltning følges opp som en egen sak på reguleringsmøtene i juni.

Direktoratet ønsker å ha særlig oppmerksomhet på arter og bestander som det ut ifra tilgjengelig kunnskap er grunn til å anta at er i en så dårlig forfatning at beskatning på dagens nivå kan gi fare for tap av biologisk mangfold. Direktoratet har utviklet følgende verktøy som kan brukes som grunnlag i vurderingen av hvilke arter og bestander de skal prioritere:

- **Bestandstabellen:** Tabellen gir en oversikt over konsekvensene av kommersielt fiske. Direktoratet vurderer kunnskapsgrunnlag, nøkkelrolle, tilstand, fiskedødelighet, rødlistete/fremmede arter, påvirkning fra forurensning, fangstverdi, betydning for rekreasjon, andel fritidsfiske, om bestanden deles med andre kyststater, forvaltningsmål, iverksatte tiltak og behovet for nye tiltak.
- **Fiskeritabellen:** Tabellen gir en oversikt over fiske på alle artsgrupper. Den inneholder informasjon om hvordan fiske med ulike redskaper påvirker andre arter (artsselektivitet), størrelsesselektivitet, utkastproblem, bidødelighet og bunnpåvirkning.

Gjennomgangen av sakspapirer til reguleringsmøtet viser at Fiskeridirektoratet bruker tabellene som grunnlag for å avgjøre hvilke bestander det er behov for å utvikle tiltak for. De fleste av disse bestandene blir prioritert over flere år. Fiskeridirektoratet opplyser at fiskeri- og bestandstabellen også benyttes som grunnlag for konsekvensvurdering i *Nasjonal strategisk risikovurdering* (se kapittel 5).

Reguleringsforskrifter

Fiskeriene sør for 62° N var per 2016 regulert gjennom 134 gjeldende J-meldinger (juridiske meldinger), inkludert sentrale forskrifter og lokale reguleringer.²¹ J-meldingene inneholder opplysninger om åpning og stenging av fiskeområder, kvoteendringer, stans i fisket, mv. Fiskeridirektoratet opplyser at det også er noen forskrifter, for eksempel for stenging og åpning av fiskefelt, som bare kunngjøres som

20) Fiskeridirektoratet (2014) *Strategi for videre utvikling av norsk – fiskeriforvaltning – en praktisk tilnærming til en økosystembasert forvaltning*.

21) <<http://www.fiskeridir.no/Yrkesfiske/Regelverk-og-reguleringer/J-meldinger>> [lest 13. desember 2016].

J-melding. Enkelte av meldingene som påvirker utøvelsen av fisket, har ikke status som forskrifter. Fiskeridirektoratet opplyser at mange J-meldinger ikke har noen betydning for utøvelse av fisket og at fiskeriene er regulert gjennom betraktelig færre forskrifter.²²

J-meldingene finnes bare på norsk på Fiskeridirektoratets nettside, med unntak av bestemmelsene for fritidsfiske. EU har understreket behovet for at nye reguleringer også blir tilgjengelige på engelsk.²³ På Nærings- og fiskeridepartementets offisielle informasjonsside, *fisheries.no*, finnes det en rekke artikler om den norske ressursforvaltningen. Artiklene er ikke alltid oppdaterte. Av regelverk er det bare en kortversjon av havressursloven som er å finne på engelsk på nettsiden.

Fiskeridirektoratet uttaler i intervju at fiskerne selv har ansvar for å holde seg oppdatert på regelverket for fisket de skal utøve, og at de har tilgang til oppdatert informasjon om regelverket gjennom J-meldingene. Direktoratet bruker fiskeriorganisasjonene til å formidle endringer i regelverket. Når det gjelder fritidsfisket, er det vanskeligere å nå fram med informasjon. Direktoratet ønsker å gjøre det enklere for fiskerne og andre aktører i næringen å forholde seg til regelverket, noe de vil gjøre gjennom å utarbeide veiledere, slik det er gjort for elektronisk rapportering.

Utøvelsesforskriften gjelder alt fiske i sjøen (unntatt laksefiske) og fastsettes av Nærings- og fiskeridepartementet. En gjennomgang av forskriften viser at den regulerer en rekke forhold, som utforming av redskap, bifangst, minstemål på fisken og perioder hvor fiske er tillatt.

Direktoratet eller departementet fastsetter også årlig forskrifter som regulerer kvoter og flere andre bestemmelser for hvert enkelt fiskeslag. Fiskeridirektoratet oppdaterer disse i løpet av året dersom det er behov for å endre på kvoten eller andre bestemmelser. Noen av disse forskriftene regulerer de samme forholdene som utøvelsesforskriften, for eksempel bifangst og redskap i fisket av leppefisk.

Fiskeridirektoratet har i tillegg fastsatt flere enkeltforskrifter om redskap. Fiskeridirektoratet uttaler i intervju at det kan være hensiktsmessig å regulere noen typer spesielle redskaper i egne forskrifter.

Gjennom intervjuer med ulike kontrollinstanser og salgslagene og gjennomgang av reguleringene og sakspapirer til reguleringsmøtene kommer det fram at det er flere utfordringer med regelverket. Regelverket er komplisert og uoversiktlig både for næringen og for kontroll- og reguleringsmyndighetene, noe som gjør det krevende å kontrollere om regelverket overholdes. Regelverket som gjelder for Skagerrak, er særlig komplisert og følgelig krevende å håndheve:

- Det er ulike bestemmelser for minstemål av fisken i Nordsjøen og Skagerrak. Kystvakten opplever at i blandingsfiskerier i Nordsjøen vil fangsten selv ved små mengder fisk under minstemål være ulovlig.
- Bifangstreglene for torsk er særlig kompliserte å følge opp, de er forskjellige innenfor og utenfor grensen på 4 nautiske mil, og det er en urimelig høy risiko for at regelverket brytes.
- Reguleringsgrensen mellom nord og sør varierer i noen tilfeller mellom de ulike bestemmelsene.

22) Fiskeridirektoratet (2017), e-post til Riksvisjonen 15. februar 2017.

23) *Agreed Record of Fisheries Consultations between Norway and the European Union for 2017.*



Regelverket i Nordsjøen og Skagerrak er komplisert og uoversiktlig både for næringen og for kontroll- og reguleringsmyndighetene.

Foto: scanfishphoto.com / R. Gjerde

Gjennom intervjuene kommer det også fram at rapporteringskravene ikke er fullt ut hensiktsmessige:

- Reguleringene gjelder ulike fangstområder som ikke alltid sammenfaller med kravene til rapportering av fangstområde på sluttseddelen, særlig i Skagerrak.
- Det er ikke noe krav om å rapportere på sluttseddelen om hvor mye som er fisket innenfor og utenfor grunnlinjen.
- Kravene om elektronisk rapportering og sporing av fartøy er omfattende og kompliserte. Elektronisk rapportering reguleres i flere forskrifter og avhenger av fartøylengden, se faktaboks 7. Ifølge salgslagene er det i Skagerrak særlig mange fartøy på mellom 10 og 12 meter som ikke har noen krav til elektronisk sporing, og som dermed er vanskelige å kontrollere.
- Det finner i liten grad sted noen samordning av rapportering av fangst til NEAFC og EU ved landing i utlandet.

Faktaboks 7 Krav til sporing og forhåndsmelding

Det er ulike krav til sporing og forhåndsmelding av landing avhengig av fartøyet's lengde og om det fisker utenfor eller innenfor 4 nautiske mil fra grunnlinjen i Skagerrak:

Definerte grupper av fartøy på under 15 meter er pålagt å rapportere gjennom Fiskeridirektoratets meldingsapplikasjon ("kystfiskeappen"). Fartøyene skal sende landingsmelding senest to timer før anløp til mottaksanlegg (eller så snart som mulig dersom fartøyet fisker nær mottaket). Kravene om posisjonsrapportering er ifølge Fiskeridirektoratet ikke iverksatt.

Fartøy på over 15 meter (og fartøy på eller over 12 meter som fisker utenfor 4 nautiske mil fra grunnlinjen i Skagerrak) skal bruke automatisk posisjonsrapporteringsutstyr og sende jevnlig meldinger om posisjonen til Fiskeridirektoratet. Fartøyene skal sende melding om havneavgang og melding om fangst minst én gang daglig (denne meldingen skal blant annet omfatte fiskesone, redskap og fangstmengde). Fartøyet skal sende melding om havneanløp senest 2 timer før anløp til havn.

Kilde: Forskrift om posisjonsrapportering og elektronisk rapportering for norske fiske- og fangstfartøy og forskrift om elektronisk rapportering for norske fiske- og fangstfartøy under 15 meter.

Fiskeridirektoratet mener at en grunn til at regelverket ikke etterleves, kan være at det er komplisert.²⁴ Harmonisering av teknisk regelverk i Skagerrak og Nordsjøen var ifølge sakspapirene til reguleringsmøtet prioritert av Fiskeridirektoratet i 2013. Det ble gjennomført en høring, men på tidspunktet for høringen var det usikkerhet om hva resultatene av forhandlingene om rammeavtalen i Skagerrak ville bli. Nærings- og fiskeridepartementet har i 2014 og 2015 i brev bedt direktoratet om å fortsette arbeidet med å harmonisere likelydende bestemmelser i de ulike forskriftene.²⁵ Intervjuer og dokumentanalyse viser at Fiskeridirektoratet i 2016 har nedsatt en arbeidsgruppe sammen med næringen som skal gjennomgå gjeldende tekniske reguleringer og komme med forslag til forenklinger og forbedringer av regelverket. Arbeidsgruppen skal blant annet vurdere harmonisering av regelverket i Nordsjøen og Skagerrak. Ifølge Fiskeridirektoratet vil arbeidsgruppen avgi sin rapport innen midten av 2017.

4.4.4 Fiskeridirektoratets oppfølging av utfordringer i fisket i perioden 2013–2016

En gjennomgang av sakspapirene til reguleringsmøtene i perioden 2013–2016 viser at Fiskeridirektoratet oppsummerer og får innspill om utfordringer i fisket og diskuterer forslag til endringer i reguleringene under disse møtene. Fiskeridirektoratet vurderer næringens behov for å utøve et fiske opp mot behovet for å gjenoppbygge en bestand før det foreslår endringer i reguleringene. I enkelte tilfeller blir det ikke gjort noen endringer i reguleringene. Bestandstabellen viser at Fiskeridirektoratet anser det som nødvendig å iverksette nye tiltak for reke, torsk, kystbrisling og leppefisk. For de utvalgte fiskeslagene har Fiskeridirektoratet vært særlig opptatt av følgende temaer:

Bifangst i industrien

Dataene for registrert mengde fangst ved mottak av fisk til industriformål er svært usikre (reguleringsmøtet 2016). Arbeidet med å utvikle en metode for å fastslå fangstsammensetningen i industrifisket har vært prioritert av direktoratet i perioden 2013–2016.

Sei

Det har kommet innspill til reguleringsmøtet om bekymring for bestanden fordi det fiskes ungfisk og at det er behov for strengere reguleringer. Det er i det kystnære notfisket anledning til å fiske sei som er mindre enn de vanlige minstemålsbestemmelsene. HI opplyser i intervju at det er viktig at sei ikke beskattes før den har nådd en viss størrelse. HI anbefaler å øke minstemålet på sei. Nærings- og fiskeridepartementet opplyser at notfisket etter sei har lang tradisjon og er viktig for blant annet landindustrien i enkelte områder. Departementet gjennomførte i 2013 en høring av minstemålene i seinotfisket, og det ble besluttet en videreføring av gjeldende minstemål i Sør-Norge.

Torsk og kysttorsk

Fiskeridirektoratet har prioritert forvaltningen av torsk i Nordsjøen og Skagerrak i 2014 og 2015. Under reguleringsmøtene har det kommet innspill om at det er behov for strengere reguleringer for å bygge opp bestandene av torsk. Næringen uttrykker samtidig at det er utfordrende å etterleve gjeldende bifangstbestemmelser. Tillatt mengde torsk som bifangst diskuteres årlig på reguleringsmøtene og avveies mot næringens behov.

Direktoratet pekte i 2015 på at forvaltningen av kysttorsk har vært utredet i flere utvalg, og at det finnes flere forslag til reguleringstiltak som bare delvis er fulgt opp. I 2015 ba

24) Fiskeridirektoratet (2014) Svar på bestilling – Oppfølging av statsrådens møte med fiskerinæringen om fiskerikriminalitet. Notat til Nærings- og fiskeridepartementet.

25) Nærings- og fiskeridepartementet (2014) Bestilling til reguleringsmøtet høsten 2014, brev til Fiskeridirektoratet av 3. juli 2014 og (2015) Bestilling til reguleringsmøtet 04.–05. november 2015, brev til Fiskeridirektoratet av 16. oktober 2015.

Fiskeridirektoratet HI om å få en ny oversikt over kunnskap som var opparbeidet siden forrige utredning i 2008.²⁶ HI peker på at kysttorsken i løpet av de siste 20 årene har vært utsatt for et økende press fra flere hold, som økt fritids- og turistfiske i tillegg til et tradisjonelt ganske intensivt yrkesfiske. I rapporten foreslår HI flere tiltak, også for fritidsfiske.

Kystbrisling

Det har fra og med 2013 kommet innspill til reguleringsmøtene om at bestandene av kystbrisling er under press. Kystbrisling var prioritert av Fiskeridirektoratet i 2015 og 2016. Det framkommer av sakspapirene fra reguleringsmøtet november 2015 at HI vurderer at det er sterke indikasjoner på at bestandsnivået vest for Lindesnes er lavt og at reproduksjonskapasiteten er redusert. HI viser i intervju til at det på reguleringsmøtet i november 2014 anbefalte flere tiltak vest for Lindesnes. Fiskeridirektøren forslø i 2015 å øke fredningstiden for kystbrisling vest for Lindesnes, men dette forslaget ble ikke opprettholdt. Det ble imidlertid vedtatt å halvere andel brisling under minstemål som er tillatt i en fangst.

Reker i Nordsjøen og Skagerrak

Reker i Nordsjøen og Skagerrak har vært prioritert av Fiskeridirektoratet i 2015 og 2016. Ved reguleringen av fisket har direktoratet særlig vært opptatt av å redusere utkast og bifangst. På reguleringsmøtet i juni 2015 presenterte Fiskeridirektoratet en strategi for bedre forvaltning av rekebestandene i Nordsjøen og Skagerrak som omfattet nye tiltak for å redusere et betydelig utkast av småreker.²⁷ Nærings- og fiskeridepartementet sluttet seg til Fiskeridirektoratets vurderinger, og minstemålet for reker ble økt. Fiskeridirektoratet opplyser i intervju at det foreløpig ikke har iverksatt tiltak innenfor 4 nautiske mil fra grunnlinjen.



En bedre forvaltning av rekebestandene i Nordsjøen og Skagerrak innebærer tiltak for å redusere det betydelige utkastet av småreker
Foto: Havforskningsinstituttet / Øystein Paulsen

Tobis

På oppdrag fra Nærings- og fiskeridepartementet evaluerte Fiskeridirektoratet og HI i 2014, i samråd med næringen, den norske forvaltningen av tobisfisket.²⁸ Arbeidet resulterte i en anbefaling om å fortsette med den norske modellen, med noen mindre justeringer. Fisket er i utgangspunktet avgrenset til perioden 23. april–23. juni, men Fiskeridirektoratet har utvidet perioden i enkelte år.

26) Havforskningsinstituttet (2016) *Kunnskapsstatus kystorsk i sør* (Svenskegrensa–Stadt). Kysten og Havet nr. 4/2016.

27) Fiskeridirektoratet (2015) *Strategi for bedre forvaltning av rekebestanden i Nordsjøen og Skagerrak*.

28) Fiskeridirektoratet (2013) *Evaluering av forvaltningsmodellen for tobis*.



Særlig leppefiskartene bergnebb, grønnngylt og berggylt blir brukt for å fjerne lus fra laks i oppdrett.
Foto: Havforskningsinstituttet / Reidun Bjelland

Leppefisk

Regulering av fisket av leppefisk har vært prioritert av Fiskeridirektoratet hvert år i perioden 2013–2016, men har ikke vært behandlet som en egen sak på reguleringsmøtene før i 2016. Fiskeridirektoratet forventer at når reguleringene får gått seg til i løpet av de neste par årene vil regulering av leppefisk kunne behandles på ordinært vis sammen med øvrige reguleringer i reguleringsmøtet om høsten. Myndighetene innførte i 2011 reguleringer av fredningstid, minstemål og krav til ettersyn av redskaper. Med bakgrunn i den betydelige økningen i fisket utarbeidet en arbeidsgruppe en

rapport i 2014.²⁹ Direktoratet justerte fredningstiden og minstemålsbestemmelsene.³⁰ HI anbefaler ytterligere tiltak og at utøvelse av fisket skjer i henhold til føre-var-prinsippet.

HI har pekt på flere utfordringer med bruk av leppefisk som rensefisk i oppdrett, blant annet:³¹

- Det er begrenset kunnskap om hvor stort fiske de ulike artene av leppefisk og bestandene tåler og effektene av fisket på kystøkosystemer. Det er ikke gode nok data for å vurdere om fisket er bærekraftig.
- Det fiskes etter leppefisk før gyteperioden er over.
- Store mengder leppefisk flyttes mellom regionene, men de genetiske konsekvensene er ikke kjent.
- Det kan være høy dødelighet av leppefisk under oppbevaring, transport og særlig ved bruk i merdene. Dette bidrar til økt etterspørsel etter fisk og dyrevelferden er ikke tilfredsstillende.
- Skadet fisk blir sortert ut. Denne fisken kan dø, og fangsten av leppefisk kan være underrapportert.

Fiskeridirektoratet uttaler i intervju at det tok tid før det så et mer omfattende og langsiktig behov for å regulere fisket av leppefisk og dermed behovet for mer kunnskap på området. Fiskeridirektoratet antok at havbruksnæringen innen relativt få år ville utvikle andre og mer effektive metoder for å bekjempe lakselus.

Fritids- og turistfiske³²

Fritids- og turistfisket var prioritert av Fiskeridirektoratet i 2013. En arbeidsgruppe pekte i 2013 på at det er behov for strengere reguleringer på området, særlig av hensyn til kysttorsk.³³ En arbeidsgruppe nedsatt av Fiskeri- og kystdepartementet pekte på at turistfisket langs kysten har økt betydelig i de senere år.³⁴ Arbeidsgruppen kom med en rekke anbefalinger om tiltak overfor turistfiske. Nærings- og fiskeridepartementet foreslo høsten 2016 å innføre en enkel registreringsordning for turistfiskebedrifter. Videre foreslo departementet å øke kvoten for hvor mye fisk som kan tas ut av landet,

29) Fiskeridirektoratet (2014) *Bærekraftig uttak og bruk av leppefisk*. Rapport fra arbeidsgruppe om bærekraftig uttak og bruk av leppefisk.

30) Fiskeridirektoratet (2015) *Regulering av fisket etter leppefisk i 2015*. Beslutningsnotat.

31) HI (2016) *Risikovurdering norsk fiskeoppdrett 2016. Fisken og havet*, særnummer 2-2016.

32) Med turistfiske menes fiske i sjø utført av utenlandske turister i norsk farvann, mens med fritidsfiske i sjø menes fiske i sjø utført av norske borgere eller utlendinger bosatt i Norge på hobbybasis eller til matauk.

33) Fiskeri- og kystdepartementet (2013) *Fiske i Sør – En situasjonsbeskrivelse og forslag til tiltak*.

34) Fiskeri- og kystdepartementet (2011) *Turistfiske i sjø. Vurdering av mulige forvaltningstiltak overfor næringsvirksomhet basert på turistfiske i sjø*.

fra 15 til 30 kg for turister som har fisket ved en registrert bedrift. Forslaget er sendt på høring.

Nærings- og fiskeridepartementet opplyser at det etter anbefaling fra HI har vurdert behovet for strengere reguleringer av kystfisket og fritidsfisket. Fritidsfisket reguleres gjennom redskapsforskrifter, men departementet ser at det er behov for en strengere regulering av fritidsfisket av torsk fordi bestanden har blitt lav, se faktaboks 8.

Faktaboks 8 Regulering av turist- og fritidsfiske

I Norge er det ingen adgangsbegrensning eller krav til registrering for fritidsfiskere eller fiske utført av utenlandske turister ved fiske i sjøen, fisket er ikke avgiftsbelagt, og det er ingen krav om at fangsten må rapporteres. *Havressursloven* gir bestemmelser om redskapsbegrensninger.

Minstemålsbestemmelsene i utøvelsesforskriften gjelder for alle fiskere. Utenlandske statsborgere kan bare drive sportsfiske med håndredskaper. Fangsten kan, med en øvre omsetningsgrense på kr 50 000 per år, omsettes gjennom et fiskesalgslag eller en godkjent kjøper. Fritidsfiskere i Sør-Norge kan bare lande og fiske maksimalt 1000 kg torsk for omsetning per år. Fiskeridirektoratet avsetter kvote til rekreasjonsfiske, men fangsten blir ikke avregnet denne kvoten. En fritidsfisker eller turistfisker kan maksimalt ta med 15 kg fisk ut av landet.

Kilde: Fiskeridirektoratets nettside og Fiskeri- og kystdepartementet (2011) *Turistfiske i sjø. Vurdering av mulige forvaltningstiltak overfor næringsvirksomhet basert på turistfiske i sjø*

4.4.5 Tiltak for å unngå for stor innblanding av fisk under minstemål og bifangst

Ifølge Kystvaktens policydokument skal et fartøy pålegges å iverksette tiltak dersom det får mer enn tillatt mengde bifangst, det er for stor innblanding av fisk under minstemål i fangsten, eller fartøyet mangler bifangstkvote. Skipperen velger selv hvilke tiltak som skal iverksettes for å overholde regelverket.

Kystvakten kan opprette et aktsomhetsområde for å gi fartøyene informasjon om at det er risiko for overtredelse av regelverket ved fiske i området. Tabell 4 viser at Kystvakten i perioden 2013–2016 opprettet fra ett til seks aktsomhetsområder årlig i Nordsjøen, hovedsakelig for å beskytte fisk under minstemål. Kystvakten opplyser at det ikke oppretter aktsomhetsområder i Skagerrak fordi regelverket der er annerledes enn i Nordsjøen.

Tabell 4 Aktsomhetsområder i Nordsjøen i perioden 2013–2016

År	Antall	Tidsperiode	Forhold	Fiskeri
2013	6	2 uker	under minstemål	flyndrearter
2014	1	2 uker	under minstemål	tobis
2015	3	2 uker	under minstemål	konsum
2016	4	2 uker	3 under minstemål / 1 bifangst	reke/torsk

Kilde: Kystvakten

Real Time Closure (RTC) innebærer at Fiskeridirektoratet, etter forslag fra Kystvakten eller Overvåkningstjenesten, forbyr fiske i et område i en periode (inntil 14 dager) dersom det er innblanding av mer enn 15 prosent torsk, sei, hyse, hvitting og reke

under minstemål i fangsten.³⁵ Ifølge Fiskeridirektoratet var det én RTC-stengning i 2015 med én utvidelse og tre RTC-stenginger i 2016.

Utvikling av RTC i Nordsjøen og Skagerrak har vært prioritert av Fiskeridirektoratet de tre siste årene. Fiskeridirektoratet Region sør uttaler i intervju at RTC fungerer godt for hvitfisk i Nordsjøen. I Skagerrak ble nylig RTC innført også for reker. Region Sør uttaler videre at det ville være en fordel å samordne bruken av aktsomhetsområder og RTC i Nordsjøen og Skagerrak.

Fiskeridirektoratet opplyser i intervju at Norge og EU har forskjellige regler for bruk av RTC fordi partene er uenige om hvorvidt innblanding av fisk under minstemål skal måles i antall eller i mengde. Videre er Norge og EU blant annet uenige om selve stengingskriteriet, utforming av områder, størrelse på området, grunnlaget for stenging. Ifølge direktoratet blir felt sjelden stengt med utgangspunkt i EUs kriterier. En gjennomgang av de årlige avtalene med EU for perioden 2012–2017 viser at partene imidlertid er enige om at det er viktig å bruke RTC for å beskytte små og ung fisk.

4.5 Behovet for kunnskap for å oppnå en bærekraftig forvaltning

4.5.1 Behovet for kunnskap om ulike arter

HAV21-strategien, som ble utarbeidet av en arbeidsgruppe nedsatt av Fiskeri- og kystdepartementet, ble ferdigstilt i 2012.³⁶ I strategien pekes det blant annet på at det er behov for en bedre økosystemforståelse og bedre kunnskap om kystområdene. Nærings- og fiskeridepartementet utarbeidet i 2015 en masterplan for marin forskning som bygger på HAV21-strategien, egne vurderinger og innspill fra andre departementer, næringer og forskningsmiljøer.³⁷

Norges forskningsråd uttaler i intervju at området Nordsjøen og Skagerrak på mange måter skiller seg fra de andre havområdene – det er et avgrenset og grunt område som grenser til flere land med en tett befolkning. Det er betydelig kunnskap om økosystemenes struktur, slik som artssammensetning, utbredelse og biomasser (særlig artene som fiskes kommersielt), men mindre kunnskap om artenes funksjon i økosystemet. Det er også viktig å forstå den samlede belastningen i området, og i den forbindelse er det nødvendig å ha kunnskap om hvordan menneskelig aktivitet samlet sett påvirker økosystemet.

Fiskeridirektoratet anser kunnskapen om de fleste fiskebestandene for å være middels eller god, se tabell 1. Kunnskapen om leppefisk er dårlig. Det er behov for bedre kunnskap om økologiske effekter av fisket av leppefisk og hvordan velferden til fisken som brukes som rensefisk blir påvirket.³⁸ Ifølge intervju med HI og Artsdatabanken er kunnskapen om kystbrisling blitt dårligere etter at den systematiske overvåkingen av kystbrisling ble avsluttet.

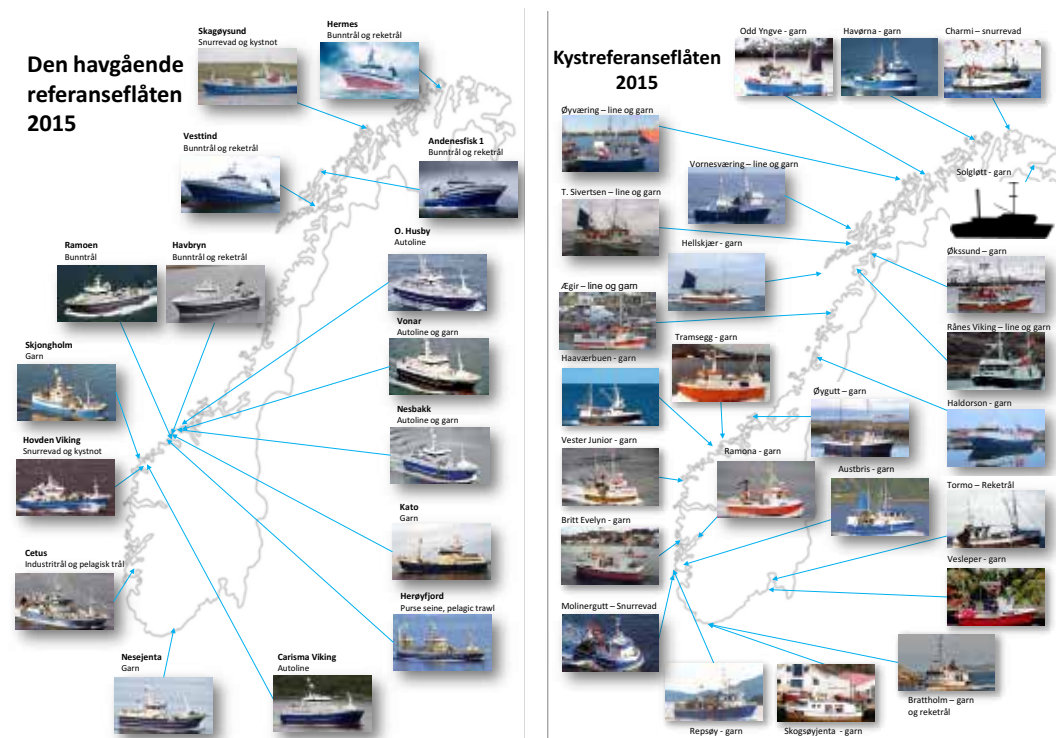
Gjennom intervjuer kommer det videre fram at det i tillegg er behov for bedre kunnskap om sei. Det blir ikke samlet inn systematiske toktdata som er nødvendig for å oppnå en bedre regulering. Flerbestandsforvaltning (se punkt 4.3.1) krever at mageprøver blir samlet inn og analysert, slik at det blir klart “hvem som spiser hvem”. Økt kunnskap om interaksjoner mellom arter kan ifølge HI også være nødvendig for å øke inntjeningen i fiskeriene i fjordområdene på lengre sikt.

35) Fiskeridirektoratet kan tillate fiske innenfor det stengte området dersom det er seleksjonssystemer i trålen.

36) HAV21 (2012) *FOU-strategi for en havnasjon av format*.

37) Nærings- og fiskeridepartementet (2015) *Masterplan for marin forskning*.

38) Havforskningsinstituttet (2016) *Risikovurdering norsk fiskeoppdrett 2016. Fisken og havet, særnummer 2-2016*.



Havforskningsinstituttets referanseflåte består av havgående fartøy og kystfartøy som samler inn data og prøver i henhold til vitenskapelige prosedyrer.

Kilde: Havforskningsinstituttet

4.5.2 Forskningsprioriteringene

Forvaltningsrettet marin forskning finansieres over Nærings- og fiskeridepartementets budsjett, enten gjennom Norges forskningsråd eller gjennom de forvaltningsrettede instituttene hvor HI er den viktigste aktøren. Ifølge Forskningsrådet er Havet og kysten (til og med 2015) og MARINFORSK (fra og med 2016) de mest relevante forvaltningsrettede programmene i Forskningsrådet. I tillegg støtter MAROFF-programmet blant annet utvikling av fiskebåter og redskapsteknologi. Det er også mulig for næringen å få støtte til å teste redskapsteknologi gjennom de brukerstyrte innovasjonsprosjektene.

Havet og kysten har totalt finansiert forskning for 1 mrd. kroner, hvorav om lag halvparten ble finansiert over Nærings- og fiskeridepartementets budsjett.³⁹ Marine økosystemer har vært det største delprogrammet (44 prosjekter), og i tillegg har det blitt gjennomført 44 prosjekter om økosystempåvirkning. HI var den institusjonen som fikk bevilget mest penger (30 prosent av de totale midlene). MARINFORSK-programmet bygger på HAV21-strategien og skal gi forvaltningen et godt kunnskapsgrunnlag og bidra til økt marin verdiskapning, og med bærekraft som det gjennomgående prinsippet for programmet. Hovedprioriteringene er forståelsen av marine økosystemer, forurensing og annen økosystempåvirkning, bærekraftig høsting og verdiskapning og utfordringer som følge av endringer i klima og befolkning.

Gjennom intervjuer kommer det fram at forskning på de store kommersielle bestandene har høyest prioritet. Det er behov for mer kunnskap om arter som ikke er økonomisk viktige, men som er viktige i økosystemet. Det er særlig behov for mer kunnskap om kystøkosystemer.

39) Forskningsrådet (2016) *Ti år med marin forskning*. Sluttrapport for Havet og kysten 2005–2016.

4.5.3 Innhenting av overvåkingsdata

HI er den viktigste norske institusjonen for forskning og ressursovervåking, og institusjonen mottar tildelingsbrev fra Nærings- og fiskeridepartementet. Ifølge HIs årsrapport ble det i 2015 brukt 70 mill. kroner (av 904 mill. kroner) på økosystemene i Nordsjøen, og 53 mill. kroner av det totale beløpet gikk med til overvåking. Det ble brukt 89 mill. kroner på kystøkosystemer i hele Norge, og 54 mill. kroner av dette beløpet gikk med til overvåking. Tabell 5 viser at det har vært en økning i HIs budsjett på 18 prosent fra 2010 til 2015. Marine prosesser blir prioritert høyt, men også økosystemene Barentshavet og Polhavet, økosystem Norskehavet og Akvakultur (under annet i tabellen). Fiskeridirektoratet uttaler i intervju at Nordsjøen og Skagerrak ikke har vært høyt prioritert av HI de siste årene.

Tabell 5 Havforskningsinstituttets bruk av midler fordelt på havområde og økosystemer i perioden 2010–2015. mill. kroner

Havområde/økosystem	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Kystøkosystemer	80	80	78	79	90	89
Marine prosesser	54	96	115	141	142	136
Nordsjøen	42	50	50	53	60	70
Annet*	589	587	583	645	606	609
I alt	766	813	826	919	898	904

Kilde: NFDs budsjettproposisjoner, 2015, fra HIs årsrapport

* Annet omfatter økosystemet Barentshavet og Polhavet, økosystemet Norskehavet, akvakultur, nasjonale og internasjonale aktiviteter og Fiskerifaglig senter for utviklingssamarbeid.

Gjennom tildelingsbrevet ber Nærings- og fiskeridepartementet HI å prioritere forskningstøkt for kommersielt viktige bestander. I de siste års tildelingsbrev til HI er det bedt om at det også for kommersielt marginale bestander skal gis råd ut fra overvåkingsdata og best tilgjengelig kunnskap. I tildelingsbrevet for 2016 er HI bedt om forbedre rådgivingen for kystsonen gjennom blant annet økt forståelse av sammenhenger i økosystemene i kyst- og fjordområder og en bedre kartlegging av ulike bestanders gyte- og oppvekstområder. Nærings- og fiskeridepartementet opplyser at HI så langt har levert lite på dette på dette området, med unntak av for kysttorsk.⁴⁰

HI gjennomfører årlige tokt i Nordsjøen og Skagerrak rettet mot de kommersielt viktigste bestandene og generelle økosystemtokt. Informasjon mottatt fra HI viser at størstedelen av toktressursene fra Nærings- og fiskeridepartementet brukes på nordsjøisild, sei, reker, tobis, øyepål og torsk. Dette utgjør en mindre del (15 prosent) av de totale toktressursene. HI gjennomførte brislingtokt fram til 2008, og gjenopptok årlige brislingtokt fra 2015. Instituttet har i 2016 blitt bedt om å styrke ressursforskningen ytterligere, blant annet er bidraget til instituttet fra fiskeriforskningsavgiften økt. I tildelingsbrevet for 2016 blir det også lagt vekt på at HI skal utarbeide en strategi for overvåking i kystområder. HI tar prøver i strandsonen og har en referanseflåte som rapporterer data.

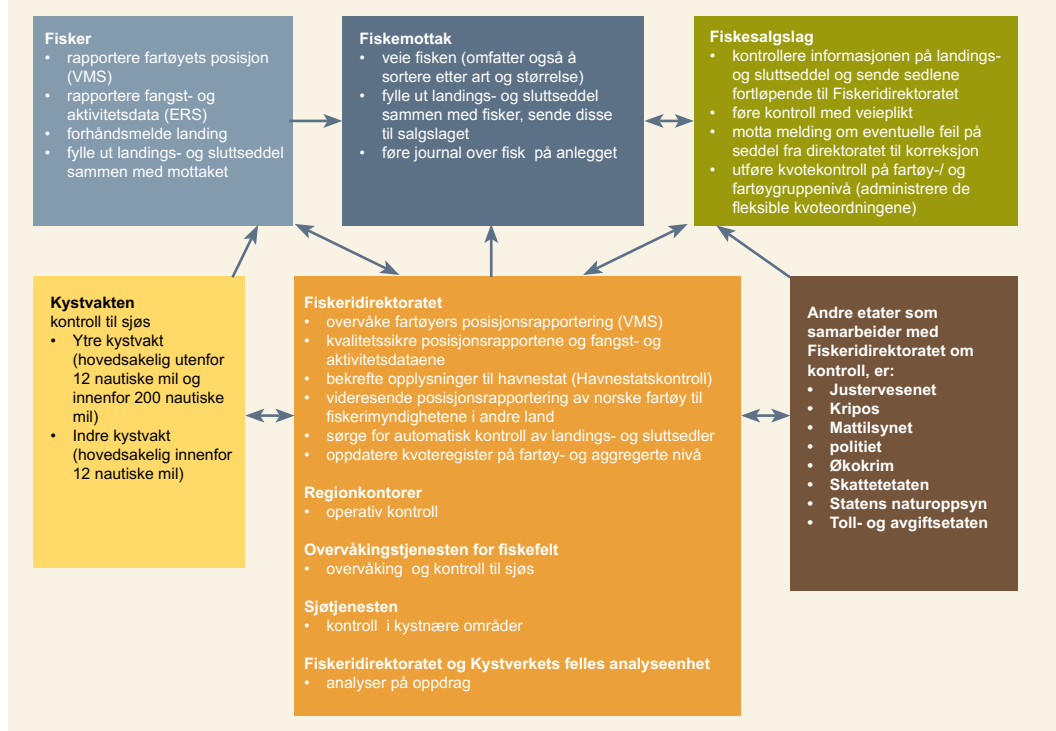
40) Nærings- og fiskeridepartementet (2017) brev til Riksrevisjonen 13. februar 2017.

5 I hvilken grad er det en effektiv kontroll med fisket?

5.1 Fiskeridirektoratets organisering av kontrollen

Oppgaver i forbindelse med kontroll av fisket og hvilke myndigheter og aktører som er involvert i kontrollaktiviteten, er skematisk framstilt i figur 5.

Figur 5 Oppgavene til de enkelte aktørene i forbindelse med kontroll av fisket



Kilde: Riksrevisjonen med utgangspunkt i Fiskeridirektoratets nettsider

Fiskeridirektoratet har hovedkontor i Bergen og var fram til og med 2015 inndelt i sju regioner. Fra 1. januar 2016 ble antallet regioner redusert til fem.⁴¹ Per 31. desember 2015 disponerte direktoratet til sammen 423 årsverk, hvorav 219 i regionene. Om lag halvparten av ressursene går med til havressursforvaltning.⁴²

Ifølge intervju med Fiskeridirektoratet var et av hovedmålene med omorganiseringen å gi regionkontorene et større og tydeligere ansvar for det operative kontrollarbeidet. På den måten skulle hovedkontoret få frigjort kapasitet til å kunne utføre mer strategisk og utviklingsorientert arbeid. Hovedkontoret arbeider nå med å delegerer myndighet til regionkontorene. Fiskeridirektoratet opplyser at det er for tidlig å si om omorganiseringen har vært med på å forbedre og effektivisere direktoratets arbeid.

Fiskeridirektoratets regionkontorer i vest og sør kontrollerer fisk landet fra og med Sogn og Fjordane og sørover. Antall årsverk i regionene i perioden 2012 til 2016 har vært relativt stabilt, noe tabell 6 viser. Region vest ledes fra Måløy. Kontrollseksjonen

41) Region nord (Finnmark og Troms), Region Nordland, Region midt (Trøndelag og Møre og Romsdal), Region vest (Sogn og Fjordane og Hordaland) og Region sør (Rogaland til svenskegrensen).

42) Fiskeridirektoratet (2015) Årsrapport 2015.

har totalt 17 medarbeidere. 11 av disse har arbeidsted i Måløy, og 6 har arbeidssted i Bergen. Region sør ledes fra kontoret i Egersund. Kontrollseksjonen har totalt 13 medarbeidere. 8 av disse har arbeidssted i Egersund, 4 har arbeidssted i Kopervik, og 1 holder til i Fredrikstad.⁴³

Gjennom intervjuer kommer det fram at Region sør og vest i liten grad utveksler ressurser med andre regioner. Region vest opplyser at den bistår sporadisk andre regioner med kontroll, mens Region sør tidligere år har lånt ut ressurser fra de nordligste regionene. En begrensning ved dette samarbeidet er at de tre regionene har de samme sesongfiskeriene. Fiskeridirektoratet opplyser i intervju at det oppfordrer regionene til å samarbeide og utveksle ressurser til kontroll av sesongfiskeriene. Dette har tidligere vært gjort i forbindelse med store satsinger.

Tabell 6 Antall årsverk* i Fiskeridirektoratet Region vest og sør 2012–2016

Fiskeridirektoratet	2012	2013	2014	2015	2016
Region vest	35	36	33	32	33
Region sør	31	34	32	29	30

Kilde: Fiskeridirektoratet (2013, 2014, 2015) *Årsrapport* og opplysninger fra Fiskeridirektoratet (2016).

* Årsverk per desember.

5.2 Administrative registre

En forutsetning for å få til en effektiv og risikobasert kontroll er at kontrollmyndigheten har tilgang til oppdaterte registerdata. Gjennom intervjuer kommer det fram at noen av registrene som driftes av direktoratet, er lite hensiktsmessige, og at det pågår arbeid med å utvikle nye registre.

Kvoteregisteret skal gi oversikt over kvoter på fartøynivå. Fiskeridirektoratet er avhengig av å ha tilgang til oppdaterte kvoter på fartøynivå for å kunne gjennomføre kontrollen og for å kunne iverksette effektive reguleringer, for eksempel stoppe fisket. Registeret brukes også av Kystvakten og fiskesalgslagene i kontrollsammenheng.⁴⁴ Gjennom intervjuer kommer det fram at kvoteregisteret ikke viser korrekte restkvoter på fartøynivå for fiskerier der det er komplekse reguleringer, og at regionene derfor må innhente oppdatert kvoteinformasjon fra Norges sildesalgslag (Sildelaget). Ifølge Fiskeridirektoratet medfører dette en usikkerhet i bruk av data som er uheldig for troverdigheten til registeret i sin helhet. Fiskeridirektoratet offentliggjør løpende informasjon om restkvoter for sei og torsk i Nordsjøen og Skagerrak på sine nettsider, men ikke for annen fisk som fiskes i Sør-Norge.

Fiskeridirektoratet uttaler i intervju at arbeidet med å føre kvoteregnskapet har blitt mer komplekst som følge av at kvoteordningene har blitt mer fleksible. Direktoratet har i flere år arbeidet med å utvikle et nytt kvoteregister som skal gi oversikt over totalkvoter, kvoter på fartøygruppenivå og kvoter på fartøynivå i tillegg til fangststatistikk. En prøveversjon av dette nye registeret skal tas i bruk ved ett fiskeri i januar 2017, og direktoratet regner med at registeret raskt vil kunne tas i bruk også for andre fiskerier.

43) Kontoret i Kristiansand ble lagt ned 1. januar 2017.

44) Fiskeridirektoratet, <<http://www.fiskeridir.no/Yrkesfiske/Statistikk-yrkesfiske/Fangst-og-kvoter/Om-statistikken-Kvoteregisteret>> [lest 7. november 2016].

Kjøperregisteret inneholder opplysninger om registrerte førstehåndskjøpere av fangst. Det er forbudt å kjøpe fangst hos andre enn de som er registrert i kjøperregisteret.⁴⁵ Fiskeridirektoratet opplyser i intervju at registeret ikke inneholder opplysninger om alle steder hvor det leveres fisk. Et forslag til endrede krav til kjøperregisteret skal sendes ut på høring, og de nye kravene skal ta høyde for kontrollutfordringer som oppstår i forbindelse med nye omsetningsledd. Restauranter som både er mottakere og sluttprodusenter, håndterer små mengder fisk, mens store fryselaagre som kun mottar fisk, per i dag ikke er registrert i kjøperregisteret.

Inspeksjonsdatabasen: Fiskeridirektoratet uttaler i intervju at den eksisterende databasen er utdatert og ikke egner seg for å gjøre søk som er nødvendige å gjennomføre i forbindelse med risikobasert kontroll. I tillegg er det ikke mulig å registrere alle typer kontroller i databasen, og det er vanskelig å ta ut data som er sammenlignbare over tid. Fiskeridirektoratet har heller ikke en samlet oversikt over dispensasjoner fra regelverket.

Fiskeridirektoratet ønsker at det nye kontroll- og tilsynssystemet, SAGA, som skal erstatte dagens inspeksjonsdatabase, skal effektivisere arbeidsprosessene og gi et helhetlig bilde av kontrollarbeidet slik at treffsikkerheten og nytteverdien av kontrollene styrkes. SAGA skal

- forenkle tilgangen til informasjon ved at relevante opplysninger fra andre registre er integrert i systemet
- gjøre det mulig å utnytte data på tvers av registre mer systematisk gjennom automatiserte kontroller av samsvar mellom dataene og regelverk
- forenkle rapporteringsarbeidet
- gjøre dataene lettere tilgjengelige for ulike aktører som Kystvakten, salgslagene og eventuelt andre

Fiskeridirektoratet opplyser i intervju at SAGA-prosjektet ble startet i 2012 og regner med at systemet er fullt operativt innen 2017. Fiskeridirektoratet legger til grunn at SAGA kontinuerlig vil bli utviklet også etter at prosjektperioden er avsluttet.

5.3 Myndighetenes arbeid med risikovurderinger

Det finnes ingen estimer av omfanget av ulovlig fiske i Nordsjøen og Skagerrak. En gjennomgang av fagrapporter fra de senere år viser imidlertid at regelverket brytes på flere områder som for eksempel:^{46, 47, 48, 49}

- Det fiskes mer enn tildelt kvote, og fisk som leveres, blir ikke registrert levert, eller den blir registrert med for lav vekt eller som feil art. Risikoen for denne typen regelbrudd er særlig høy når fartøyets kvote nesten er oppfisket. Fiskerne har også økonomiske motiver for å omgå minsteprisen som er fastsatt av salgslagene.
- Det finner sted ulovlig utkast av fisk som er for liten eller som er av en uønsket art, fordi fartøyet mangler kvote eller fisken er lite lønnsom å levere. I pelagiske fiskerier hender det at fisk slippes når noten sprenges. Dette er ulovlig dersom fisken ikke overlever.
- Det brukes ulovlig redskap, eller det brukes ikke påbudt redskap.
- Det foregår fangst av fisk som er under minstemål.
- Det foregår fangst i farvann der fartøyet ikke har tillatelse til å fiske, eller fartøyet rapporterer feil fiskesone.

45) Fiskeridirektoratet, <<http://www.fiskeridir.no/Yrkesfiske/Kontroll/Kjoepregistering>> [lest 7. november 2016].

46) Økokrim (2016) *Risikovurdering 2015–2016, Økonomisk kriminalitet og miljøkriminalitet*.

47) *Organisering av verdikjeder i norsk sjømatnæring* (2014) Rapport utarbeidet på oppdrag fra Nærings- og fiskeridepartementet.

48) Christophersen (2011) *Organisert fiskerikriminalitet i et nordatlantisk perspektiv*. Utgitt av Fiskeriforvaltningens analysenettverk (1-2011).

49) Samfunns- og næringslivsforskning (2015) *Ulovleg omsetnad i fiskeri- og havbruksnæringen*. Rapport 04/15.

- Det skjer brudd på fredningsbestemmelser.
- Mottaksvekter blir manipulert eller brukt feil.
- Det finner sted ulovlig omsetning av fisk.

5.3.1 Nasjonal strategisk risikovurdering

Både Nærings- og fiskeridepartementet og Fiskeridirektoratet legger stor vekt på at kontrollen av fisket skal være risikobasert, slik at ressursene blir utnyttet best mulig. Risikovurderingene gjøres på grunnlag av beregninger av sannsynlighet og konsekvens med tanke på fiskebestanders sårbarhet, nøkkelrolle, økonomiske betydning eller økonomiske potensial for Norge og fiskeriets regionale betydning og dessuten konsekvensene for samfunnet for øvrig.⁵⁰

Nasjonal strategisk risikovurdering (NSRV) er det overordnede dokumentet som fastsetter rammen for risikovurderingene til regionene, Overvåkings- og Sjøtjenesten, Kystvakten og salgslagene. Fiskeridirektoratet utarbeider årlig dokumentet NSRV, og Kystvakten og salgslagene kommer med innspill til dokumentet.^{51, 52} NSRV er viktig med hensyn til å sikre at de ulike kontrollhandlingene og kontrollområdene til Fiskeridirektoratet, Kystvakten og salgslagene ses i sammenheng. Kystvakten opplyser i intervju at NSRV også synliggjør Kystvaktens behov for ressurser til fiskerikontroll og brukes når Kystvakten skal argumentere for behovet for ressurser internt i Forsvaret.

Dokumentgjennomgangen viser at NSRV fastsetter satsingsområder og gir en helhetlig oversikt over de vesentligste og mest risikoutsatte kontrollområdene med utgangspunkt i tildelingsbrevet fra Nærings- og fiskeridepartementet.

Figur 6 viser en oversikt over hvilke fiskerier Fiskeridirektoratet anser for å ha størst risiko for brudd på ilandføringsplikten ved å vurdere sannsynlighet for og konsekvens av regelbrudd. Tilsvarende vurderer Fiskeridirektoratet risikoen for at det finner sted uregistrerte, feilregistrerte og ulovlige landinger som stor. Slike landinger er mulig å få til ved at vektene manipuleres eller brukes feil. Direktoratet anser også risikoen som stor for at det finner sted brudd på landingsforskriften gjennom mangelfull journalføring, adskillelse og merking av fisk og feil på vekt og veiesystem. Fiskeridirektoratet har ifølge NSRV prioritert disse områdene i ressurskontrollen for 2016.

Figur 6 Risiko for brudd på ilandføringsplikten

Risiko		Konsekvens			
		Lav	Noen	Betydelig	Stor
Sannsynlighet	Stor			NVG-sild Makrell Nordsjøsild Sei	Småreke/ynge
	Betydelig			Hyse	
	Noen				
	Lav				

Kilde: Fiskeridirektoratet (2016) *Nasjonal strategisk risikovurdering (NSRV) for 2016*

50) Fiskeridirektoratet (2016) *Nasjonal strategisk risikovurdering (NSRV) for 2016*.

51) Ibid.

52) Fiskeridirektoratet (2015) *Svar på bestilling – Fiskeridirektoratets vurdering av salgslagenes kontrollarbeid*, 25. august 2015.

Fiskeridirektoratet opplyser i intervju at risikoen for at regelverket innenfor hoved-områdene i ressurskontrollen brytes, har endret seg lite de siste tre årene. Ved siden av ilandføringsplikten og landingsforskriften skal også ulovlige landinger og identifisering av fangst om bord være sentrale områder i kontrollarbeidet for 2017.⁵³

Ifølge intervju med Fiskeridirektoratet og salgslagene legger NSRV viktige føringer for kontrollarbeidet. Fiskeridirektoratet framhever at det likevel er noen utfordringer på området:

- kontrollaktørene har ulik oppfatning av risiko, dette gjelder særlig mellom salgslagene og de andre kontrollaktørene. Dette bekreftes gjennom intervjuer og dokumentanalyse, blant annet har direktoratet og salgslagene ulik oppfatning av risikoen for manipulering av vekter og veiing og kontroll med fisket av leppefisk;
- den risikobaserte kontrollen kan bli mer samordnet. Det er en utfordring med dobbeltarbeid, og det er vanskelig å holde oversikt over fartøy som fisker i andre regioner enn de er registrert i. Direktoratet regner med at problemet vil bli løst når SAGA har blitt tatt i bruk.

5.3.2 Nasjonale operasjonelle risikovurderinger for bestemte fiskerier

Målet med de nasjonale operasjonelle risikovurderingene er å vurdere kommersielt viktige fiskerier på tvers av regionale grenser.⁵⁴ Region vest og Region sør har ansvar for å utarbeide en årlig nasjonal operasjonell risikovurdering for henholdsvis makrell og industri- og nordsjøsildfisket.

En gjennomgang av de nasjonale operasjonelle risikovurderingene for disse fiskeriene viser at fisket beskrives nærmere, og at spesifikke risikofaktorer beskrives. I tillegg inkluderer analysen for nordsjøsild en risikovurdering av fartøy som har vært kontrollert av Fiskeridirektoratet og Kystvakten i perioden 2013–2014. Fiskeridirektoratet anser det som mest hensiktsmessig at hver enkelt region utarbeider en risikoanalyse for sine respektive anlegg som tar imot nordsjøsild.⁵⁵

5.3.3 Regionale risikovurderinger og planer for gjennomføring av kontroller

Metodisk bruk av operasjonelle risikovurderinger skal bidra til en mer effektiv ressurskontroll ved at det prioriteres mellom de enkelte kontrollobjektene.⁵⁶ Det er et mål, men ikke et krav, at minst 80 prosent av kontrollene skal være basert på en risikovurdering. I tillegg til risikobasert utvelgelse skal minst 10 prosent og maksimalt 30 prosent av inspeksjonene foregå etter stikkprøveprinsippet.

En gjennomgang av de regionale risikovurderingene til Region sør og vest for 2016 viser at regionene ikke benytter en felles mal, og at de har ulik praksis når det gjelder hvor detaljert innholdet som NSRV legger opp til, omtales:

- *Regional risikovurdering 2016 Region sør* inneholder regionens risikovurderinger og planer for gjennomføring av ressurskontroll per fiskeri på overordnet nivå med informasjon om samlede tilgjengelige kontrollressurser.
- *Regional risikovurdering 2016 Region vest* er mer detaljert når det gjelder tilgjengelige kontrollressurser fordelt på inspeksjonstype med utgangspunkt i foregående års tidsbruk. Region vest opplyser at de også har en oppdatert liste over risikofartøy og skippere som skal kontrolleres målrettet.

53) Fiskeridirektoratet, < <http://www.fiskeridir.no/Yrkesfiske/Nyheter/2017/0117/Risikovurdering-med-vekt-paa-ilandfoeringsplikt-og-landingsforskriften> > [lest 12. januar 2017].

54) Fiskeridirektoratet (2016) *Nasjonal strategisk risikovurdering (NSRV) for 2016*.

55) Fiskeridirektoratet Region sør (2016) *Nasjonal operasjonell risikoanalyse Nordsjøsild 2016*.

56) Fiskeridirektoratets *Håndbok i ressurskontroll*, revideres fortløpende.

Fiskeridirektoratet bekrefter i intervju at de regionale risikoanalysene er ulike i utforming og innhold, og kontrollseksjonen skal legge føringer for innholdet i risiko-vurderingene i form av hovedelementer som skal være omtalt.

Region sør og vest opplyser i intervju at de lager en plan for gjennomføringen av kontrollene med utgangspunkt i internasjonale kontrollkrav, antall fartøy som deltar i fisket, forventet fangstmengde og verdien av fangsten for hvert fiskeri. Kontroll-objektene blir valgt ut på grunnlag av blant annet informasjon fra tilgjengelige registre og fra andre kontrollaktører. Regionene mottar også tips, hovedsakelig om ulovlig bruk av redskap, brudd på fredningstid og ulovlig omsetning av hvitfisk eller reker.

Regionene peker i sin evaluering av NSRV for 2016 på flere utfordringer som gjør planleggingen av den operasjonelle kontrollen vanskelig:⁵⁷

- Det er vanskelig å lage gode løpende operasjonelle risikovurderinger siden relevant informasjon ikke er å finne i inspeksjonsdatabasen og andre registre. Det mangler statistikk over landinger og omsetning av de ulike artene på fartøynivå og per mottaksanlegg.
- Tiltak i NSRV er ikke gjennomførbare med hensyn til hensiktsmessighet, effektivitet og kvalitet. Dette gjelder for eksempel prioritering av omsetningskontroller, spesielt av de større næringsaktorene.
- Kontrollmanualen og håndhevelsesveiledningen samsvarer ikke, noe som kan i praksis være en utfordring. Veiledere for de ulike kontrolltypene må være oppdaterte og tilgjengelige.
- Risikovurderingene til de ulike kontrollaktørene må deles med regionene.

5.3.4 Bruk av analyser i risikovurderingene

Fiskeridirektoratet uttaler i intervju at regionenes operative risikovurderinger ikke er treffsikre nok. Det at kjøperne av fisken etter hvert har blitt veldig store, gjør at arbeidet med risikovurderingene blir komplekst, i tillegg til at det fører til utfordringer med hensyn til ressurser. Fiskeridirektoratet ser at det er behov for å sammenstille informasjon og gjøre systematiske analyser for å få mer målrettede risikovurderinger og dermed en mer effektiv kontroll. Av dokumenter og intervjuer kommer det fram at Fiskeridirektoratet i liten grad systematisk sammenligner sammensetning av fangst for å identifisere fartøy og anlegg i Nordsjøen og Skagerrak der risikoen for at det finner sted utkast og andre regelbrudd anses å være høy.

Analyseenheten i Vardø ble opprettet i 2015 sammen med Kystverket og plassert i Vardø. Enheten skal levere analyser om aktiviteten på havet på oppdrag fra Fiskeridirektoratet, Kystvakten, salgslagene og andre myndigheter.⁵⁸ En gjennomgang av de tre første kvartalsrapportene til analyseenheten for 2016 viser at Fiskeridirektoratets oppdrag i hovedsak omfatter fiske og fartøy i nordområdene eller i fjerne havområder. På oppdrag fra Region vest har enheten analysert makrellfisket og avdekket at det var en forskjell i mengden fisk som var registrert på sluttseddelen, i de tilfellene der landingen var blitt kontrollert, og de tilfellene der landingen ikke var blitt kontrollert, og at det ble registrert mindre utkast på sluttseddelen når det ikke hadde blitt gjennomført noen kontroll, enn når det hadde blitt gjennomført kontroll. Avvikene var størst på landinger fra utenlandske fartøy.

Fiskeriforvaltningens analysenettverk ble etablert i 2010 som et samarbeidsprosjekt mellom Nærings- og fiskeridepartementet, Forsvarsdepartementet, Justis- og

57) Fiskeridirektoratet Region vest (2016) *Evalueringssmøte – Nasjonal strategisk risikovurdering*. Notat av 29. september 2016; Fiskeridirektoratet Region midt (2016) *Nasjonal strategisk risikovurdering*, brev til Fiskeridirektoratet kontrollseksjonen av 3. oktober 2016.

58) Fiskeridirektoratet, <<http://www.fiskeridir.no/Yrkesfiske/Nyheter/2015/1115/Analysesamarbeid-skal-gi-gevinst>> [lest 7. november 2016].

politidepartementet, Finansdepartementet og Utenriksdepartementet. Formålet med nettverket er å sikre et tettere samarbeid mellom ulike etater og bidra med oppdaterte, tverrsektorielle analyser innenfor fiskerikriminalitet og ulovlig, urapportert og uregulert fiske – UUU-fiske. Sekretariatet har ligget under Nærings- og fiskeridepartementet. I tillegg ble det etablert et nasjonalt nettverk med underliggende etater (Arbeidstilsynet, Fiskeridirektoratet, Kystvakten, Kystverket, Krim, Skattedirektoratet, Tolletaten og Økokrim). Ifølge mandatet for 2016 skal nettverket optimalisere samarbeidet mellom kontrollmyndighetene og politiet i arbeidet for å bekjempe regelbrudd i fiskerinæringen. Fiskeridirektoratet skal samordne samarbeidet.

En gjennomgang av dokumenter fra nettverket viser at det i perioden 2011–2012 ble gjennomført analyser av pengestrømmer i forbindelse med eksport av fisk og samarbeidskontroller mellom Fiskeridirektoratet, Tolletaten og Skatteetaten. Analysene tydet på mangelfull oversikt og risiko for ulovlig fiske. Tolletaten kontrollerte også flere firmaer. Fiskeriforvaltningens analysenettverk utarbeidet i 2014 en rapport om multikriminalitet i fiskerinæringen. I rapporten ble det presentert en rekke forslag til tiltak. Nærings- og fiskeridepartementet opplyser i intervju at kontaktgruppen til nettverket arbeider med å ferdigstille rapporten.

5.4 Kontroll til sjøs

Kontrollen med fisket i Nordsjøen og Skagerrak langs kysten og til sjøs utøves av flere aktører:

- Kystvakten har det overordnede operative ansvaret for den sjøgående ressurskontrollen.
- Fiskeridirektoratets overvåkingstjeneste (OVT) har det operative ansvaret for ressurskontrollen til sjøs blant annet ved å være til stede på fiskefeltene, gi råd for stenging av fiskefelt og ved å samarbeide med Kystvakten.
- Fiskeridirektoratets sjøtjeneste har det operative ansvaret i kystnære områder og skal utfylle Indre kystvaks ressurskontroll.⁵⁹
- Fiskeridirektoratets regionkontorer og Statens naturoppsyn gjennomfører kystnære redskapskontroller, hovedsakelig av teiner og i hummerfisket.

5.4.1 Fiskeridirektoratets kontroll til sjøs

Overvåkingstjenestens kontroller

OVT er om bord på fiskefartøy og tar prøver for å vurdere om fiskefelt bør åpnes eller stenges for fiske, se punkt 4.4.5, og følger med på om gjeldende fiskerireguleringer blir overholdt. Ifølge Fiskeridirektoratet kan inspektører om bord på fiskefartøy i tillegg bidra til å hindre og avdekke brudd på regelverket.

Fiskeridirektoratet opplyser i intervju at OVT i samarbeid med HI og Kystvakten vurderer risikoen for overtredelser av regelverket i den samlede fiskeriaktiviteten hver høst. Denne risikovurderingen blir sammen med NSRV brukt til å planlegge aktiviteten framover. Regionene melder inn sine behov tidlig på året, men kan ikke be om bistand til konkrete saker.

Dokumentasjon fra Fiskeridirektoratet viser at antall toktdøgn i Nordsjøen og Skagerrak har økt betydelig fra 2013 til 2016, se tabell 7. Fiskeridirektoratet opplyser i intervju at OVTs viktigste arbeidsområde har vært torsk- og rekefisket i Barentshavet. Fiskeridirektoratet har besluttet at OVT i større grad også skal brukes i sørlige deler av norske havområder, og i 2016 ble 13,8 prosent av OVTs disponible tokttressurser brukt i Nordsjøen og Skagerrak, mot 2,7 prosent i 2013.⁶⁰ Fiskeridirektoratet har

59) OVT og Sjøtjenesten ble slått sammen fra 1. januar 2017.

60) Ifølge Fiskeridirektoratet var det 2580 disponible toktdøgn i 2016 og 2650 i 2013.

nedsatt en arbeidsgruppe for å vurdere hvordan driften av tjenesten kan effektiviseres, og Fiskeridirektoratet opplyser at et av forslagene er å bruke OVT i større grad i Nordsjøen og Skagerrak.

Tabell 7 Overvåkningstjenestens aktivitet i Nordsjøen og Skagerrak i perioden 2013–2016

Fiskeri/redskap	2013		2014		2015		2016	
	Antall døgn	Antall hal*	Antall døgn	Antall hal*	Antall døgn	Antall hal*	Antall døgn	Antall hal*
Torsketrål	50	206	41	86	114	268	63	182
Reketrål					9	8	48	50
Nordsjøsild	22	9	41	28	41	15	81	63
Industritrål			23	26	59	90	50	44
Reketrål Kystvakten							7	5
Sild i Skagerrak							108	81
Totalt	72	215	105	140	223	381	357	425

Kilde: Fiskeridirektoratet

* Hal tilsvarer en kontrollert fangstoperasjon eller en samarbeidskontroll mellom OVT og Kystvakten.

Sjøtjenestens kontroller

Sjøtjenestens kontroller av fisket i indre kystfarvann i Sør-Norge gjennomføres med oppsynsfartøyet «Munin». Gjennom intervjuer og dokumentanalyse kommer det fram at fartøyet skal dekke et stort område, men bare er bemannet og operativt to uker hver måned gjennom året. Region vest og sør uttaler i intervju at det er viktig at Sjøtjenesten er mer til stede i kystnære farvann. I tillegg til kontrolloppgavene legger Fiskeridirektoratet vekt på at bare det å være til stede i kystsonen kan forhindre lovbrudd. Fiskeridirektoratet sentralt peker på at det er økonomiske begrensninger for Sjøtjenestens innsats.

En sammenstilling av data fra Fiskeridirektoratets inspeksjonsdatabase viser at «Munin» hovedsakelig prioriterer redskapskontroller av hummerfisket, men også gjennomfører noen slike kontroller av taskekrabbe-, torske- og rekefisket. Det gjennomføres bare sporadiske kontroller av fisket av leppefisk. Fiskeridirektoratet bekrefter at Sjøtjenesten i sør følger opp tips og kontrollerer om redskaper er lovlige. Antall kontroller per år i årene 2013–2016 varierer mellom 43 og 215. De fleste kontrollene finner sted i mai og i perioden juli–oktober. Fiskeridirektoratet opplyser at vær og lysforhold påvirker kontrollfrekvensen, og at det derfor er mindre kontrollaktivitet om vinteren.

En gjennomgang av ukesrapportene fra «Munin» viser at disse i liten grad beskriver gjennomførte kontroller, resultatet av kontrollene og hvilke risikomomenter som er aktuelle å kontrollere framover. Kontrollseksjonen i Fiskeridirektoratet opplyser i intervju at det ønsker bedre rapportering om aktiviteter, observasjoner og resultater fra Sjøtjenesten.

Fiskeridirektoratet arbeider med å anskaffe et nytt fartøy som skal erstatte fartøyene som benyttes av Sjøtjenesten i nord og Sjøtjenesten i sør, og som anses for å være lite driftssikre og dessuten lite formålstjenlige. Sjøtjenestens inspeksjoner utføres av skipperen på «Munin» og medarbeidere fra regionkontorene, som primært har kompetanse til å gjennomføre landkontroller. Fiskeridirektoratet opplyser i intervju at gjennom omorganiseringen vil Fiskeridirektoratet få utplassert inspektører som er spesialister på sjøgående kontroll, på fartøyet. Videre vil det bli færre fartøy, men fartøyene skal utnyttes bedre.



Kontroll av redskap i kystnære områder gjennomføres både av Fiskeridirektoratets sjøtjeneste, Indre kystvakt, Fiskeridirektoratets regionkontorer og Statens naturoppsyn. Bildet viser teiner til å fange leppefisk.
Foto: Havforskningsinstituttet / Reidun Bjelland

Redskapskontroller gjennomført av Region sør og Region vest

Tabell 8 viser at Region sør og Region vest har gjennomført til sammen 866 redskapskontroller i perioden 2013–2016 i Nordsjøen og Skagerrak. Regionene gjennomfører hovedsakelig redskapskontroller av hummerfisket. Det er også mange redskapskontroller av taskekrabbe- og torskefisket, og noen få slike kontroller av fisket av leppefisk. Kontrollene utføres ifølge Region vest med Fiskeridirektoratets inspektører på innleid båt med mannskap eller som samarbeidskontroller med Statens naturoppsyn (SNO). Region sør disponerer en lettboat.

Tabell 8 Antall redskapskontroller i Nordsjøen og Skagerrak etter hovedfiskeri i perioden 2013–2016

Hovedfiskeri	Antall kontroller
Hummer	528
Taskekrabbe	197
Torsk	71
Sjøkrep	23
Leppefisk	17
Andre	8
Uoppgitt	22
I alt	866

Kilde: Fiskeridirektoratets inspeksjonsdatabase

5.4.2 Fiskeridirektoratets samarbeid med Statens naturoppsyn

Statens naturoppsyn (SNO) er en avdeling i Miljødirektoratet som har ansvar for å føre tilsyn med naturtilstanden og at reglene i miljølovgivningen blir fulgt. I tillegg er veiledning en viktig oppgave for avdelingen. SNO har lokalkontorer mange steder i landet og disponerer fem store og flere små fartøy i Sør-Norge. SNO opplyser at kontrollområdet strekker seg ut til 25 nautiske mil fra land.

Samarbeidsavtalen mellom Fiskeridirektoratet og SNO ble inngått i 2015 og omfatter felles kontroll og tilsyn med nære kystområder.⁶¹ Formålet med avtalen er å sikre god samhandling og dialog innenfor de områdene hvor partene har berøringspunkter. Avtalen skal også sikre bedre utnyttelse av statlige ressurser på områder der det er naturlig å samarbeide.

Gjennom intervjuer kommer det fram at regionene jevnlig samarbeider med SNO om kontroll av teiner og andre fiskeredskaper i kystsonen. Fiskeridirektoratet kan bruke SNOs fartøy regionalt kostnadsfritt én uke hvert år. SNO opplyser at i 2015 og 2016 bidro SNO med henholdsvis 50 og 70 båtdagsverk (båt og fører) til fiskerioppsyn, hovedsakelig i forbindelse med kontroll av fritidsfiske.⁶² Før samarbeidsavtalen ble inngått, samarbeidet regionene og Fiskeridirektoratet mer sporadisk. SNOs erfaring er at et tett samarbeid om det praktiske oppsynet gir gevinst i form av mannskapsbesparelse, bedre utnyttelse av båtparken, økt sannsynlighet for å oppdage regelbrudd og stor grad av kompetanseoverføring. Region sør uttaler i intervju at den ulike geografiske organiseringen av de involverte forvaltningsorganene (SNO, politiet, Fiskeridirektoratet) gjør det vanskelig å samordne felles kontroller.

5.4.3 Kystvaktens kontroll

Fiskeridirektoratets samarbeid med Kystvakten

Fiskeridirektoratet er en viktig samarbeidsetat for Kystvakten og er gjennom kystvaktloven gitt myndighet til, på vegne av primærmyndighetene, å bidra til kontroll og håndhevelse av fiskerilovgivningen.⁶³ Verken Kystvakten eller Fiskeridirektoratet mener at det er behov for en skriftlig samarbeidsavtale, fordi samarbeidet er tett og godt på alle nivåer, og etatene har flere faste møtepunkter. Salgslagene og regionkontorene bekrefter i intervjuer at Kystvakten samarbeider godt med direktoratet. Kystvakten opplyser at det operative samarbeidet med OVT er særlig viktig for kontroll med sesongfiskerier som sild, reke, makrell og industrifiske. Kystvakten har oversikt over hvilke fartøy som har inspektører fra OVT om bord. Inspektører fra OVT er også med under enkelte av Kystvaktens kontroller. Kystvakten mener imidlertid at de har behov for enklere tilgang på informasjon lagret i Fiskeridirektoratet om vedtak, dispensasjoner fra regelverket og kvoteopplysninger. I dag må Kystvakten etterspørre disse opplysningene manuelt. Ifølge Fiskeridirektoratet skal dette være mulig når SAGA er tatt i bruk.

Kystvaktens organisering av fiskerikontrollen

Kystvakten har flere oppgaver og skal dessuten overvåke havområdene, hevde norsk suverenitet og utøve norsk myndighet på fiskeriområdet med hjemmel i havressurs- og deltakerloven, jf. kystvaktloven § 9. Ifølge intervju med Fiskeridirektoratet fungerer Kystvaktens kontrollvirksomhet stort sett godt.

Kystvakten opplyser at den har en seksjon for ressurskontroll med fem årsverk som har ansvar for å føre kontroll med fiske på sjøen og samordne samarbeidet med Fiskeridirektoratet i Bergen og regionene og dessuten skal delta i fiskeriforhandlingene med EU og annet internasjonalt samarbeid om kontroll. I tråd med regjeringens nordområdesatsing prioriterer Kystvakten aktiviteten i de nordlige havområdene, jf. Prop. 1 S (2015–2016) Forsvarsdepartementet. Kystvakten deler sin aktivitet i Indre og Ytre kystvakt. Indre kystvakt opererer hovedsakelig innenfor 12 nautiske mil fra land, mens Ytre kystvakt opererer i området utenfor 12 og innenfor 200 nautiske mil.

61) Samarbeidsavtale av 20. januar 2015 mellom Fiskeridirektoratet og Statens naturoppsyn.

62) Tallene gjelder på den indre kyststrekningen (i stor grad fjordene) fra Trøndelag til Østfold. Tallene er ifølge SNO basert på skjønn, da fellesaksjonene ivaretar begge etaters interesser.

63) Sjøforsvaret (2015) Årsrapport Kystvakten 2014.

Kystvaktens risikovurderinger og orienteringer om løpende kontrollaktivitet

Kystvakten utarbeider årlig en risikovurdering innenfor rammen av NSRV.⁶⁴ Bestemte kystvaktfartøy er tildelt et særskilt ansvar for å rapportere fra enkelte fiskerier som makrell- og industrifiske. Kontrollaktiviteten og risikoer innenfor disse fiskeriene oppsummeres hvert år i en rapport. *Operasjonell risikovurdering for 2016* gir en oversikt over risikoområder og hvor stor sannsynligheten er for at det skjer regelbrudd innenfor disse områdene, anbefalte tiltak og estimert effekt av tiltakene. Kystvakten anbefaler som tiltak å være til stede med inspektører, ofte sammen med tiltaket som går ut på å opprette aktsomhetsområder (se punkt 4.4.5), samt å gjennomføre uforutsigbare kontroller og analyser av fangstaktivitetsdata.

Operasjonell risikovurdering for 2016 inneholder et årshjul som viser når på året de ulike fiskeriene foregår. Større geografisk spredning i fiskeriene innebærer at Kystvakten må være til stede på flere steder samtidig.⁶⁵

Ifølge Kystvakten er kontrollene basert på systematiske risikovurderinger, vurderinger av konkrete situasjoner der skipssjefen tar avgjørelsen om å gjennomføre en kontroll, og innspill fra Kystvakten på land. Kystvakten tok høsten 2015 i bruk et nytt beslutningsverktøy som systematiserer arbeidet med risikovurderinger, for å oppnå mer målrettede kontroller. Verktøyet gir Kystvakten informasjon om posisjonen til fartøy i sanntid og opplysninger om fartøyenes eierforhold, kontrollhistorikk og fangstdata. Verktøyet gir videre informasjon om stengte områder og aktsomhetsområder. Fiskeridirektoratet opplyser i intervju at Kystvakten gjør systematiske og gode operative risikovurderinger på fartøynivå.

Kystvakten utarbeider ukentlige orienteringer til Kystvaktens fartøy og Fiskeri-direktoratet som inneholder opplysninger om blant annet

- årets og fjorårets kvote per fiskeslag og avtalepart
- den ukentlige fiskeriaktiviteten i de ulike områdene, her gir de også en beskrivelse av fisket og kvotestatus per fiskeslag
- fiskeriaktiviteten i påfølgende uke
- aktuelle risikofartøy i de ulike områdene og opplysninger om disse
- fartøy som tidligere er mistenkt for utkast av fisk
- registrerte tips
- kontrollstatistikk
- stengte felt eller risikoområder
- rettssaker/forelegg og fiskekriminalitet internasjonalt

Kontrollmetoder og -temaer

Kystvakten har utarbeidet *Sjef Kystvaktens Fiskeri policydokument* som er en veiledning for Kystvaktens personell. Ifølge Kystvakten følges i all hovedsak prosedyrene for kontroller.

I henhold til *Sjef Kystvaktens Fiskeri Policydokument* skal Kystvakten legge vekt på overraskende og uforutsigbare inspeksjoner.⁶⁶ Kystvakten må avveie behovet for overraskende kontroller mot behovet for å være synlig for å forhindre lovbrudd. Kystvakten mener at bruk av overvåkingsfly er et viktig virkemiddel for å dokumentere utkast av fisk uten å bli oppdaget av fiskefartøyet. I 2015 leide Kystvakten inn sivil flyovervåking. Kystvakten hadde ikke tilgang til helikopter dette året, da de eksisterende helikoptrene hadde blitt faset ut og de nye ikke var tatt i bruk. Kystvakten opplyser i intervju at de følger med på utviklingen av ny kontrollteknologi. Så langt har Kystvakten

64) Kystvakten (2016) *Operasjonell risikovurdering for 2016*.

65) Sjøforsvaret (2015) *Årsrapport Kystvakten 2014*.

66) Kystvakten (2015) *Sjef Kystvaktens Fiskeri Policydokument*.

liten tro på kameraovervåking (CCTV) installert på fiskefartøyet eller anskaffelse av droner primært til fiskerikontroll.

Kystvakten opplyser at de for å kunne dokumentere brudd på regelverket og sikre bevis vanligvis ikke varsler inspeksjoner. Det hender imidlertid at enkelte fiskere varsler hverandre om at Kystvakten er i området. Kystvakten bruker både hurtiggående båter og nattaksjoner for å kunne nærme seg et fartøy ubemerket.

Kystvakten oppgir i intervju at kontrollene vanligvis omfatter flere elementer i reguleringene, og at kontroll med ulovlig utkast, slipping og bifangst har hatt høyest prioritet i Nordsjøen og Skagerrak i de senere år. Redskapskontroll er standard ved Kystvaktens kontroller til sjøs. Kystvakten kontrollerer også om fiskeområdet er korrekt, enten ved å være til stede i området eller ved å sammenligne fartøyets elektroniske spor og fangstopplysninger med andre fartøys fangstrapportering for å finne avvik.

Kystvakten peker på noen utfordringer i sin sjøgående kontroll:

- Ulovlig utkast og slipping er vanskelig å kontrollere, særlig innen hvitfiske. Innen pelagisk fiske mener Kystvakten å ha bedre kontroll, fordi dette fisket foregår innenfor et begrenset område og Kystvakten prioriterer å være til stede for å følge med.
- Kystvakten kan bare kontrollere fiskeslag og totalkvoten per flaggstat.
- Kystvakten har ikke direkte tilgang til oppdatert kvoteinformasjon fra salgslagene for hvitfisk i sør, slik den har for Sildelaget.
- Kontroll av kystfiske har lav prioritet, men består av kontroll med fisket av kystbrisling, reker og hummer. Kystvakten følger med på fritids- og turistfiske. Kystvakten varsler tollvesenet dersom det er fare for at store fangstmengder fra turistfiske er på vei ut av landet.

Kontrollressurser, omfang og resultater

Kystvakten opplyser at den har to fartøy i Ytre kystvakt sør og tre i Indre kystvakt sør som hovedsakelig opererer i landsdelen. Det er fiskeriinspektører på alle fartøyene, to på de minste og opp til fire–fem på de havgående fartøyene i Nordsjøen og Skagerrak. Både Kystvakten og Fiskeridirektoratet uttaler i intervju at de er bekymret fordi det fra 2017 bare vil være ett fartøy i Ytre kystvakt sør, og dermed vil bli vesentlig færre inspeksjoner og mindre tilstedeværelse i Nordsjøen og Skagerrak.



Kontroll med ulovlig utkast, slipping og bifangst har hatt høyest prioritet i Nordsjøen og Skagerrak de senere år. Kystvaktfartøyet Ålesund har vært ett av to fartøy i Ytre kystvakt sør.
Foto: Kystvakten

Ifølge Fiskeridirektoratet er det viktig med forbyggende tiltak som at Kystvakten og OVT er tilstede fordi utkast er vanskelig å bevise. Fiskeridirektoratet mener at det blir vanskelig å kompensere for bortfallet av kystvaktfartøyet «Ålesund» og har tatt opp saken opp i Kystvaktrådet. Situasjonen tilsier at det er behov for å endre Fiskeridirektoratets prioriteringer. Nærings- og fiskeridepartementet opplyser at departementet er bekymret for kontrollaktiviteten i sør som følge av at «Ålesund» er tatt ut av drift, både med tanke på at dette kan føre til mindre kontroll og avdekking av brudd på regelverk, og videre at dette er signal som kan svekke Norges omdømme i ressursforvaltnings- og kontrollsammenheng.⁶⁷ Departementet understreker derfor at det er svært viktig at det blir funnet løsninger som bidrar til at kontrollbehovet i sør blir dekket tilstrekkelig.

Tabell 9 viser at antall inspeksjoner har gått ned i perioden 2010–2016. 31 prosent av Kystvaktens totale inspeksjoner i 2016 ble gjennomført i Nordsjøen, og 5 prosent ble gjennomført i Skagerrak. Kystvakten opplever at det er behov for mer for- og etterarbeid fordi enkeltsakene er mer kompliserte enn de var tidligere.⁶⁸

Tabell 9 Antall inspeksjoner med kystvaktfartøy i Nordsjøen sør for 65°N og i Skagerrak i perioden 2010–2016

Antall inspeksjoner	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Inspeksjoner i Nordsjøen	607	558	471	518	442	393	490
Inspeksjoner i Skagerrak	0	0	34	51	30	60	81
Inspeksjoner i sør i alt	607	558	505	569	472	453	571
Inspeksjoner i alt*	1 688	1 681	1 665	1 622	1 516	1 467	1568

Kilde: Kystvakten, årsrapport – Fiskeri for årene 2010–2016

* Tallene inkluderer ikke NEAFC-kontroller.

Kystvakten opplever at kontrollene har blitt mer målrettede, og at det er en god balanse mellom risikobaserte og stikkprøvebaserte tilsyn. Kystvakten har tre kontrollområder i Nordsjøen og Skagerrak som fartøyene i makrell- og sildefiske plikter å melde seg til før de forlater området.⁶⁹ Kystvakten kan da velge om den vil gjennomføre en stikkprøvekontroll eller ikke. Kystvakten har et overordnet mål om å inspisere 33 prosent av alle fartøy som melder seg for kontroll, men mener at denne målsettingen bør justeres ned. Kystvakten inspiserte verken i 2014 eller i 2015 innmeldte fartøy i kontrollområdene i sør. I 2013 ble 7 av 16 fartøy kontrollert,⁷⁰ og ifølge Kystvakten var tallene for 2016 6 av 13.

Antall inspeksjoner i Skagerrak har ifølge Kystvaktens årsrapporter økt sterkt i 2015 og 2016, og det skyldes at kontroll av rekefisket hadde høy prioritet, se figur 7. Kystvakten begrunner prioriteringen med at de har stor oppmerksomhet rettet mot utkast av reker under minstemål.⁷¹ Antallet kontroller av fisket av nordsjøsilde har økt de siste årene, mens antallet kontroller av fisket av hvitfisk som torsk og sei har gått betydelig ned, og det gjennomføres bare sporadiske kontroller av fisket av hestmakrell og brisling. Kontroller av fisket av leppefisk er registrert som redskapskontroller.

67) Nærings- og fiskeridepartementet (2017). Brev til Riksrevisjonen 13. februar 2017.

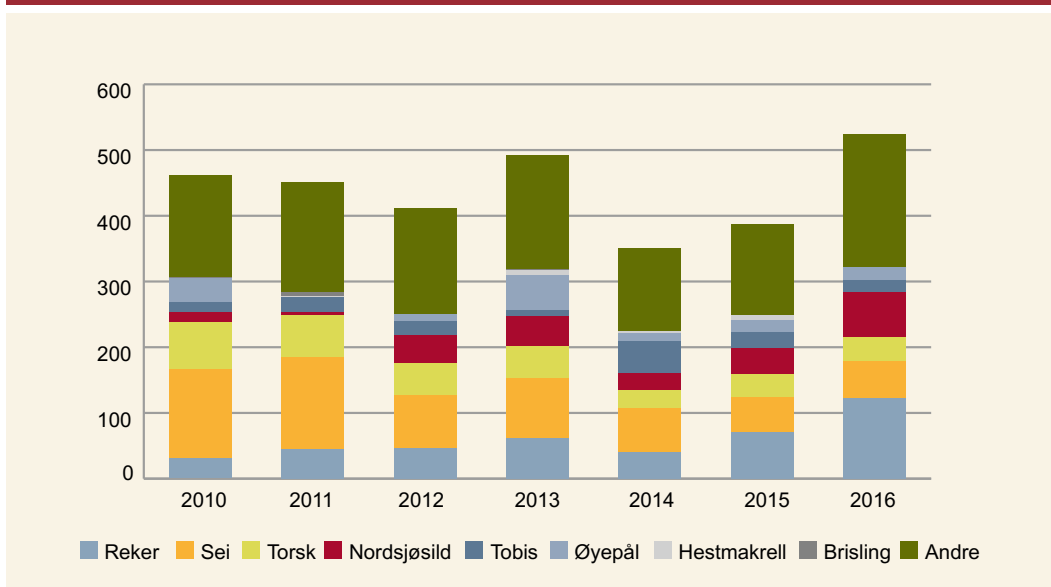
68) Sjøforsvaret (2016) *Kystvakten Årsrapport 2015*.

69) Kystvakten (2016) KV Ålesund, *Makrellsesongen 2015*.

70) Sjøforsvaret (2017, 2016, 2015, 2014) *Årsrapport Kystvakten 2016, 2015, 2014, 2013*.

71) Sjøforsvaret (2016) *Årsrapport Kystvakten 2015*.

Figur 7 Antall inspeksjoner gjennomført av Kystvakten i Nordsjøen og Skagerrak i perioden 2010–2016 per fiskeslag*



Kilde: Basert på Kystvaktens kontrollstatistikk

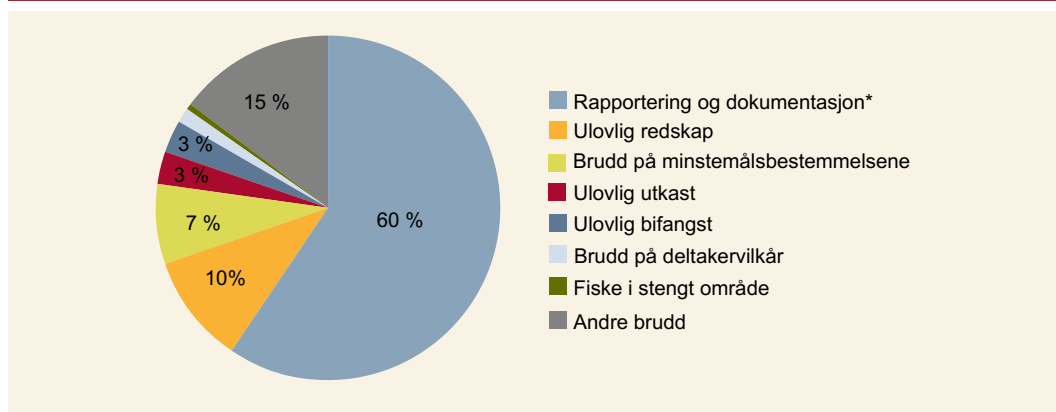
* Tallene i figuren omfatter havområdene sør for 62°N, mens tallene fra Kystvaktens årsrapporter omfatter områder opp til 65°N.

En analyse av fordelingen av inspeksjoner gjennom året viser at det ikke har vært flere inspeksjoner mot slutten av året, når restkvotene i mange tilfeller er små. Saks-papirene for reguleringsmøtene for perioden 2013–2015 viser at sei og nordsjøsild fiskes utover kvoten. Norge og EU har imidlertid avtalt kvotefleksibilitet på 10 prosent for disse artene, noe som gjør at fangsten utover kvoten kan belastes eller godskrives påfølgende års kvoteregulering. For enkelte fartøygrupper er fisket utover gruppekvoten til dels betydelig. Ifølge Fiskeridirektoratet er det rom for refordeling av kvoten dersom enkelte fartøygrupper ikke klarer å fiske kvoten sin. Refordeling skjer i samråd med næringen.⁷²

En analyse av Kystvaktens kontroller i Sør-Norge i perioden 2010–2016 viser at mer enn halvparten av regelverksbruddene dreier seg om rapportering, se figur 8. Kystvaktens kontroller avdekker ofte flere regelverksbrudd i samme kontroll. Statsadvokaten i Rogaland opplyser i intervju at ulovlig utkast er vanskelig å bevise, og at det derfor er få saker som dreier seg om dette.

72) Fiskeridirektoratet (2016) E-post 14. desember 2016.

Figur 8 Ulike typer regelverksbrudd som er registrert i Kystvaktens kontroller i Sør-Norge i perioden 2010–2016



Kilde: Basert på Kystvaktens kontrollstatistikk

* Regelverksbrudd som gjelder ERS, aktiv-/passivmelding, fangstmelding eller mangler ved dokumentasjon.

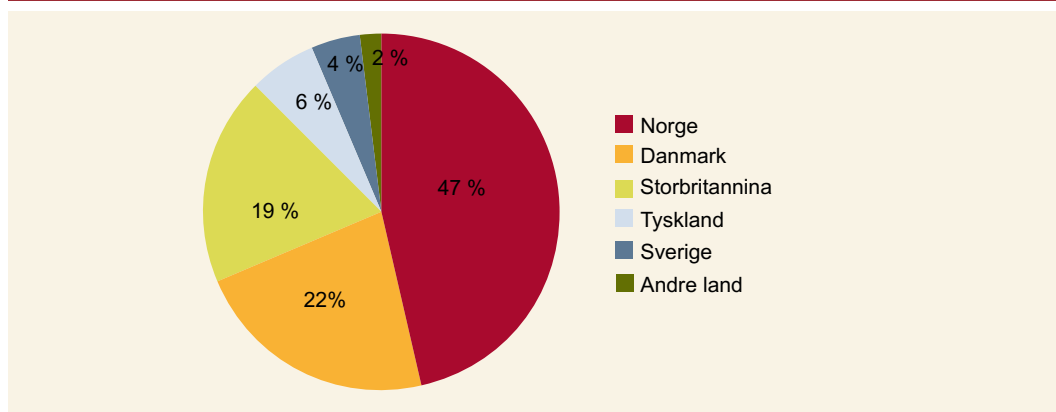
Kystvaktens kontroll av utenlandske fartøy

Figur 9 viser at litt over halvparten av Kystvaktens kontroller i Nordsjøen og Skagerrak i perioden 2010–2016 var kontroller av utenlandske fartøy. 22 prosent av fartøyene kom fra Danmark og 19 prosent fra Storbriannia. Antall kontroller per flaggstat varierer imidlertid noe fra år til år.

Kystvakten opplyser i intervju at det er vanskelig å kontrollere minstemål, bifangst, fiskerisone og utkast i Skagerrak på grunn av at det ikke er krav om at fartøyene må rapportere når de beveger seg inn og ut av norsk sone, i tillegg til at regelverket er forskjellig i EU-sonen og den norske sonen i Skagerrak, se punkt 4.4.3. Kystvakten opplever at fartøy krysser fra dansk til norsk sone og tilbake under fisket. Feilrapportering av soner har konsekvenser for kvoteavregningen, og dette svekker ressurskontrollen. Kystvakten opplyser at de sammen med Fiskeridirektoratet har dokumentert at det er feilregistrert fangster på til sammen 887 tonn i 2015. I Nordsjøen har Kystvakten et bedre grunnlag for kontroll fordi fartøyene er pålagt å rapportere hver gang de krysser grensen for norsk sone.

Ifølge Kystvakten er kvoteavregningen til EU-land uoversiktlig fordi landene og aktørene kan bytte eller kjøpe kvoter i løpet av året, også inntil to uker etter at fangsten er levert. Det er en utfordring i forbindelse med kontroller at kvotene endrer seg hele tiden.

Figur 9 Andel kontroller gjennomført av Kystvakten i Nordsjøen og Skagerrak* i perioden 2010–2016, fordelt på flaggstat, alle fiskeslag



Kilde: Basert på Kystvaktens kontrollstatistikk

* Tallene i figuren omfatter havområdene sør for 62°N, mens tallene fra Kystvaktens årsrapporter omfatter områder opp til 65°N.

Rapportering og formidling av kontrollresultater

En gjennomgang av Kystvaktens årsrapporter med vedlegg A for årene 2013–2015 viser at Kystvakten beskriver viktige elementer fra årets ressurskontroll, som utfordringer med hensyn til ressurser og statistikk over inspeksjoner og reaksjoner fordelt på havområder. Årsrapporten sendes til alle relevante departementer og etater.

På nettsidene sine beskriver Kystvakten fartøyene, men det står ingenting om etatens oppgaver med fiskerikontroll eller resultatene av kontrollene. Ifølge Kystvakten formidles kontrollresultatene til næringen gjennom offentliggjøring av statistikk, gjennom den offentlig tilgjengelige delen av årsrapporten med vedlegg, i dialog med fiskerlagene og i skippermøter og tilsvarende fora.

5.5 Kontroll på land

Fiskeridirektoratet har sammen med fiskesalgslagene ansvar for kontrollen på land.

5.5.1 Fiskesalgslagenes kontroll

All omsetning av fisk skal skje gjennom et godkjent fiskesalgslag. Salgslagene har i henhold til landingsforskriften ansvar for å kontrollere opplysningene på landings- og sluttsedlene før disse sendes til Fiskeridirektoratet. Fiskeridirektoratet uttaler i intervju at salgslagene administrerer kvotene ved å trekke landet fangst oppgitt på sluttseddelen fra fartøyets tilgjengelige kvote. Salgslagene administrerer også avregninger av kvoten ved norske landinger i utlandet.

Organisering

Fire fiskesalgslag har ansvar for fisk landet i Sør-Norge. Salgslagene som omsetter hvitfisk, har hvert sitt geografiske ansvarsområde og dekker mange mottak, se tabell 10. Sildelaget dekker færre mottak, men har en betydelig høyere omsetning enn de andre salgslagene.

Tabell 10 Salgslagenes geografiske ansvarsområder og omsetning

Salgslag	Geografisk ansvarsområde	Antall fiskemottak i Sør-Norge	Omsetning (2015) i mill. kr
Rogaland Fiskesalgslag	Rogaland	22 (inkludert 8 kjøpere av leppefisk)	174
Skagerakfisk	Sørlandet og Østlandet	25 (inkludert 2 rekefabrikker og 3 kjøpere av leppefisk)	449
Vest-Norges Fiskesalslag	Sogn- og Fjordane og Hordaland	61	616
Sildelaget	Pelagisk fisk i hele Norge	12	6 922

Kilde: Forskrift om førstehandsomsetning av villlevende marine ressurser, informasjon mottatt fra salgslagene og omsetning innhentet via SmartCheck og Sildelagets årsrapport for 2015

Kontrollressurser

Det kommer fram av dokumentasjon mottatt fra salgslagene og intervjuer at de fire salgslagene ikke har like ressurser til kontroll:

- Sildelaget har en kontrollavdeling med fem faste kontrollører, og tre avdelinger som gjennomfører dokumentkontroller.
- Rogaland fiskesalgslag har ikke særskilte kontrollressurser og kan ikke tallfeste ressursene til kontrollformål.
- Skagerakfisk har én person med hovedansvar for ressurskontrollen.
- Vest-Norges Fiskesalslag bruker ca. ett årsverk på kontroll.

Fiskeridirektoratet opplyser i intervju at Norges Råfiskarlag, som dekker hvitfisk i Nord-Norge, er det eneste salgslaget som har etablert en uavhengig kontrollavdeling. Nærings- og fiskeridepartementet legger til at Norges Råfiskarlags kontrollavdeling rapporterer direkte til administrerende direktør, mens Sildelagets kontrollavdeling rapporterer via salgsdirektøren. Både departementet og Fiskeridirektoratet understreker at det er viktig at salgslagenes kontrollavdeling er uavhengig, fordi salgslagene, som eies av fiskerne, har en dobbeltrolle i kontrollsammenheng. Fiskeridirektoratet har påpekt at den største utfordringen i forbindelse med kontrollarbeidet er at hvert enkelt salgslag har mange ulike roller og arbeidsoppgaver.⁷³ Ofte er andre hensyn enn kontroll styrende for salgslagenes ressurskontroll. Fiskeridirektoratet kom i 2015 fram til at kontrollressursene til flere av salgslagene ikke var tilstrekkelige til å gjennomføre de lovpålagte oppgavene. Fiskeridirektoratet gir også uttrykk for at ulikhetene i kontrollressursene gir en stor risiko for forskjellsbehandling av aktørene i fiskerinæringen. Dette ble bekreftet av Fiskeridirektoratets tilsyn med salgslagene i 2016.⁷⁴ Bare Sildelaget og Norges Råfisklag utførte ressurskontroll i tråd med pålagte krav. Fiskeridirektoratet påpeker salgslagene ikke har tatt inn over seg de skjerpede kravene som er gjort gjeldende i den nye fiskeslagslova og i landingsforskriften.

Dokumentasjonen fra salgslagene viser at det ikke finnes statistikk over kontrollene som utføres, og resultatene av disse. Dette påpekes også av Fiskeridirektoratet i deres tilsyn med salgslagenes kontrollarbeid.

Kontrollmetoder og kontrolltemaer

Alle salgslagene oppgir at de i hovedsak utfører dokumentkontroll av om opplysningene på landings- og sluttsedlene er fullstendige, underskrevet og konsistente. Salgslagene kontrollerer også om fartøyet har kvote, at bifangstreglene er overholdt, og om fiskeområdet er korrekt. Sildelaget oppgir at det har skriftlige rutiner for kontrollen. Nærings- og fiskeridepartementet opplyser at dokumentkontrollen består i stor grad av at personellet foretar en manuell kontroll dersom datasystemene automatisk varsler om at visse grenseverdier overstiges eller rapporteringsfeil oppdages.



Salgslagene for hvitfisk i Sør-Norge gjennomfører hovedsakelig dokumentkontroll av landings- og sluttsedlene.

73) Fiskeridirektoratet (2015) *Svar på bestilling – Fiskeridirektoratets vurdering av salgslagenes kontrollarbeid*. 25. august 2015.

74) Fiskeridirektoratet (2017) *Fiskeridirektoratets oppfølging av salgslagenes kontrollarbeid*. Tilsynsrapport fra Fiskeridirektoratet.

Sildelaget opplyser i intervju at det i noen tilfeller bruker sporingsdata i kontrollen, og at tilgangen til systemene for elektronisk rapportering av fangst- og aktivitetsdata og sporingsdata er lite brukervennlige. Ett salgslag opplyser at det vil være en fordel for kontrollen om salgslagene får tilgang til data fra kystfiskeappen. Fiskeridirektoratet uttaler i intervju at den praktiske tilgjengeligheten til direktoratets registre kan bli bedre. Det vil den bli når salgslagene får tilgang til det nye tilsynssystemet, SAGA.

Mange av opplysningene på sedlene kan bare kontrolleres gjennom inspeksjoner.⁷⁵ Salgslagene for hvitfisk opplyser at de sjelden er tilstede på kai og mottak for å sjekke fangsten opp mot opplysningene på sedlene. Inspeksjoner blir i praksis bare utført sammen med Fiskeridirektoratet. Sildelaget opplyser at det legger vekt på å kontrollere at det er oppført riktig art, mengde og pris på sluttsedlene. Gjennom intervjuer kommer det fram at Sildelaget i sine kontroller i hovedsak retter oppmerksomheten mot kvaliteten på fisken.

Fiskesalgslagene opplyser i intervju at de opplever enkelte utfordringer med å ivareta ansvaret for kontroll:

- Mange fiskemottak for hvitfisk er ikke døgnbemannet. Fiskeridirektoratet har derfor med støtte fra fiskerinæringen og fiskesalgslagene, gitt dispensasjon fra kravet om at både fiskeren og mottakeren skal være til stede under landingen. Dette innebærer at fiskerne selv veier fisken ved landinger utenom åpningstider, og at mottakerne kontrollveier fisken ved starten av arbeidsdagen og undertegner sluttseddelen.
- Det er flere små direktekjøpere av fisk, for eksempel restauranter.
- Salgslagene har ikke kvoteopplysninger om utenlandske fartøy som lander i Norge, og har dermed ikke mulighet til å kontrollere om disse landingene blir gjort innenfor den kvoten fartøyet har blitt tildelt av den aktuelle flaggstaten. Det er imidlertid flaggstaten som må bekrefte lovligheten av fartøyets landing overfor Fiskeridirektoratet før landing kan iverksettes.

Ifølge Fiskeridirektoratet er det en utfordring å skape forståelse for kravet om å ivareta registreringen av fisk som ikke representerer en markedsverdi på grunn av forringet kvalitet eller svinn under lagring.⁷⁶

Fiskesalgslagene opplyser at følgende områder er lavt prioritert i deres ressurskontroller:

- Landinger av leppefisk: Leppefisk telles av fiskeren og sluttkjøperen som er godkjent av Fiskeridirektoratet, og salgslagene mener at denne ordningen totalt sett gir god kontroll med landingene.
- Industrilanding: Sildelaget har ikke tilstrekkelige ressurser til å prioritere inspeksjoner av industrilandingene, selv om det kan være risiko for regelbrudd forbundet med disse landingene.

Resultatet av salgslagenes kontroller

Sildelaget opplyser at kontrollene sjelden fører til at fartøy eller anlegg får anmerkninger. De forholdene kontrollørene påpeker, blir stort sett tatt til følge av fiskere og kjøpere på stedet uten at de må vise noen ytterligere dokumentasjon.

Dersom fartøyet har fisket over kvote, og ved enkelte andre brudd på regelverket, skal salgslagene inndra verdien av fangsten. Ifølge Fiskeridirektoratets tilsynsrapport for 2016 gjennomfører ikke Vest-Norges Fiskesalslag og Rogaland Fiskesalslag inndragninger fortløpende, ettersom de ikke gjennomfører løpende kvotekontroll.

⁷⁵ Fiskeridirektoratet (2015) Svar på bestilling – Fiskeridirektoratets vurdering av salgslagenes kontrollarbeid. 25. august 2015.

⁷⁶ Fiskeridirektoratet (2015) Svar på bestilling – Fiskeridirektoratets vurdering av salgslagenes kontrollarbeid. 25. august 2015..

Dette er ikke tilfredsstillende da det vil kunne medføre forskjellsbehandling og at noen slipper inndragninger. De øvrige salgslagene har løpende kvotekontroller og inndragninger. Fiskeridirektoratet opplyser i intervju at det har vært en utfordring å få salgslagene til å rapportere de inndratte midlene i henhold til den nye landingsforskriften, som krever at inndragningene skal føres på sluttseddelen. Fiskeridirektoratet har ikke grunnlag for å si om salgslagene gjennomfører alle inndragningsvedtakene som hjemmelen gir grunnlag for.

Nærings- og fiskeridepartementet gikk igjennom salgslagenes rapporter for inndratte midler i 2013, og konkluderte med at salgslagene rapporterte ulikt, og at rapportene til en viss grad var mangelfulle.⁷⁷ Som en konsekvens av departementets konklusjoner ble salgslagene bedt om å benytte en mal for innsending av opplysninger for 2014.

Tabell 11 viser at størrelsen på midlene som salgslagene inndrar, varierer fra år til år. Rogaland fiskesalgslag har to år der det ikke er inndratt noen midler. Salgslaget forklarer variasjonene med at det er sjelden at kvotene i distriktet fiskes opp, og at det kan være enkeltlandinger som gjør store utslag.

Tabell 11 Verdien av fangst inndratt av fiskesalgslagene og bruk av midler til kontroll* i perioden 2013–2015. Tall i 1000 kroner

Salgslag	2013	2014	2015
<i>Verdi av inndratt fangst</i>			
Sildelaget	60 498	42 112	50 972
Rogaland Fiskesalgslag	0	0	604
Skagerakfisk	639	64	474
Vest-Norges Fiskesalslag	1 009	347	1 147
<i>Bruk av inndratte midler til kontrollformål</i>			
Sildelaget	9 796	13 709	13 784
Rogaland Fiskesalgslag	–**	0	355
Skagerakfisk	392	387	436
Vest-Norges Fiskesalslag	–**	650	855

Kilde: Salgslagenes rapportering til Nærings- og fiskeridepartementet for 2014 og 2015 og opplysninger innsendt fra salgslagene for 2013.

* Data for Sildelaget omfatter hele landet. Bruk av midler til prisutjevning og fraktilskudd er ikke spesifisert i tabellen.

** Har ikke fått opplysninger.

Mange fiskefartøy leverer fangst gjennom flere salgslag. Ifølge instruksjonen skal salgslagene samordne kontrollen for å fange opp de tilfellene der et fartøy i løpet av året lander fangst på flere steder og disse ligger innenfor mer enn ett salgslags ansvarsområde, slik at fangst utover fastsatt kvote blir avdekket.⁷⁸ Informasjon fra Fiskeridirektoratet viser at mens Sildelaget og Skagerrakfisk gjennomfører en fort-løpende kvotekontroll som dekker hele landet, gjennomfører Vest-Norges Fiskesalslag og Rogaland Fiskesalgslag bare en kvotekontroll ved årets slutt. Disse salgslagene har dermed ikke fullstendig oversikt over kvoter på fartøynivå gjennom året.

⁷⁷ Nærings- og fiskeridepartementet (2014) *Melding om inndragne midlar*, brev til salgslagene av 10. desember 2014.

⁷⁸ J-melding J-191-2012 *Ny instruks om salslaga si kontrollplikt*. <<http://www.fiskeridir.no/Yrkesfiske/Regelverk-og-reguleringer/J-meldinger>> [lest 13. desember 2016].

Verdien av inndratt fangst tilfaller salgslagene, og de inndratte midlene skal brukes til å dekke salgslagenes utgifter til kontroll.⁷⁹ Tabell 11 viser likevel at summen av inndratte midler som brukes til kontroll, særlig for Sildelaget, er betydelig lavere enn den totale verdien av inndragningen. Salgslagene opplyser i intervjuer at midlene brukes til kontroll og kontrolltiltak, og at blant annet nye datasystemer som kan bedre kontrollen, også er definert som kontrolltiltak. Forskriften åpner imidlertid for at salgslagene også kan bruke inndratte midler til prisutjevning eller pristilskudd og frakttilskudd for levert fangst. Fiskeridirektoratet påpeker i tilsynsrapporten fra 2016 at summen av de inndratte midlene er betydelig høyere enn hva som brukes på kontrollformål, og at det derfor ikke er økonomien som begrenser en større kontrollinnsats.

Nærings- og fiskeridepartementet opplyser i intervju at det ikke er definert hva salgslagene kan regne som kontrollutgifter. Salgslaget kan sende søknad til departementet om å få bruke midlene til andre formål, og departementet opplyser at det behandler alle søknader som kommer inn individuelt. Departementet har stilt opp noen vilkår som bør være oppfylt for å få innvilget søknaden, og disse går ut på at prosjektet skal være et enkeltprosjekt som skal gjennomføres innenfor et avgrenset tidsrom, at prosjektet skal bidra til å styrke ressursforvaltningen og/eller bedre forvaltningens kunnskap, eller at prosjektet kommer fellesskapet til gode. Fiskeridirektoratet opplyser i intervju at det ikke i stor nok grad har kontrollert om de inndratte midlene faktisk brukes til kontroll i henhold til forskriften.

Fiskeridirektoratets samarbeid med og oppfølging av fiskesalgslagene

Fiskeridirektoratet har ifølge intervju ikke behov for en samarbeidsavtale med salgslagene, fordi samarbeidet er godt på både på strategisk og operativt nivå.

Fiskeridirektoratet opplyser i intervju at det ikke har direkte hjemmel til å instruere eller reagere mot salgslagene dersom de ikke følger forskriften. Ved eventuelle avvik løses dette stort sett gjennom dialog, for eksempel i det årlige samarbeidsmøtet mellom direktoratet og salgslagene.

Salgslagene bekrefter i intervju at samarbeidet mellom dem og direktoratet er godt, men at det kan bli bedre:

- Alle salgslagene ønsker mer samarbeid med direktoratet om inspeksjoner, både fordi flere av salgslagene ikke har store nok kontrollressurser til å gjennomføre inspeksjoner på egen hånd, og fordi inspeksjonene kan samordnes bedre for å hindre at begge parter kontrollerer samme landing uavhengig av hverandre.
- I de tilfellene der salgslaget deltar i kontroller sammen med Fiskeridirektoratet, er det direktoratet som utarbeider rapportene fra kontrollene, og salgslagene mottar ikke noen kopi av disse kontrollrapportene. Flere av salgslagene gir uttrykk for at det kunne vært nyttig for dem å lese disse rapportene, både for å bli i stand til å gjøre bedre risikovurderinger og for å lære.

Nærings- og fiskeridepartementets styring og oppfølging av fiskesalgslagene

Nærings- og fiskeridepartementet godkjente i 2015 alle fiskesalgslagene i henhold til fiskesalgslagloven som trådte i kraft 1. januar 2014.⁸⁰ Departementet oppfordret i den forbindelse salgslagene til å slå seg sammen for å oppnå større og mer ensartede salgslag. Ingen av salgslagene har imidlertid slått seg sammen så langt.

Det følger av departementets instruks at salgslagene skal etablere de kontrollrutinene som er nødvendige for å oppfylle kontrollpliktene når det gjelder kvotekontroll og rapportering av inndratte fangster, samt at salgslagene er forpliktet til å følge de

⁷⁹) Forskrift om inndragning av fangst og bruk av inndregne midler.

⁸⁰) Nærings- og fiskeridepartementet (2015) *Søknad om godkjenning som fiskesalgslag*. Brev til salgslagene av 2. november 2015.

påleggene Fiskeridirektoratet gir i den forbindelse.⁸¹ Salgslagene har gjennom den nye fiskesalgslagsloven og landingsforskriften fått et utvidet kontrollansvar, samt at adgangen til å inndra fangstverdien har blitt utvidet.⁸² Departementet opplyser i intervju at det ikke har avdekket noe behov for å endre eller oppdatere departementets instruks fra 2012 etter at den nye landingsforskriften trådte i kraft. Ifølge Fiskeridirektoratet vil bedre veiledning om salgslagenes ansvar og forskjellen mellom registrering og kontroll på den ene siden og forretningsdrift på den andre, kunne bidra til å standardisere rutinene hos salgslagene.⁸³

Statens kontrollører er oppnevnt av Nærings- og fiskeridepartementet, og kontrollørene kontrollerer at salgslagenes drift er i samsvar med god forretnings- og forvaltningsskikk.⁸⁴ Nærings- og fiskeridepartementet uttaler i intervju at kontrollansvaret til statens kontrollører bare gjelder forretningsdelen av salgslagenes virksomhet, og at kontrollørene primært skal sikre at salgslagene ikke driver med myndighetsmisbruk ved forvaltningen av sitt omsetningsmonopol. Det er ingenting i kontrollørenes rapporter eller referatene fra møtene mellom statens kontrollører, fiskesalgslagene og Nærings- og fiskeridepartementet som tyder på at fiskesalgslagenes kontroll har vært tema.

5.5.2 Fiskeridirektoratets kontroll på land

Etter at Fiskeridirektoratet har mottatt landings- og sluttsedlene fra salgslagene, gjennomfører direktoratet umiddelbart en automatisk kontroll av sedlene opp mot krav til innhold og format.⁸⁵ Hvis direktoratet gjennom kontrollen avdekker feil, returnerer de den aktuelle landings- og sluttseddelen med feilmelding til salgslaget for behandling. Fiskeridirektoratet opplyser i intervju at systemet er basert på egenrapportering som innebærer at data kan manipuleres. Regionene gjennomfører derfor en grundigere kontroll av et utvalg landinger.

Tabell 12 viser at Fiskeridirektoratet gjennomførte til sammen 891 landkontroller av fisk i Nordsjøen og Skagerrak i perioden 2013–2016. Det er registrert betydelig færre kontroller i 2015 og 2016 enn i 2013 og 2014. En registrert kontroll kan være omfattende i antall timer og omfatte flere kontrolltemaer. Statistikken over antall kontroller gir derfor ikke nødvendigvis et godt bilde av omfanget av kontrollene.

Analyse av data fra Fiskeridirektoratet viser at kontroller av de pelagiske fiskeartene sild, makrell og kolmule utgjør om lag 50 prosent av de registrerte kontrollene. Blant fiskeartene i utvalget har Fiskeridirektoratet gjennomført flest landingskontroller av nordsjøisild i perioden 2013–2016, se tabell 12. Videre kontrollerer direktoratet øyepål, tobis og sei hyppigst. Brisling og leppefisk blir sjelden kontrollert.

81) J-melding J-191-2012: *Ny instruks om salslaga si kontrollplikt*. <<http://www.fiskeridir.no/Yrkesfiske/Regelverk-og-reguleringer/J-meldinger>> [lest 13. desember 2016].

82) Fiskeridirektoratet (2015) *Svar på bestilling – Fiskeridirektoratets vurdering av salgslagenes kontrollarbeid*. 25. august 2015 og brev fra Nærings- og fiskeridepartementet 13. februar 2017.

83) Ibid.

84) *Forskrift om staten sine kontrollører for fiskesalslaga*.

85) Fiskeridirektoratet, *Landings- og sluttsedlene*. <<http://www.fiskeridir.no/Yrkesfiske/Kontroll/Landing-og-mottak/Landings-og-sluttsedlene>> [lest 1. desember 2016].

Tabell 12 Antall landingskontroller* av fisk i Nordsjøen og Skagerrak etter hovedfiskeri i perioden 2013–2016

Hovedfiskeri	2013	2014	2015	2016
Brisling	3	3	1	1
Hestmakrell	8	4	5	-
Leppefisk	-	-	2	-
Nordsjøsild	55	57	51	19
Reke	1	18	2	9
Sei	4	16	13	4
Tobis	5	20	11	-
Torsk	3	11	3	4
Øyepål	51	10	4	5
Makrell	72	94	50	62
Øvrige fiskearter	28	50	25	10
Ikke oppgitt hovedfiskeri	26	35	17	19
Totalt	256	318	184	133

Kilde: Data fra Fiskeridirektoratets inspeksjonsdatabase

* Landingskontroller inkluderer fullkontroll, dokumentkontroll, fangstkontroll, eksportkontroll, lagerkontroll, låssettingskontroll, utbyttemåling, lagertelling, kontroll av sporingsutstyr, vektkontroll, omsetningskontroll, mottakskontroll og "ingen inspeksjon".

Prioritering og gjennomføring av kontroller

Før regionene iverksetter en kontroll, gjennomfører de vanligvis en analyse av ERS- og VMS-data for å kartlegge hvor og hva fartøyet har fisket. I enkelte tilfeller vil andre forhold, som størrelsen på en landing, avgjøre hvilke objekter som plukkes ut for kontroll.

Region sør peker på flere utfordringer i forbindelse med gjennomføringen av risikobaserte kontroller:

- Ved landinger på over 1000 tonn av utenlandske fartøy er risikoen for at det forekommer brudd på regelverket, særlig høy. Disse landingene kan foregå over to til tre dager, og fordi det krever store ressurser å kontrollere slike fartøy, blir de sjelden kontrollert. Faren for å bli tatt for brudd på regelverket er derfor liten for disse fartøyene.
- Det er risiko forbundet med mottak som har eierinteresser i fartøy. I slike tilfeller kan kjøperen og fartøyet samarbeide om å bryte regelverket. Bedre kjennskap til avtalene mellom fiskerne og mottakene hos regionene ville ha styrket kontrollen.

Tabell 13 Andel kontrollert av landet mengde fisk og av totalt antall landinger* i Sør-Norge i perioden 2013–2016. Tall i prosent. Fullkontroller av utvalgte fiskeslag, kolmule og makrell**

Fiskeslag	Andel kontrollert av landet mengde fisk				Andel kontrollert av totalt antall landinger			
	2013	2014	2015	2016	2013	2014	2015	2016
Brisling***	5,9	7	0,0	2,9	2,4	2,8	0,0	0,9
Hestmakrell	15,9	1,4	9,9	0,2	5,5	3,0	3,7	0,0
Kolmule	1,9	0,5	<0,1	0,1	1,7	2,6	0,0	0,0
Leppefisk****	0,0	0,0	14,5	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0
Makrell	9,3	6,6	7,1	8,7	2,4	2,4	1,3	1,7
Nordsjøsild*****	6,8	10,4	5,1	2,5	7,0	10,3	7,0	1,7
Reke	0,0	0,2	0,1	<0,1	0,0	0,1	<0,1	<0,1
Sei	3	12,3	0,4	0,3	0,1	0,8	0,9	0,0
Tobis	7,7	13,5	8,3	0,0	6,3	12,9	7,8	0,0
Torsk	0,5	4	0,1	<0,1	0,0	0,4	0,0	0,0
Øyepål	15,4	10,7	2,5	2,8	16,1	11,7	2,9	2,9

Kilde: Data fra Fiskeridirektoratets inspeksjonsdatabase og Fiskeridirektoratets landings- og sluttseddelregister

- * Bearbejdede data fra landings- og sluttseddelregisteret er benyttet for å analysere antall landinger. Et fartøy som lander på et bestemt tidspunkt defineres som én landing. En landing kan etter denne definisjonen innebære at fartøyet har fanget flere arter og/eller at det er utskrevet flere landings-/sluttsedler. Dette vil for eksempel være tilfelle dersom et fartøy har fisket i to ulike soner eller på to ulike kvoter, eller dersom fangsten som landes fordeles på flere mottakere.
- ** Ved beregning av andel kontroller benyttes kategorien hovedfiskeri. Hovedfiskeri er definert ved minst 50 prosent av landet mengde fisk i en landing. Om lag 10 prosent av landingene har ikke definert hovedfiskeri.
- *** I beregningen av kontrollert mengde i prosent av landet mengde er kontrollert mengde hav- og kystbrising slått sammen og sammenlignet med total mengde landet brising, uavhengig av type.
- **** Leppefisk er en del av kategorien bunnfisk i oversikt over landet mengde fisk i Fiskeridirektoratets statistikkbank.
- ***** Nordsjøsild omfatter fisk registrert som sild og nordsjøsild i Fiskeridirektoratets inspeksjonsdatabase.

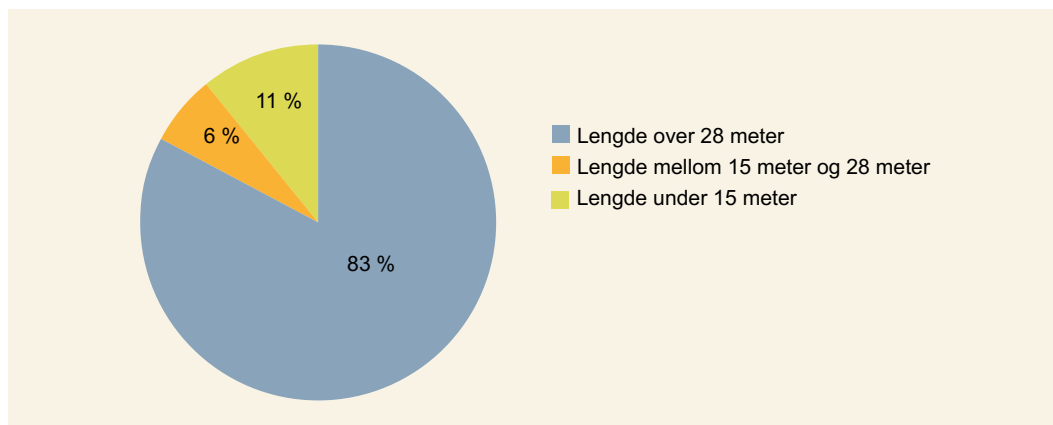
Tabell 13 viser at sammenlignet med landet mengde fisk er det flest kontroller av øyepål, hestmakrell, tobis og nordsjøsild av fiskeartene i utvalget. I 2016 ble det imidlertid ikke registrert kontroller av tobis. Det er få kontroller av reke og torsk. Ifølge den årlige bilaterale kvoteavtalen mellom Norge og EU skal Norge kontrollere minimum 5 prosent av landingene og 7,5 prosent av landet mengde av makrell, hestmakrell, kolmule og sild. Tabell 13 viser at Fiskeridirektoratet når kontrollmålet for landet mengde fisk og for andel kontroller av totalt antall landinger for enkelte år.⁸⁶

Fiskeridirektoratet opplyser i intervju at fartøy som har liten gjenstående fartøykvote, blir tettere fulgt opp, spesielt i de pelagiske fiskeriene. Næringen kan imidlertid tilpasse seg kontrollen ved at de ikke overtrer regelverket på de siste turene. En gjennomgang av sakspapirer til reguleringsmøtene og analyse av data fra Fiskeridirektoratets inspeksjonsdatabase viser at direktoratet prioriterer kontroll av de fiskeriene der fisket foregår på bestemte tider av året. Det er imidlertid ikke noe som klart tyder på at kontrollhyppigheten øker mot slutten av året når en del av kvotene er oppfisket eller nærmer seg oppfisket. For eksempel ble bifangstreglene for torsk skjerpet i september 2013 som følge av kraftig overfiske i Skagerrak, men hvorvidt reglene ble etterlevd, ble ikke undersøkt med hyppigere kontroller mot slutten av året.

86) Kontrollmålet er et mål på nasjonalt nivå. Fiskeridirektoratet opplyser at det benytter opplysninger om antall kontroller i alle regioner og for artene sild, makrell, kolmule og hestmakrell samlet for å vurdere om målet er nådd.

Ifølge intervju med Fiskeridirektoratet er ikke dagens kontroll med fisket av leppefisk god nok. Det er en utfordring å få rapportert riktig mengde fisk fordi den lagres levende og ikke kan veies. Leppefisk leveres i enkelte tilfeller direkte til oppdrettsanlegg. Det er derfor uvisst om riktig mengde blir ført opp på landings- og sluttsedler.

Figur 10 Andel av Fiskeridirektoratets landingskontroller etter båtlengthe i perioden 2013–2016*



Kilde: Data fra Fiskeridirektoratets inspeksjonsdatabase

* For 213 av til sammen 891 kontroller er det ikke registrert båtlengthe.

Fiskeridirektoratet gjennomfører flest kontroller av store fartøy, se figur 10. 83 prosent av kontrollene gjelder fartøy som er over 28 meter lange, og disse fanger 79 prosent av den totale mengden fisk (i tonn).⁸⁷

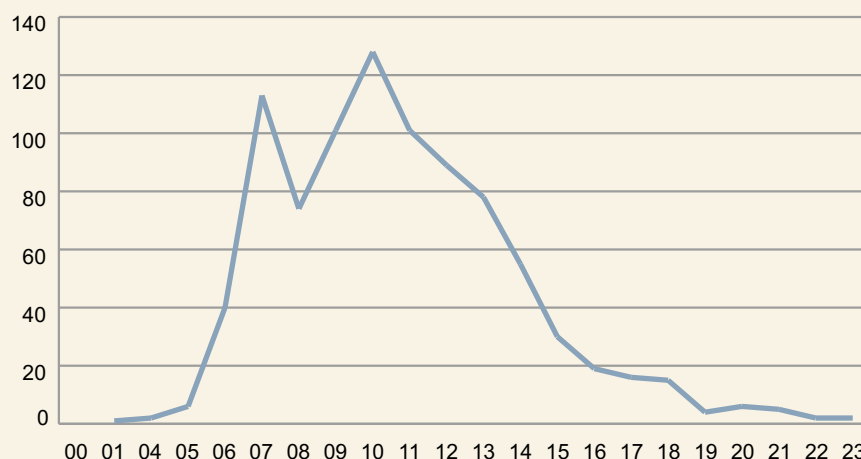
Dataanalysen viser at Fiskeridirektoratet stort sett starter kontrollene på dagtid, se figur 11. 90 prosent av kontrollene i perioden 2013–2016 startet mellom kl. 07.00 og kl. 17.00. Kontrollene gjennomføres også hovedsakelig på hverdager, se figur 12. En analyse av data fra landings- og sluttseddelregisteret viser at flest landinger avsluttes på dagtid.⁸⁸ Videre avsluttes flest landinger, 90 prosent, på hverdager, og av disse avsluttes 17 prosent på mandager.

Fiskeridirektoratet bekrefter i intervju at kontrollene er for forutsigbare. Fordi inspektørene ikke er i en turnusordning, er kontrollarbeidet i mindre grad fleksibelt, og det foregår få kontroller på kvelden, om natten og i helgene. Dagens arbeidstidsordning innebærer at det er særlig utfordrende å kontrollere landinger av store fartøy. Fiskeridirektoratet opplyser at natt- og helgearbeid er organisert ulikt i regionene, og at kostnadene ved overtidarbeid i noen grad vil ha innvirkning på prioriteringene.

⁸⁷) Fiskeridirektoratets statistikkbank (2016).

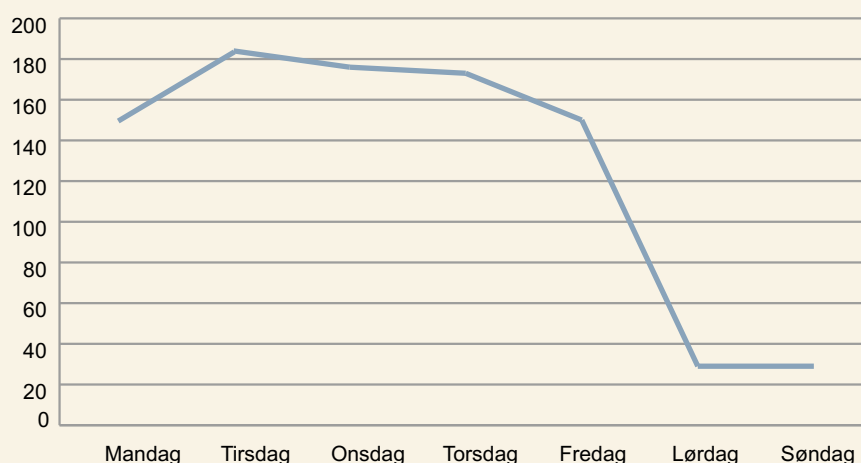
⁸⁸) Fiskeridirektoratets landings- og sluttseddelregister inneholder kun informasjon om tidspunktet for når en landing er avsluttet, og ikke når den starter. Det er derfor ikke mulig å sammenligne starttidspunktet for kontrollene med starttidspunktet for landingene.

Figur 11 Antall kontroller fordelt på timer i døgnet. Starttidspunkt for kontroll, 2013–2016



Kilde: Data fra Fiskeridirektoratets inspeksjonsdatabase

Figur 12 Antall kontroller fordelt på ukedager. 2013–2016



Kilde: Data fra Fiskeridirektoratets inspeksjonsdatabase

Fiskeridirektoratet kan gi tillatelse til landing utenom mottakets åpningstid. Gjennom intervjuer med Region sør og vest kommer det fram at det er en liberal praksis når det gjelder å gi dispensasjon fra samtidighetsprinsippet⁸⁹ i regionene, og Fiskeridirektoratet opplyser at dette er politisk ønskelig. Ikke alle mottak i Region sør og vest er døgnbemannet, og regionene legger vekt på at det er viktig å opprettholde små mottak som ikke har ressurser til å ha bemanning hele døgnet.

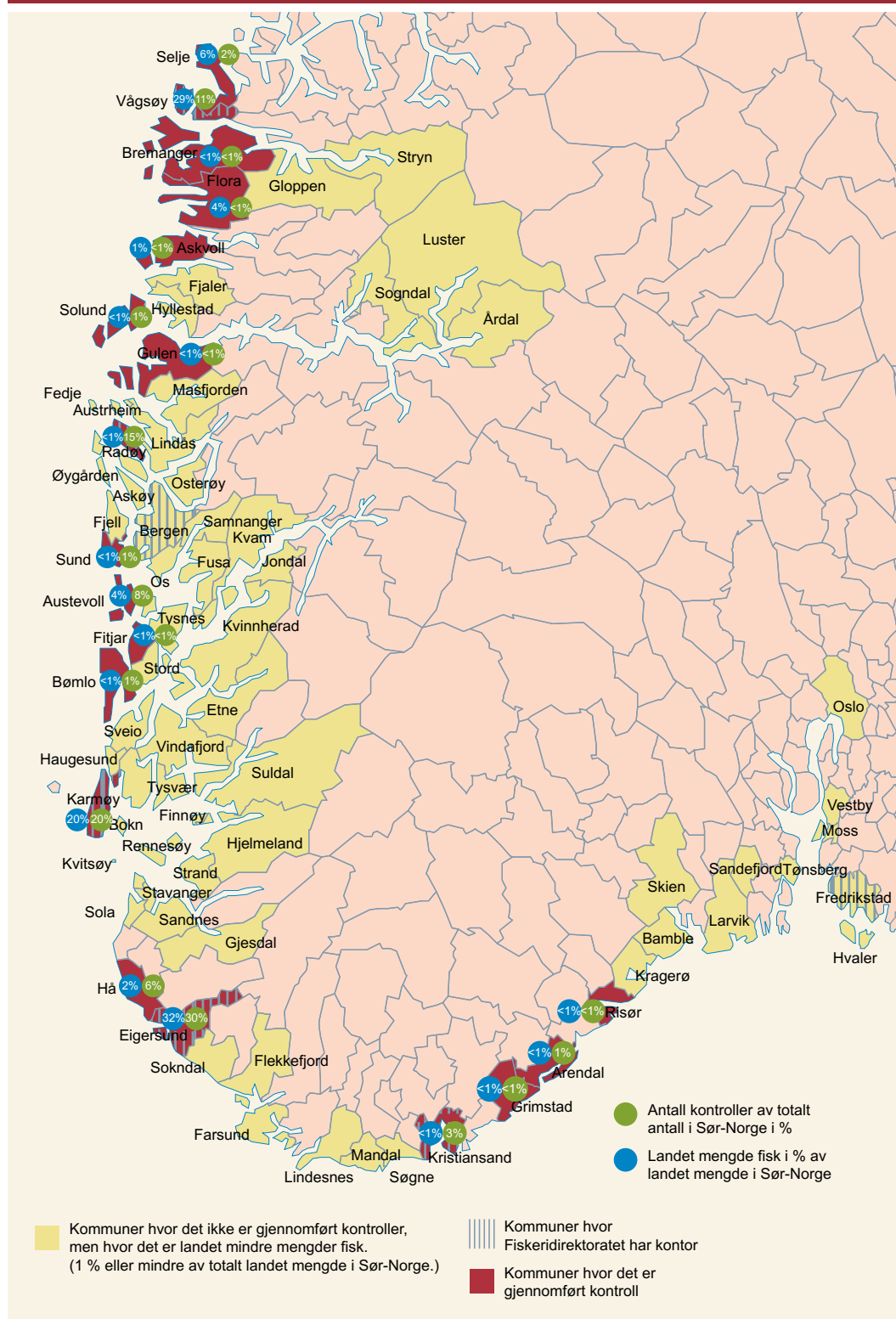
Videre viser analyse av statistikk fra Fiskeridirektoratets inspeksjonsdatabase at det er registrert flest kontroller av fangst som er landet i en kommune i nærheten av et av Fiskeridirektoratets kontorer i Region vest og sør (merket grønt) se figur 13.⁹⁰ Det dreier seg hovedsakelig om kommuner der det er landet større mengder fisk. Det er særlig mange kontroller i Eigersund, Vågsøy og Karmøy, der 80 prosent av fisken er landet. For mange kommuner der det er landet mindre mengder fisk, er det ikke registrert kontroller i Fiskeridirektoratets database i perioden 2013–2016. Fartøy over

89) Samtidighetsprinsippet i landingsforskriften innebærer at selger/mottaker og kjøper av fangst skal undertegne slutseddelen samtidig.

90) Region sør har kontorer i Eigersund, Fredrikstad og Kopervik – fram til og med 2016 hadde regionen også kontor i Kristiansand. Eigersund ligger i Eigersund kommune, mens Kopervik ligger i Karmøy kommune. Region vest har kontorer i Måløy og i Bergen. Måløy ligger i Vågsøy kommune. Radøy er en øykommune som ligger i Hordaland, ikke langt fra Bergen.

15 meter har plikt til å sende forhåndsmelding til Fiskeridirektoratet senest to timer før landing, og disse fartøyene kan spores. Det er ifølge Region sør vanskeligere å rykke ut tidsnok til kontroll av små fartøy. Ved planlegging av kontroll bruker derfor Region sør sluttsedelregisteret for å kartlegge fartøyenes leveringsmønster, spaning eller sporing via et automatisk identifikasjonssystem.

Figur 13 Kommuner i Sør-Norge hvor det er landet fisk og gjennomført kontroller i årene 2013–2016.*



Kilde: Data fra Fiskeridirektoratets inspeksjonsdatabase og statistikk fra Fiskeridirektoratets statistikkbank

* Kontroller gjennomført av Region sør og Region vest. Landingskommune er ikke oppgitt for 65 prosent av kontrollene. Dette skyldes hovedsakelig at landingskommune ikke kan knyttes til alle typer kontroller.

Kontrollmetoder og resultater

Fiskeridirektoratet gjennomfører ulike typer kontroller. Fullkontroll er den mest omfattende kontrolltypen av de tradisjonelle kontrolltypene. Ulike viktige kontrolltyper og hva som inngår i den enkelte kontrolltypen, er illustrert i hovedtrekk figur 14.

Figur 14 Fiskeridirektoratets kontrolltyper



Kilde: Fiskeridirektoratets *Håndbok i ressurskontroll*

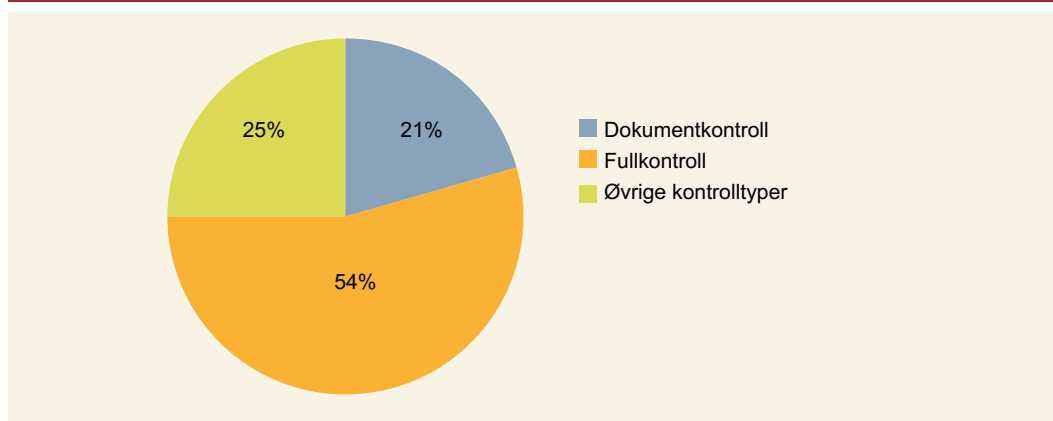
Håndbok i ressurskontroll er arbeidsverktøyet for inspektørene. Ifølge Fiskeridirektoratet er håndboken veiledende og gir ingen fasit om hvordan en kontroll bør gjennomføres, fordi det i mange tilfeller er nødvendig å tilpasse kontrollene til de faktiske forholdene. Håndboken revideres fortløpende. Direktoratet opplyser videre at det er utfordrende å sikre at de ulike regionene utfører kontrollene metodisk likt. Direktoratet understreker samtidig at det er viktig at ressurskontrollen ikke blir forutsigbar. Det er ikke avgjørende at kontrollene gjennomføres helt likt, men at eventuelle brudd på regelverket kan dokumenteres tilstrekkelig, slik at direktoratet kan reagere på forholdene. Kontrollene varsles ifølge Region sør og vest ikke på forhånd.

Fullkontroll er en samlebetegnelse på landingskontroller som retter oppmerksomheten mot både fartøy og mottak. En fullkontroll omfatter både dokumentkontroll og mottakskontroll.⁹¹ I dokumentkontrollen kontrollerer direktoratet ifølge intervju med Region sør og vest om det er sammenheng mellom fangstdata som rapporteres i det elektroniske rapporteringssystemet (ERS) og mengden fisk som er omsatt. Inspektørene finner ifølge Region sør ofte avvik mellom estimert og sluttseddelført mengde.

Gjennom intervjuer og dokumentanalyse kommer det fram at i en landingskontroll av konsumfisk følger inspektørene med når fisken blir sortert og veid. De gjør kvalitative vurderinger av art, bifangst, utkast og størrelsessammensetning.

91) Fiskeridirektoratet (2016) *Fiskeridirektoratets håndbok i ressurskontroll* del I, kapittel 7, revideres fortløpende.

Figur 15 Antall kontroller etter kontrolltype* i Nordsjøen og Skagerrak. 2013–2016



Kilde: Data fra Fiskeridirektoratets inspeksjonsdatabase

* Øvrige kontrollmetoder inkluderer fangstkontroll, eksportkontroll, lagerkontroll, låssettingskontroll, utbyttemåling, lagertelling, kontroll av sporingsutstyr, vektkontroll, omsetningskontroll, mottakskontroll og "ingen inspeksjon".

En analyse av data fra Fiskeridirektoratets inspeksjonsdatabase viser at litt over halvparten av alle registrerte kontroller er fullkontroller, se figur 15. Direktoratet gjennomfører flest fullkontroller av hovedfiskeriene nordsjøslid, øyepål og sei av artene i utvalget. Når det gjelder andre fiskerier, gjennomfører de flest fullkontroller av makrell, 183 kontroller totalt. Fiskeridirektoratet gjennomfører også mange dokumentkontroller.

Gjennom intervjuer kommer det fram at det er enkelte svakheter ved fullkontroller som kontrolltype. Denne kontrolltypen

- er svært ressurskrevende, særlig for landinger av pelagisk fisk og for industrilandinger fordi det under disse landingene må være minst to inspektører til stede hele tiden
- tar som regel utgangspunkt i fiskerens innrapporterte fangstestimat og mengde landet fisk som føres opp på sluttseddelen, og disse estimatene kan være usikre
- gir et misvisende bilde av situasjonen fordi landingene som oftest blir utført korrekt når Fiskeridirektoratets inspektører er til stede
- har kortvarig forebyggende effekt på lovbrudd
- er forutsigbar og kontrollobjektene kan tilpasse seg i tide

En gjennomgang av data i Fiskeridirektoratets inspeksjonsdatabase viser at de fleste regelverksbruddene registrert av inspektørene gjelder avvik mellom fangstmengden som er oppgitt i ERS og kontrollert fangstmengde, samt lovbrudd ved fangstmeldinger.⁹² Inspektørene har også registrert flere tilfeller av mangelfulle opplysninger om fangst.

Omsetningskontroller

Fiskeridirektoratet mener at det i tillegg til fullkontroller er nødvendig med kontroller som omfatter heler verdikjeden, inkludert mottak og kjøpere, såkalte omsetningskontroller.⁹³ Gjennom intervjuer kommer det fram at regionene har behov for bedre kompetanse og dessuten større ressurser for å gjennomføre omsetningskontroller. Ifølge NSRV for 2017 skal Fiskeridirektoratet opprette tverregionale grupper som skal arbeide med etterfølgende kontroller. Analyse av data fra Fiskeridirektoratets inspeksjonsdatabase viser at regionene gjennomfører enkelte omsetningskontroller, men at noen av disse er lite omfattende.⁹⁴ I Region vest er det gjennomført sju

92) Registreringen av brudd i inspeksjonsdatabasen kan være ufullstendig.

93) Fiskeridirektoratet (2014) *Svar på bestilling – Oppfølging av statsrådens møte med fiskerierhvervet om fiskerikriminalitet*. Notat til Nærings- og fiskeridepartementet.

94) Region sør har ifølge inspeksjonsdatabasen gjennomført enkelte omsetningskontroller av hummer, sjøkreps og taskekrabbe, mens Region vest hovedsakelig har gjennomført omsetningskontroller av makrell.

omsetningskontroller av makrell. Region vest opplyser at den prioriterer omsetningskontroller og andre etterfølgende kontroller høyt, og i 2014 brukte regionen store ressurser på én omsetningskontroll. Region sør opplyser at den gjennomfører utbyttemålinger og lagertellinger ved de store pelagiske anleggene flere ganger i året, men ikke omsetningskontroller. Fiskeridirektoratet uttaler i intervju at det kan være hensiktsmessig å spesialisere enkelte regioner.

Fra 1. januar 2015 ble det innført en utvidet plikt til å føre journal over mottak, produksjon og lager av fisk for mottaker og skjerpede krav til veiing av fisk, jf. landingsforskriften. Før 1. januar 2017 har Fiskeridirektoratet imidlertid gitt dispensasjon fra kravene til journalføring. Den 9. februar 2017 endret Nærings- og fiskeridepartementet landingsforskriften slik at plikten til å føre produksjonsjournal og journal for lager ble fjernet. Endringen ble foretatt fordi kravene ble oppfattet som unødvendige byrde for bedriftene. Krav til vekter og innveiing ved landing videreføres. Både Region vest og Fiskeridirektoratet har vært opptatt av at iverksettingen av kravene i landingsforskriften er helt nødvendig for å kunne gjennomføre omsetningskontroller. Fiskeridirektoratet opplever at iverksettingen av den nye landingsforskriften, spesielt journalkravet, har møtt motstand, særlig fra de store aktørene.



Kontroll av industrifisk er ressurskrevende fordi landingene er store og forutsetter at det tas prøver av fangsten for å slå fast art og størrelsen på fisken. Bildet viser ringnotfartøyer i Egersund havn.

Foto: Roar Bjånesøy / Norges Sildesalgslag

Kontroll av industrifisk

Fiskeridirektoratet har gjennomført 849 kontroller av industrilandinger i hele Norge i perioden 2010–2015, og dette har resultert i 136 reaksjoner.⁹⁵ Ifølge intervjuer med Fiskeridirektoratet er det utfordrende å gjennomføre kontroller av industrianlegg, både med hensyn til HMS og med hensyn til mulighetene for å oppnå et godt kontrollresultat. Fangsten står i fare for å bli oppløst, og det er derfor risiko for at informasjonen på landings- og sluttseddelen ikke gjenspeiler fangsten. Derfor er det nødvendig å ta prøver av fangsten for å fastslå art og størrelse på fisken. Ifølge Fiskeridirektoratet er det nødvendig med fire inspektører tilstede under landing av fisk til industrianlegg.

⁹⁵ Fiskeridirektoratet (2016) *Nasjonal operasjonell risikoanalyse 2016 – Industrifiske*.

Fiskeridirektoratet opplyser i intervju at industrianlegg har vært fritatt fra vesentlige krav i landingsforskriften i mange år, blant annet fra kravene til vektsystemer og til å ta prøver for å komme fram til fangst- og størrelsessammensetning. Gjennom intervjuer og dokumentanalyse kommer det fram at Fiskeridirektoratet arbeider for å pålegge anleggene å ta prøver av fangsten, men at det møter motstand i næringen.

Kontroll av utenlandske fartøy

Norge er medlem av Den nordøst-atlantiske fiskerikommisjonen (NEAFC), som arbeider for å sikre et bærekraftig fiske i havområder som ligger utenfor landenes jurisdiksjon, og som også har regelverk om kontroll av landinger fra utenlandske fartøy (havnestatskontroll), se faktaboks 9. Det er kun NEAFCs regelverk om havnestatskontroll som er relevant i Nordsjøen og Skagerrak. Både Norge, EU og andre avtaleparter i NEAFC rapporterer årlig til NEAFC-sekretariatet om hvor mange havnestatskontroller de har gjennomført, eventuelle regelverksovertredelser de har avdekket, og oppfølgingen av overtredelsene.⁹⁶

Analyse av data fra Fiskeridirektoratets inspeksjonsdatabase viser at det er registrert 52 fullkontroller av utenlandske fartøy i perioden 2013–2016.⁹⁷ I underkant av halvparten av kontrollene ble gjennomført i 2016. Nordsjøsild og makrell utgjør om lag 90 prosent av den totale mengden landet fisk fra utenlandske fartøy i perioden. Fiskeridirektoratet når kontrollmålene for makrell i perioden, men ikke for andre fiskearter, se tabell 14.

Tabell 14 Andel kontrollert av landet mengde fisk og av totalt antall landinger* i Sør-Norge i perioden 2013–2016. Tall i prosent. Fullkontroller av utenlandske fartøy for fisk som er kontrollert

Fiskeslag	Andel kontrollert av landet mengde fisk				Andel kontrollert av totalt antall landinger			
	2013	2014	2015	2016	2013	2014	2015	2016
Makrell	7,6	5,5	8,8	10,4	7,9	8,8	13,5	18,1
Nordsjøsild**	4,8	0,05	2,6	8,4	6,5	-	2,9	7,7
Torsk***	-	0	20,4	3,8	-	-	0	-
Hestmakrell	0	0	0	0,1	-	-	-	-
Pigghå	-	-	-	1,9	-	-	-	-
Sei	-	-	-	0,4	-	0	-	-
Totalt	6,5	4,2	6,4	7,8	6,1	6,8	9,4	12,6

Kilde: Data fra Fiskeridirektoratets inspeksjonsdatabase og sammenstilling av data fra Fiskeridirektoratets statistikkdatabase. Hovedfiskeri er definert ved minst 50 prosent av landet mengde fisk i en landing. Om lag 10 prosent av landingene har ikke definert hovedfiskeri.

* Se tabell 13 for en definisjon av landing.

** Nordsjøsild omfatter fisk som er registrert som sild og nordsjøsild i Fiskeridirektoratets inspeksjonsdatabase.

*** Torsk, hestmakrell, pigghå og sei er ikke hovedfiskeri, og derfor kan ikke andel kontroller beregnes.

Gjennom intervjuer kommer det fram at kontrollen med norske landinger i utlandet fungerer godt, men at det er noen utfordringer med utenlandske landinger i Norge:

- Utenlandske fartøy iverksetter i enkelte tilfeller landing før flaggstaten har bekreftet opplysninger om fartøyet.
- Per i dag benytter direktoratet ikke informasjonen fra landings- og sluttsedlene til å overvåke kvoten som er tildelt utenlandske fartøy i norske farvann. Sluttsedler fra

96) NEAFC (2016) *Annual Report on Control and Enforcement*, Norway, EU.

97) Kontrollmålene i NEAFC-avtalen og i den årlige bilaterale kvoteavtalen mellom Norge og EU gjelder andel gjennomførte fullkontroller. Ifølge Fiskeridirektoratet vurderes måloppnåelse for de to kontrollmålene uavhengig av hverandre. En fullkontroll for artene makrell, sild, kolmule og hestmakrell på et utenlandsk fartøy vil imidlertid regnes mot begge kontrollmålene. En fullkontroll av et utenlandsk fartøy regnes også som en havnestatskontroll mot NEAFC kontrollmålet.

- utenlandske landinger blir ikke kontrollert fortløpende, men kontrolleres samlet for året, og Fiskeridirektoratet informerer da gjeldende havnestat ved eventuelle avvik.
- EU stopper ikke det norske fisket i EU-farvann når den norske kvoten er oppbrukt. Fiskeridirektoratet mener at EU ikke har et system som i tide fanger opp at norske kvoter er oppfisket, og direktoratet må derfor selv stoppe fisket.
 - Bokføringen av fisk som selges på auksjoner i utlandet, kan være mangelfull. Region vest ønsker et bedre samarbeid med tollmyndighetene på dette området.

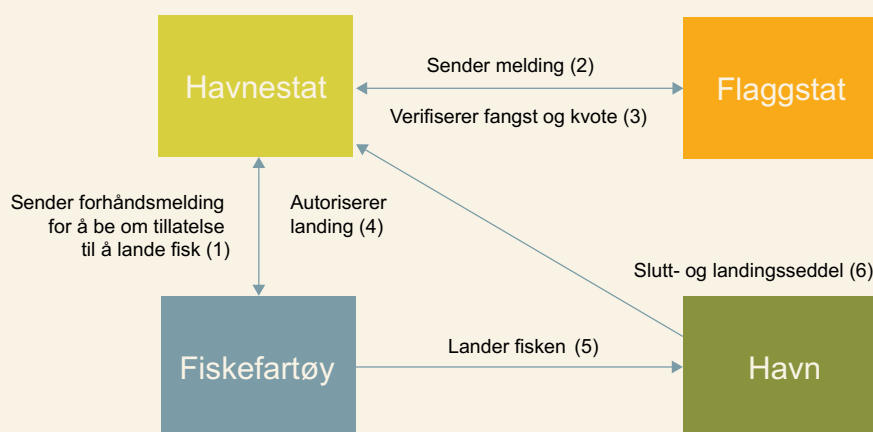
Faktaboks 9 NEAFCs havnestatskontrollregime (Port State Control)

Havnestatskontrollregimet skal hindre ulovlig, urapportert og uregulert fiske (UUU-fiske) ved at utenlandske fartøy ikke kan lande fisk i et lands havn uten at fartøyets flaggstat kan bekrefte at fisken er fangstet lovlig. Hver avtalepart i NEAFC skal inspisere av alle landingene eller omlastningene minst 5 prosent av fersk fisk eller minst 7,5 prosent fryst fisk i sine havner i løpet av et år. Inspeksjonene skal være risikobaserte og i henhold til retningslinjene for havnestatskontroll med utenlandske fartøy i Norge.

Utenlandske fartøy skal forhåndsvarsle landing. Havnestatens fiskerimyndigheter skal sende en kopi av kontrollskjemaet til flaggstaten og NEAFC-sekretariatet, som gjør rapporten tilgjengelig på nettsiden for andre inspektører. Flaggstaten skal bekrefte at de har oversendt forhåndsvarsel og at

- fartøyet har tilstrekkelig kvote
- fangstmengden inngår i fangstregnskapet eller brukes for å beregne eventuelle fangstbegrensninger
- fartøyet hadde tillatelse til å fange fisken i de angitte områdene
- fartøyets posisjon for fangstområde har blitt sjekket mot sporingsdata

Landing får bare skje etter at flaggstaten har bekreftet opplysningene i punktlisten og havnestatsmyndigheten deretter har gitt tillatelse til landing.



NEAFC innførte ordningen med havnestatskontroll for fryst fisk i 2007 og utvidet den til å gjelde fersk fisk i 2016.

Kilde: NEAFC Scheme of Control and Enforcement 2016, chap. V Port State Control; Fiskeridirektoratet (2016) verifisert referat fra møte 18. oktober 2016

Rapportering, dokumentasjon og formidling av kontrollresultater

Dokumentgjennomgangen viser at det i liten grad foregår noen systematisk rapportering og dokumentasjon av kontrollvirksomheten. Fiskeridirektoratet lager kontrollrapporter ut fra standardiserte kontrollskjemaer og registrerer kontrollene i inspeksjonsdatabasen (se punkt 5.2).

En gjennomgang av Fiskeridirektoratets årsrapporter viser at disse beskriver arbeidet med kontrollen, men at de ikke inneholder opplysninger om konkrete resultater fra kontrollvirksomheten. Nærings- og fiskeridepartementet ber heller ikke direktoratet om å rapportere kontrollresultater, jf. tildelingsbrevet. Kun én gang har departementet [Fiskeri- og kystdepartementet] bedt direktoratet om å utarbeide en rapport – en oppsummerende rapport om kontrollvirksomheten i 2012.⁹⁸

Fiskeridirektoratet opplyser videre at de heller ikke utarbeider systematiske, skriftlige evalueringer av gjennomførte kontroller, bortsett fra av store omsetningskontroller. Fiskeridirektoratet innser at de kunne vært flinkere til å evaluere kontrollarbeidet for å lære og bli bedre.

En gjennomgang av Fiskeridirektoratets nettside og søk i ulike medier viser at Fiskeridirektoratet bruker nettsiden og media til å informere om resultater av kontroller av hummerfiske og redskaper, men i liten grad til å informere om resultater av kontroll av yrkesfiske. Fiskeridirektoratet opplyser at de flere ganger har blitt kritisert av næringspressen fordi det er lett å identifisere enkelte fiskere.

5.5.3 Kontroll av vekter og veiing

Måling av fangsten er sentralt i fiskerikontrollen. Pelagisk fisk måles på automatiske vekter på transportbåndet, mens hvitfisk veies vanligvis på manuelle pallevokter, se faktaboks 10.

Faktaboks 10 Vekter og krav til vekter og veiing

All fisk som landes, skal veies fortløpende av mottakeren og den som lander fisken, på en vekt som er egnet til veiing av fisk. Vekten skal være typegodkjent og kontrollert av et godkjent kontrollorgan, for eksempel Justervesenet.

Pelagisk fisk til konsum skal veies på automatisk vekt før sortering og pakking. Landingsforskriften stiller strenge krav til automatiske vekter. Ved bruk av manuelle vekter skal displayet være synlig for den som lander, og delveiinger skal loggføres. Ved brudd på reglene kan Fiskeridirektoratet forby bruk av vekten.

Kilde: Landingsforskriften og Fiskeridirektoratet, <<http://www.fiskeridir.no/Yrkesfiske/Kontroll/Landing-og-mottak/Tekniske-krav-til-vektene>>

Justervesenets kontroller av vekter og veiing ved fiskemottak

Justervesenet fører tilsyn med fiskemottak. I sin årsrapport for 2015 skriver Justervesenet at risikoen for feilmålinger er høy ved veiing av fisk ved fiskemottak. Tilsyn avdekker både utilsiktede og tilsiktede feil.

Fra 2016 er det innført årsavgift for fiskemottakene, og denne avgiften skal finansiere Justervesenets planlagte tilsyn med bransjen. Justervesenet opplyser i intervju at de ikke har anledning til å føre gebyrbelagt, periodisk tilsyn med ikke-automatiske vekter oftere enn hvert tredje år, og for automatiske vekter har de ikke anledning til å gjennomføre slike tilsyn oftere enn én gang i året. I praksis gjennomføres det periodiske tilsynet sjeldnere enn dette.

98) Fiskeridirektoratet (2012) *Rapport av kontrollvirksomhet i fiskeriforvaltningen 2012*.

Justervesenet gjennomfører også risikobaserte tilsyn med måleutstyr på fiskemottak som har hatt særlig høy prioritet i de senere år. Disse kontrollene er uanmeldte og ifølge intervju med Justervesenet mer treffsikre enn den periodiske kontrollen. De avdekker flere og delvis andre typer feil enn den periodiske kontrollen fordi kontrollobjektene har begrensede muligheter til å påvirke resultatet.

Tabell 15 viser at Justervesenet har gjennomført 32 tilsyn i Sør-Norge i 2016, tilsvarer 14,5 prosent av total antall tilsyn i Norge. Justervesenet opplyser at alle tilsyn i realiteten har vært risikobasert fra 2016 mot tidligere der alle bedrifter i et geografisk område ble kontrollert. Antall tilsyn har dermed gått ned, og det brukes mer tid hos bedrifter der risikoen er høy. Justervesenet opplyser i intervju at de prioriterer kontroller av pelagiske anlegg i dette området. Justervesenet starter en uanmeldt kontroll når en landing er i gang, og måleredskapet blir sjekket umiddelbart ved ankomst. Det er mulig å manipulere programvaren som brukes til å styre og registrere opplysninger fra automatiske vekter. Justervesenet sjekker versjonsnummeret i programvaren. Utsiktede feil eller tilsiktet manipulering kan imidlertid likevel forekomme ved overføring av data fra veiesystemet til en PC.

Tabell 15 Tilsyn sør for 62°N av Justervesenet i perioden 2013–2016*

	2013	2014	2015	2016
Antall tilsyn sør for 62°N og, i parentes, andel av total antall tilsyn i Norge i %	30 (11,6)	57 (18,1)	50 (15,0)	32 (14,5)

* Tallene inkluderer ikke oppfølgingstilsyn. Tallene viser tilsynsbesøk med tilsynsrapport.

Kilde: Justervesenet

Regelverk

Det kommer fram gjennom intervjuer at det at Fiskeridirektoratet og Justervesenet kontrollerer etter ulikt regelverk, er en utfordring i forbindelse med kontrollen og samarbeidet mellom direktoratet og Justervesenet. Justervesenet skal godkjenne vektene etter regelverket for vekter, mens Fiskeridirektoratet skal kontrollere om vektene tilfredsstiller kravene i landingsforskriften. Landingsforskriften henviser til Justervesenets regelverk, men Justervesenet bruker ikke landingsforskriften som kontrollhjemmel. Fiskeridirektoratet opplyser i intervju at det pågår et nasjonalt samarbeidsprosjekt mellom direktoratet og Justervesenet der formålet er å kartlegge felles utfordringer med veiesystemer – både tekniske utfordringer, operative utfordringer og utfordringer med hensyn til regelverk.

Salgslagenes kontroll med vekter og veiing

Salgslagene har gjennom landingsforskriften fått et større ansvar for kontrollen med veieplikten.⁹⁹ Sildelaget opplyser i intervju at det allerede konsentrerer seg om vekter og veiing under inspeksjoner. Salgslagene for hvitfisk mener at risikoen for at vekter blir manipulert, er liten, men lagene er i ferd med å iverksette kravene i landingsforskriften.

Justervesenet opplyser i intervju at det ikke har et formalisert samarbeid med fiske-salgslagene. Samarbeidet skjer i hovedsak på kontrollørnivå der Justervesenets kontrollører får opplysninger om blant annet enkeltlandinger, og i enkelte tilfeller har det mottatt tips fra salgslagene. Sildelaget hadde tidligere en dialog med Justervesenet om vekter.

Sildelaget opplyser at det opplever at Fiskeridirektoratet, Justervesenet og laget er

99) Fiskeridirektoratet (2015) *Svar på bestilling – Fiskeridirektoratets vurdering av salgslagenes kontrollarbeid*. 25. august 2015.

opptatt av ulike forhold i sine kontroller, at det er uklart hvem som har ansvar for hva, og at kontrollbehovet dermed ikke blir dekket tilfredsstillende. Spesielt gjelder dette i de tilfellene der det avdekkes avvik.

Fiskeridirektoratets kontroll av vekter og veiing

Kontroll av vekter og veiing inngår i Fiskeridirektoratets mottakskontroller og fullkontroller, se faktaboks 10. Ifølge Region sør og vest kan de automatiske vektene manipuleres, og inspektørene følger derfor med på veiingen under hele landingen i en fullkontroll.

Kontrollen av vekter kan ifølge intervju med Fiskeridirektoratet bli bedre. Den periodiske kontrollen som utføres av Justervesenet, utgjør den viktigste kontrollen av veiing av hvitfisk i Region vest. Region sør og vest opplyser at de sjelden gjennomfører kontrollveiinger, bortsett fra ved utbyttekontroller.

Samarbeid mellom Justervesenet og Fiskeridirektoratet

Gjennom intervjuer kommer det fram at Fiskeridirektoratet og Justervesenet samarbeider om den operative kontrollen, men at samarbeidet med Region vest er tettere enn samarbeidet med Region sør. Fellestilsynene gjennomføres ved at Fiskeridirektoratets kontrollører deltar i Justervesenets kontroller for å lære, og direktoratets kontrollører får gjennom disse kontrollene tips om hvilke bedrifter som kan være risikobedrifter. Region sør uttaler i intervju at det kan være nyttig å gjennomføre flere felles, uanmeldte kontroller sammen med Justervesenet, og at det er viktig at regelverket håndheves likt av Justervesenet og Fiskeridirektoratet.

Justervesenet og Fiskeridirektoratet inngikk en samarbeidsavtale i januar 2017. Justervesenet opplever dette som viktig siden Fiskeridirektoratet har den fiskerifaglige kompetansen, mens Justervesenet har den måletekniske kompetansen.

5.6 Håndhevelse av regelverk og reaksjoner på overtredelser

Forholdet mellom forventet gevinst og forventet straff ved lovbrudd er viktig for omfanget av ulike typer lovbrudd.¹⁰⁰ På fiskeriområdet er økonomiske utbytte det viktigste motivet for å omgå reguleringene.¹⁰¹

Hjemler til å reagere ved brudd på regelverket på fiskeriområdet følger av havressursloven med forskrifter, fiskesalgslagloven, deltakerloven, annen fiskerilovgivning samt av straffeloven. Salgslagene har hjemmel til å inndra verdien av ulovlig fangst (se punkt 5.5.1). Fiskeridirektoratet fatter også vedtak om administrativ inndragning, men salgslagene foretar selve inndragningen. Myndighetene har flere reaksjonsmuligheter, se tabell 16.

¹⁰⁰) *Organisering av verdikjeder i norsk sjømatnæring* (2014) Rapport utarbeidet på oppdrag fra Nærings- og fiskeridepartementet.

¹⁰¹) Christophersen (2011) *Organisert fiskerikriminalitet i et nordatlantisk perspektiv*. Utgitt av Fiskeriforvaltningens analysenettverk (1-2011).

Tabell 16 Reaksjonstyper og hjemmelsgrunnlag for reaksjoner i fiskerisaker

Type reaksjon	Hjemler	Bruksområde
Administrative reaksjoner		
Advarsel	Forvaltningsrettslige prinsipper	Mild reaksjon på regelbrudd hvor også vilkår for strengere reaksjoner er oppfylt
Overtredelsesgebyr	Havressursloven § 59	Sanksjon for mindre alvorlige brudd på pliktbestemmelse i lov, forskrift eller enkeltvedtak
Inndragning (administrativ)	Havressursloven § 54, fiskesalgsloven § 21 og deltakerloven § 27	Inndragning av verdien av fangst som er høstet eller levert i strid med forutsetninger satt i havressursloven eller deltakerloven
Tilbakekall av kjøpstillatelse	Forskrift 26. november 2010 nr 1475 om registrering som kjøper av fangst § 8	Kan brukes ved brudd på forskriften, og er begrenset til de tilfeller der kjøper ikke overholder salgsorganisasjonenes forretningsregler og omsetnings- og salgsbestemmelser — tilbakekallet kan være midlertidig
Tilbakekall av ervervstillatelse	Deltakerloven § 11	Ervervstillatelse er nødvendig for å drive ervervsmessig fiske.
Avkorting av kvote	De årlig reguleringsforskriftene for det enkelte fiskeriet	Direktoratet kan fatte vedtak om avkorting i et fartøys kvote ved forsettlig eller uaktsom dumping eller annen neddreping av fisk.
Tvangsmulkt	Havressursloven § 58, jf. forskrift om bruk av tvangsmulkt og overtredelsesgebyr ved brudd på havressursloven	Økonomisk forpliktelse med det formål å tjene som oppfylleelsespress for å sikre etterlevelse av lover, forskrifter og enkeltvedtak. Ikke iverksatt
Straffeprosessuelle reaksjoner*		
Anmeldelse		Melding til politiet om straffbart forhold
Inndragning (straffeprosessuell)	Straffeloven §§ 34, 35 og 67 første ledd første punktum	
Bot	Havressursloven § 59, deltakerloven § 31 første ledd, kystvaktloven § 36 første ledd og kjøperregistreringsloven § 6	Den som er ilagt og har vedtatt en bot, blir ført inn i straffe- eller bøteregeter.
Forelegg	Regler om forelegg er gitt i straffeprosessloven av 22. mai 1981 kapittel 20 og i påtaleinstruksens kapittel 20.	Forelegg kan brukes ved alle lovbrudd, forutsatt at vedkommende straffebud gir adgang til å avgjøre saken ved bot.
Fengselsstraff	Straffelovens alminnelige bestemmelser, havressursloven § 60, deltakerloven § 31 første ledd og kystvaktloven § 36 første og andre ledd	Fengselsstraff kan ikke brukes mot utenlandske aktører.

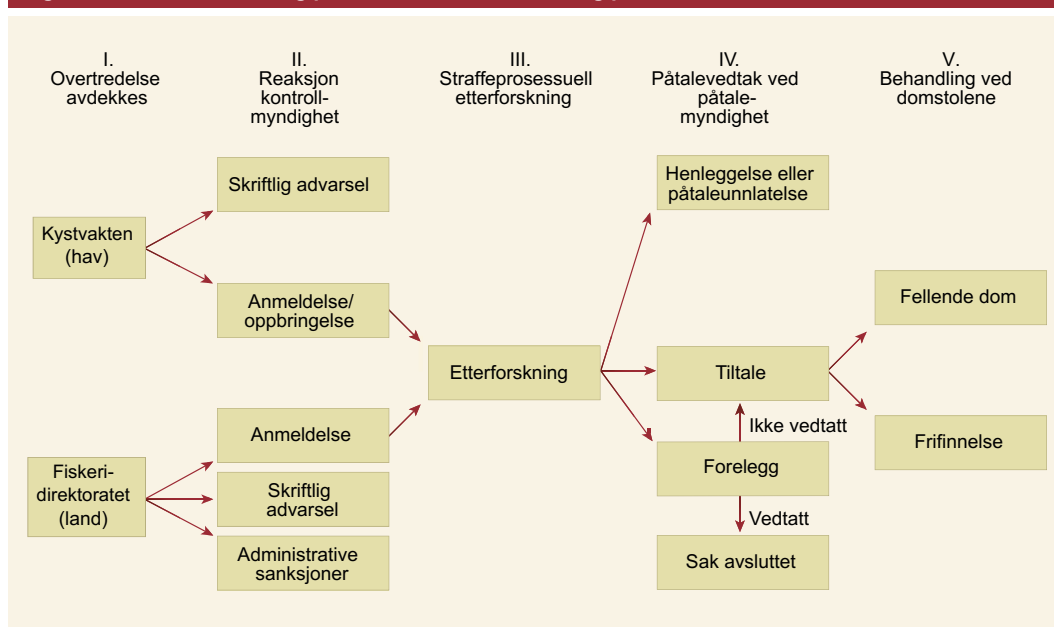
Kilder: Lovdata, Fiskeridirektoratets *Håndbok i ressurskontroll* (revideres fortløpende), juridisk ordliste på Domstol.no – Norges domstoler, intervju med Fiskeridirektoratet og Fiskeridirektoratets nettsider.

* Troms og Finnmark statsadvokatembete er sammen med Rogaland statsadvokatembete gitt et særskilt ansvar for å følge opp straffesaker som etterforskes og påtales etter havressursloven.

I tillegg til Fiskeridirektoratets *Håndbok i ressurskontroll*, som gir en praktisk veiledning om kontrollutøvelsen, opplyser Fiskeridirektoratet og Kystvakten at de har en felles veileder i håndhevelse av regelverket som skal sikre likebehandling ved bruk av reaksjoner. Direktoratet presiserer at denne kun er en veiledning og at valg av reaksjon må baseres på en konkret vurdering. Håndhevelsesveiledningen har gradering fortløpig for å unngå at fiskerne tilpasser seg de definerte grenseverdiene. Dersom næringsaktørene har et klart inntrykk av feilmarginene det opereres med i ulike tilfeller,

vil de også vite at det ikke er noen risiko for straff ved regelbrudd innenfor disse feilmarginene.¹⁰² Figur 16 viser den formelle strukturen og prosessen ved håndhevelse av regelverket og påtale i fiskerisaker.

Figur 16 Formell struktur og prosess ved håndhevelse og påtale i fiskerisaker



Kilde: Riksrevisjonen dokument 3:2 (2007–2008) *Riksrevisjonens undersøkelse av forvaltningen og kontrollen av fiskeressursene i Barentshavet og Norskehavet – en parallell revisjon mellom norsk og russisk riksrevisjon*

5.6.1 Kystvaktens reaksjoner ved brudd på regelverket

Tabell 17 viser at Kystvakten har avdekket brudd på regelverket i 15 prosent av kontrollene i Norges økonomisk sone sør for 65°N. De har avdekket færre brudd i kontrollene som er gjennomført i Skagerrak, enn i kontrollene som er gjennomført i Nordsjøen.

Tabell 17 Kystvaktens inspeksjoner som har avdekket brudd på regelverket, og andel brudd på regelverket i Nordsjøen sør for 65°N og Skagerrak i perioden 2010–2015

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2010–2015
Nordsjøen							
Antall inspeksjoner med reaksjon	63	51	77	127	57	65	440
Andel inspeksjoner med brudd på regelverket	10 %	9 %	16 %	25 %	13 %	17 %	15 %
Skagerrak							
Antall inspeksjoner med reaksjon	0	0	3	10	4	6	23
Andel inspeksjoner med brudd på regelverket	-	-	9 %	20 %	13 %	10 %	13 %

Kilde: Kystvakten, årsrapport – Fiskeri for årene 2010–2015

102) *Organisering av verdikjeder i norsk sjømatnæring* (2014) Rapport utarbeidet på oppdrag fra Nærings- og fiskeridepartementet.

Data fra Kystvakten viser videre at det er avdekket brudd på regelverket i 10 prosent av kontrollene som har vært rettet mot norske fartøy, i 23 prosent av kontrollene som har vært rettet mot danske fartøy, og i 17 prosent av kontrollene rettet mot britiske fartøy.

Tabell 18 Kystvaktens bruk av reaksjoner i Nordsjøen sør for 65°N og Skagerrak i perioden 2010–2015

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2010–2015
Nordsjøen							
Advarsel	37	46	63	109	46	56	357
Anmeldelse	14	5	9	16	6	5	55
Oppbringelse	12	0	5	2	1	3	23
Overtredelsesgebyr	0	0	0	0	4	1	5
Totalt antall reaksjoner Nordsjøen	63	51	77	127	57	65	440
Skagerrak							
Advarsel	0	0	2	6	1	2	11
Anmeldelse	0	0	1	4	3	3	11
Oppbringelse	0	0	0	0	0	0	0
Overtredelsesgebyr	0	0	0	0	0	1	1
Totalt antall reaksjoner Skagerrak	0	0	3	10	4	6	23

Kilde: Kystvakten, årsrapport– Fiskeri for årene 2010–2015

Tabell 18 viser at advarsel er den vanligste reaksjonsformen i Nordsjøen og Skagerrak. Kystvakten gir ifølge intervju advarsel dersom det er tilstrekkelig bevist at det har funnet sted en overtredelse av regelverket av mindre alvorlig karakter. Advarsler har kumulativ effekt, det vil si at ved gjentatt regelbrudd innen to år bruker Kystvakten strengere reaksjoner. Statsadvokaten i Rogaland påpeker i intervju at advarsler ikke er en formell reaksjon. Advarslene gis til fartøyet, og ikke til skipperen, og hvis fartøyene skifter skipper, vil advarsler for gjentatte overtredelser ikke kunne brukes mot en annen skipper av samme fartøy. Statsadvokaten mener derfor at advarsler ikke har noen reell effekt. Data fra Kystvakten viser at de fleste advarslene i Nordsjøen er gitt til danske, norske og britiske fartøy.

Dersom Kystvakten har mistanke om at et fartøy har gjort seg skyldig i et straffbart forhold, kan Kystvakten beordre fartøyet til norsk havn. Data fra Kystvakten viser at oppbringelse av fartøy benyttes i begrenset grad, og de fleste fartøyene som har blitt gjenstand for denne reaksjonstypen i Nordsjøen, er britiske.

Ordningen med overtredelsesgebyr, som ble innført i 2012, fungerer ifølge intervju med Kystvakten godt, men brukes lite, noe tabell 18 viser. Samtlige overtredelsesgebyr som har blitt ilagt fartøy i Nordsjøen, har blitt ilagt norske fartøy. Fiskeridirektoratet opplyser at det ikke er åpnet for å gi overtredelsesgebyr til utenlandske fartøy. Kystvakten uttaler i intervju at sanksjonsbruken hadde vært mer effektiv dersom de hadde hatt myndighet til å utstede forenklet forelegg.

Det skjer mellom 5 og 16 anmeldelser i Nordsjøen hvert år. Årsaken til det høye antallet anmeldelser i 2013 er innføringen av nytt regelverk for elektronisk rapportering.¹⁰³ De fleste anmeldelsene er rettet mot norske og danske fartøy.

103) Sjøforsvaret (2014) Årsrapport fra Kystvakten 2013.

En gjennomgang av inspeksjonsdata fra Kystvakten viser at de aller fleste sakene som blir anmeldt, ender med forelegg.

Ifølge data mottatt fra Kystvakten er bøtene som blir gitt til skipperne, i snitt på kr 17 000, og bøtene som blir gitt til rederier, er i snitt på kr 57 000. Der det er gjennomført inndragning, er verdien i gjennomsnitt på kr 100 000. Kystvakten uttaler i intervju at bøtenivået på enkelte typer saker er for lavt til å ha en avskrekkende virkning når det ses i sammenheng med mulig gevinst og sannsynligheten for å bli oppdaget. Det må ilegges både bøter og inndragningsforelegg for å forhindre brudd på regelverket. Kriterier for størrelsen på boten er basert på rapportert fangst og antatt mengde utkast av fisk. Det er imidlertid vanskelig å dokumentere utkast, og boten som påtalemyndighetene fastsetter, kan derfor bli langt lavere enn det regelbruddet skulle tilsi.

Statsadvokaten opplyser i intervju at det er blandede erfaringer med samarbeid om etterforskning over landegrensene. Sakene tar lang tid, og kvaliteten på etterforskningen varierer mellom landene. Samarbeidet med Danmark er en særlig utfordring fordi mange av de anmeldte sakene gjelder danske fartøy.

5.6.2 Fiskeridirektoratets reaksjoner ved brudd på regelverket

Ifølge Fiskeridirektoratets inspeksjonsdatabase er det avdekket brudd på regelverket i 60 prosent av de ferdigstilte kontrollene¹⁰⁴ i perioden 2013–2016.¹⁰⁵ Tabell 19 viser at Fiskeridirektoratet gir advarsler i en del saker, men at det i hovedsak anmelder brudd på regelverket. Statsadvokaten i Rogaland opplyser i intervju at erfaring tilsier at det skjer en økning i anmeldelser ved innføring av nytt regelverk.

Tabell 19 Fiskeridirektoratets reaksjoner ved brudd på regelverket i Nordsjøen og Skagerrak i perioden 2013–2016

	2013	2014	2015	2016	Total
Advarsel	86	37	15	5	143
Advarsel og inndragning	0	2	0	0	2
Gebyr	3	3	6	1	13
Inndragning	1	14	13	0	28
Anmeldelse	316	164	200	200	879
Ikke avgjort/ferdigstilt	112	52	111	120	395
Totalt antall reaksjoner	518	272	345	326	1 460

Kilde: Fiskeridirektoratets inspeksjonsdatabase

Ved mindre overtredelser som tidligere ble anmeldt, har Fiskeridirektoratet siden 2012 hatt mulighet til å ilegge overtredelsesgebyr. Det er blant annet aktuelt å ilegge overtredelsesgebyr ved mindre feil i landingsestimatet eller mindre forsømmelser i registreringen i det elektroniske rapporteringssystemet. Tabell 19 viser at denne reaksjonen brukes lite i Nordsjøen og Skagerrak. Grensen oppad for å ilegge gebyr er satt til kr 100 000 per rettssubjekt. En gjennomgang av data fra Region sør og vest viser at de fleste gebyrene er på langt under kr 100 000, og stort sett på mellom kr 10 000 og kr 15 000. Region sør og vest opplyser i intervju at gebyrene er for lave til å virke

104) En kontroll er definert som ikke ferdigstilt hvis den har saksavgjørelse «ikke avgjort» eller mangler kode om saksavgjørelse i Fiskeridirektoratets inspeksjonsdatabase.

105) Fiskeridirektoratets inspeksjonsdatabase inneholder opplysninger om 2177 kontroller som er gjennomført i perioden 2013–2016 i Nordsjøen og Skagerrak, og av disse er 1782 kontroller ferdigstilt i inspeksjonsdatabasen. Det kan imidlertid være at et høyere antall kontroller er ferdigstilt, men at inspeksjonsdatabasen ikke har blitt oppdatert. Fiskeridirektoratet opplyser at de har utarbeidet en midlertidig oversikt som regionene skal oppdatere, inntil SAGA er på plass. Det er ikke undersøkt om det er funnet avvik i de sakene som ikke er avgjort/ferdigstilt.

avskrekkende. Spesielt i de pelagiske fiskeriene kan verdien av fangsten utgjøre flere millioner kroner. Fiskeridirektoratet opplyser at i de pelagiske fiskeriene vil overtredelsesgebyr ikke kunne brukes fordi gebyret ville overskredet grensen på kr 100 000.

Ifølge intervjuer og analyse av data har Fiskeridirektoratet reaksjonsmuligheter som de bruker lite eller ikke i det hele tatt:

- Inndragning benyttes i liten grad, og Fiskeridirektoratet påpeker at administrativ inndragning ikke alltid benyttes der hvor dette kunne vært gjort i kombinasjon med andre reaksjonsformer.
- Det er ikke registrert at Fiskeridirektoratet har avkortet kvote som reaksjon på brudd på regelverket. Fiskeridirektoratet opplyser at avkortning av kvote er hensiktsmessig. Hjemmelen åpner imidlertid ikke for å avkorte neste års kvote, og avkortning må derfor iverksettes mens fartøyet har tilgjengelig kvote. Det er også vanskelig å fastsette størrelsen på avkortningen.
- Fiskeridirektoratet har gjennom havressursloven hjemmel til å bruke tvangsmulkt, men har foreløpig ikke benyttet denne reaksjonsformen. Direktoratet anser likevel tvangsmulkt som en hensiktsmessig reaksjon, spesielt for å sikre at krav som gjelder vekter og journal ved mottakene, etterleves.
- Administrative tiltak, som å frata en aktør ervervstillatelsen eller kjøpergodkjenningen, er ifølge Fiskeridirektoratet effektive for å øke etterlevelsen av regelverket. Direktoratet er imidlertid fratatt muligheten til å tilbakekalle kjøpergodkjenningen ved brudd på havressursloven, og Fiskeridirektoratet mener at dette er uheldig. Muligheten til å tilbakekalle ervervstillatelsen midlertidig eller permanent brukes også sjelden.

Ifølge intervju med Fiskeridirektoratet har regionene med jevne mellomrom gjennomført egenrevisjon for å kontrollere at de velger samme reaksjonsmåte i ensartede tilfeller. Fiskeridirektoratet opplever det likevel som en gjennomgående utfordring å sikre ensartet reaksjonsbruk, og direktoratet jobber kontinuerlig med å oppnå dette gjennom opplæring, formidling av informasjon og dialog med regionene.

En gjennomgang av inspeksjonsdatabasen viser at saksavgjørelser ikke alltid blir registrert. Statsadvokaten i Rogaland opplyser i intervju at de opplever at Kystvakten har god oversikt over anmeldelser og utfall av sakene. Statsadvokaten har imidlertid etterlyst en bedre oversikt i Fiskeridirektoratet.

I overkant av 75 prosent av sakene hvor det er fattet saksavgjørelse, dreier seg om sjøkreps, hummer og taskekrabbe. Kommentarene i inspeksjonsdatabasen viser at mange saker dreier seg om feil ved utstyr og umerket utstyr. Fiskeridirektoratet har hjemmel til å beslaglegge men ikke til å destruere ulovlig, umerket redskap, og må derfor anmelde disse sakene, som senere henlegges. Gjennom intervjuer kommer det fram at både regionene og politiet må bruke store ressurser på disse sakene. Regionene mener at Fiskeridirektoratet bør ha samme mulighet til å gjennomføre destruksjon av ulovlig redskap med ukjent eier som SNO har gjennom lakseloven.

Av anmeldte saker hvor informasjon om utfallet er tilgjengelig i Fiskeridirektoratets inspeksjonsdatabase, har i overkant av 80 prosent blitt henlagt av forskjellige årsaker, og om lag 13 prosent har endt med forelegg. Informasjon fra regionkontorene viser at størrelsen på bøtene varierer fra kr 500 til kr 17 500, og at de i gjennomsnitt ligger på kr 6600.

Direktoratet opplyser videre at det er avdekket få tilfeller av overtredelser av regelverket for norske fartøy i havnestatskontroller. Overtredelser av regelverket begått utenlandske fartøy i Norge som blir avdekket i havnestatskontroller, håndteres av norske myndigheter uavhengig av EU. Norge har imidlertid plikt til å informere flaggstaten om overtredelsen.

6 Hvordan ivaretar Nærings- og fiskeridepartementet norske interesser i fiskerisamarbeidet med EU?

6.1 Mandat og gjennomføring av de årlige fiskeriforhandlingene

Ifølge Nærings- og fiskeridepartementet er Fiskeridirektoratet, Kystvakten, HI og næringen ved fiskeriorganisasjonene representert i den norske delegasjonen til fiskeriforhandlingene med EU. Nærings- og fiskeridepartementet er forhandlingsleder for Norge. Departementet opplyser at fiskeriorganisasjonene særlig gir råd og deltar i diskusjonene som dreier seg om fastsettelse av totalkvoten og kvotebytte. EUs delegasjon ledes av EU-kommisjonen og er ledsaget av representanter for medlemslandenes myndigheter og fiskerinæring.

En gjennomgang av de årlige forhandlingsmandatene for perioden 2012–2017 viser at Nærings- og fiskeridepartementet legger overordnede føringer for den norske forhandlingsdelegasjonen om

- Norges standpunkt i forbindelse med totalkvoter og forvaltningsplaner
- målsettingen om en god sammensetning av kvotebyttet mellom Norge og EU, der Norge skal unngå å bytte til seg fiskearter som er av liten interesse for norsk fiskerinæring, og fisk som ikke forvaltes i henhold til vitenskapelige råd
- tekniske reguleringer
- håndtering av særskilte problemstillinger, for eksempel utfordringene som gjelder rapportering i Skagerrak

Mandatet tar ikke opp spørsmål om hvorvidt avtalene etterleves, og spørsmål om kontroll. Nærings- og fiskeridepartementet peker på at EU-kommisjonen bare har begrenset interesse av å drøfte kontrollspørsmål med Norge, og at tilnærmet alle initiativ på dette området kommer fra norsk side. En god del av samarbeidet om kontroll foregår i regi av kontrollsamarbeidsgruppen (*Monitoring, Control and Surveillance Working Group*) hvis arbeid og mandat drøftes i forbindelse med de årlige kyststatsforhandlingene om makrell.

Ifølge departementet har både EU og Norge et stort press på seg for å bli enige om den årlige avtalen. Uten en avtale har ingen av partene adgang til å fiske i hverandres soner, og nettopp det var tilfellet i 2014, da fiskeriatvaten mellom Norge og EU først ble godtatt i mars som følge at partene ikke ble enige om en avtale om makrell. Situasjonen virket betydelig vanskeligere for EU-flåten enn for den norske.

Departementet opplyser i intervju at Norge og EU har vært uenige om mange punkter. Uenighetene gjenspeiles i avtaletekstene til de årlige fiskeriatvalene. Det er imidlertid en rekke punkter som partene tar opp i forhandlingene, som ikke gjenspeiles i avtaleteksten. De siste årene har EU-kommisjonen vært mest opptatt av å gjennomføre reformen av den felles fiskeripolitikken (CFP). Det har derfor vært lite rom for å avtale ytterligere tekniske reguleringer med Norge, se faktaboks 11. Departementet mener imidlertid at dette nå kan være i ferd med å endre seg. CFP åpner også for større grad av regionalisering av EUs fiskeripolitikk. Grupper av medlemsstater i en region kan komme med felles anbefalinger for EU-kommisjonen og dermed bidra til å gjøre fiskeriforhandlingene mellom Norge og EU i Nordsjøen og Skagerrak enklere. Ifølge EUs delegasjon åpner regionaliseringsprosessen også opp for at EU kan invitere Norge som observatør til EUs arbeidsgruppe som jobber med

harmonisering av regelverket.¹⁰⁶ Omvendt håper EU å bli invitert til Norges interne møter på dette området.

Faktaboks 11 EUs reform av den felles fiskeripolitikken (CFP)

EU har siden 1970-tallet hatt en felles fiskeripolitikk. I erkjennelse av at fangstkvoter langt over de vitenskapelige rådene, utkastpåbud og overkapasitet i EUs fiskeriflåte hadde ført til overfiske av bestandene, la EU-kommisjonen fram et reformforslag i 2011. Den nye felles fiskeripolitikken ble vedtatt i desember 2013. Hovedpunktene i reformen av CFP dreier seg om å

- gradvis innføre et forbudet mot utkast av fisk innen 2019
- fastsette mer bærekraftige kvoter i samsvar med vitenskapelig råd
- utarbeide flerårige forvaltningsplaner
- få i stand en mer regionalisert forvaltning slik at ulike havområder kan ha noe f orskjellig regelverk
- bruke Fiskeri- og havfondet som et viktig virkemiddel for strukturelle tiltak

Omleggingen av fiskeripolitikken har vært et vanskelig tema for medlemsstatene. Etter at Lisboa-traktaten trådte i kraft i 2009, oppsto det en strid mellom Europaparlamentet og Rådet om hvilken instans som skal godkjenne de flerårige forvaltningsplanene. Den europeiske unions domstol konkluderte i 2013 med at Europaparlamentet har medbestemmelsesrett i dette spørsmålet.

EU vedtok i 2015 den såkalte omnibusforordningen, som skal sikre at utkastforbudet blir iverksatt ved å endre eksisterende regelverket.

Kilde: Regulation (EU) No 1380/2013 of the European Parliament and of the Council of 11 December 2013 on the Common Fisheries Policy

6.2 Sentrale temaer i de årlige forhandlingene

En gjennomgang av de årlige avtalene mellom Norge og EU for perioden 2012–2017 viser at følgende temaer er sentrale:

- tiltak mot utkast og tekniske reguleringer
- fastsettelse av årets kvoter og kvotebytte
- felles forvaltningsplaner
- fangststatistikk og elektronisk rapportering
- kontrollsamarbeidsgruppen

6.2.1 Arbeidet med å bli enige om tiltak for å redusere utkast og tekniske reguleringer

Gjennomgangen av de årlige avtalene og annen dokumentasjon samt intervju med Fiskeridirektoratet viser at ulikhetene i fiskeriforvaltningen, særlig når det gjelder utkast, har gjort det vanskelig for Norge å få gjennomslag for reguleringstiltak hos EU. Begge parter er imidlertid enige om at utkast innebærer betydelig sløsing med ressursene og tap av potensiell inntekt og dessuten hindrer gjenoppbygging av bestandene.

Fiskeridirektoratet uttaler i intervju at norske myndigheter har lagt press på EU i over 20 år for å få unionen til å avvike praksisen med utkast av fisk under minstemål og utkast av fisk dersom fartøy ikke har kvote. Direktoratet vurderer det som svært positivt at EU innfører en ilandføringsplikt. Fiskeridirektoratet mener imidlertid at et

106) Agreed Record of Fisheries Consultations between Norway and the European Union for 2017.

utkastforbud alene ikke er tilstrekkelig, og at det er nødvendig med konkrete tiltak for å redusere risikoen for utkast. Denne holdningen dokumenteres også i avtalene mellom Norge og EU for perioden 2012–2017, der Norge gjennom alle årene har holdt fast ved et generelt utkastforbud sammen med andre reguleringstiltak. Partene har siden 2009 vært enige om å iverksette slike tiltak.

De årlige avtalene mellom Norge og EU for Skagerrak viser at Norge, Danmark og Sverige i 2011 undertegnet en avtale om utkastforbud i Skagerrak som også omfattet innføring av nye tekniske reguleringer. Danmark og Sverige innførte reguleringene nasjonalt i 2013 ettersom det ville ta lang tid å iverksette utkastforbudet i EU-lovgivningen. Reglene ble innført som en del av EU-regelverket fra 1. januar 2016.

Fiskeridirektoratet opplyser i intervju at det foreligger statistikk over utkast fra EU-fartøy fra den tiden da dette var lovlig. Ifølge Kystvakten har den dokumentert hva som ble kastet ut i norsk sone for å kunne sette inn målrettede tiltak. Departementet opplyser i intervju at Norge har etterspurt utkastestimer fra EU, men at departementet ikke har mottatt informasjon som viser om EU har etablert systemer for å beregne utkast når ilandføringsplikten blir iverksatt. Ifølge HI mener EU at deres utkastestimer er gode, fordi lovlig utkast har blitt målt av uavhengige observatører om bord på fartøyene. Norge oppfordrer i den årlige avtalen for 2017 EU til å etablere hensiktsmessig kontroll for å sikre etterlevelse av ilandføringsplikten i overgangsfasen.

Ifølge Nærings- og fiskeridepartementet pågår det et arbeid med å estimere utkast av fisk fra norske fartøy siden 2012. HI opplyser i intervju at Norge mangler estimer av utkast, og at EU har stilt spørsmål om hvor godt utkastforbudet etterleves og kontrolleres i Norge, særlig i lys av at tilfeller av ulovlig utkast blir avdekket gjennom kontroll. HI mener at den norske troverdigheten ville blitt styrket dersom tilgjengelige data hadde blitt analysert for å estimere størrelsen på utkast som skjer i norske farvann. Også danske myndigheter har etterspurt beregninger av ulovlig utkast i norske fiskerier.¹⁰⁷



EU iverksetter ilandføringsplikt gradvis i perioden 2016–2019, mens Norge har lenge hatt et forbud mot å kaste ut fisk.

Foto: scanfishphoto.com

¹⁰⁷) Fiskeridirektoratet (2013) *Bilateralt fiskerikontrollmøte mellom Norge og Danmark*, den 5.–6. september 2013.

6.2.2 Fastsettelse av de årlige kvotene og fordeling av kvotene

Den norske forhandlingsdelegasjonen skal i hovedsak følge ICES-rådene som kunngjøres i løpet av sommeren. Nærings- og fiskeridepartementet påpeker at det er et økende problem at ICES ikke har ressurser til å levere sine faglige vurderinger og råd i tide til forhandlingene.¹⁰⁸ Økningen i ICES' arbeidsmengde det siste tiåret er ikke reflektert i økte budsjetter. Dessuten er tilgangen på vitenskapelig personal med fiskerirådgivningskompetanse begrenset og synkende.

Norge aksepterte for 2016 og 2017 en økning i kvotene utover kvoterådet for enkelte fiskeslag som følge av iverksetting av EUs ilandføringsplikt, se punkt 4.3.2. Fiskeridirektoratet uttaler i intervju at ved å gi økte kvoter for å unngå utkast allerede i 2016 tas gevinsten ut før utkastforbudet faktisk er iverksatt. Nærings- og fiskeridepartementet opplyser at det var politisk ønskelig å åpne opp for å øke kvotene for å lette innføringen av ilandføringsplikten i en overgangsperiode. Departementet viser til at Norge har akseptert ordningen for ett år av gangen og at tilleggene i kvotene er begrenset og varierer mellom 1,7 og 17 prosent. Norges holdning er at det fra 2019 ikke vil være behov for ekstra kvote. Departementet mener at det er lite realistisk å forvente full etterlevelse av utkastforbudet fra første stund.

Dokumentgjennomgangen viser også at Norge i flere år har vært bekymret for at påslaget i torskekvoten, som skulle være en kompensasjon for forsøk som gikk ut på å overvåke utkast med kamera om bord på fiskefartøy (CCTV), fører til fangst over ICES kvoteråd. Norge anser det som et uheldig brudd på prinsippet om at alle kvoter skal være inkludert i totalkvoten. Ifølge departementet mener Norge at EU burde ha gjennomført disse forsøkene innenfor kvoterådet. Norge gikk likevel med på å øke kvotene for å gjøre det enklere for EU å innføre ilandføringsplikten.

Ifølge Nærings- og fiskeridepartementet er grunnlaget for fordelingen av kvoter mellom Norge og EU sonen som fisken tilhørte på slutten av 1970-tallet. Grunnlaget for fordelingen av kvotene i Skagerrak er dårlig dokumentert. Fordelingsnøkkelen er i praksis den samme fra år til år. Dokumentgjennomgangen og intervju med departementet og Fiskeridirektoratet viser at fordelingsnøkklene ikke er vurdert på nytt, til tross for at sonetilhørigheten til fiskebestandene har endret seg. Norsk fiske i Skagerrak er begrenset av torskekvoten på grunn av mye bifangst av torsk i andre fiskerier. Norge har en liten andel av de totale kvotene i dette området, se punkt 4.3.2. Departementet mener at det kan være hensiktsmessig for Norge å diskutere kvotefordelingen i Skagerrak med EU for å øke lønnsomheten i norske fiskerier. Samtidig vil det være krevende for partene å bli enige om en omfordeling, og departementet har til nå av strategiske hensyn valgt å ikke reise dette spørsmålet, men vurderer problemstillingen fortløpende.

6.2.3 Forhandlinger om kvotebytte

Nærings- og fiskeridepartementet uttaler i intervju at siden Norge er folkerettslig forpliktet til å tilby EU 4,14 prosent av torskekvoten i norsk sone i Barentshavet, får Norge kvoter av annen fisk i EU-sonen og ved Grønland. Ifølge departementet skal Norge få kompensasjon i form av fisk som norsk fiskerinæring er interessert i å fiske. Bytteregnskapet bygger på verdien av fisken i 1983. Departementet uttaler i intervju at det ville være politisk krevende å bli enige om en alternativ beregningsmåte og ikke nødvendigvis til fordel for Norge. Skagerrakavtalen inngår ikke i forhandlingene om bytte av kvoter.

¹⁰⁸ Nærings- og fiskeridepartementet (2014) *Mandat til de bilaterale forhandlingene mellom Norge og EU om en kvoteavtale for 2015*, 6. november 2014.



Norge og EU forhandler årlig om kvotebytte. Norge skal få kompensasjon for EUs torskekvote i norsk sone i Barentshavet i form av annen fisk som norsk fiskerinæring er interessert i. Foto: Roar Bjånesøy / Norges Sildesalgslag

Nærings- og fiskeridepartementet opplyser i intervju at det er krevende for Norge og EU å bli enige om kvoter på fisk som norsk fiskerinæring ønsker seg, og som EU vil tilby. Dokumentanalysen viser at byttebalansen har vært vanskelig fordi torskekvoten i Barentshavet har økt betydelig i de senere år samtidig som EU har hatt lite interessante fiskekvoter å tilby Norge.¹⁰⁹ Siden det ikke er de samme landene som må avgi fiskemuligheter til Norge, som mottar torskekvoter, er ordningen omdiskutert i EU. De siste årene har ikke EU hatt tilstrekkelig med fiskekvoter å tilby Norge som betaling for torsken, og har derfor valgt ikke å ta imot hele torskekvoten.¹¹⁰ Norge bytter også til seg fiskeslag av felles bestander som avtalepartene forvalter ensidig. Departementet mener at Norges fiske er relativt lavt sammenlignet med EU-kvoten.

6.2.4 Felles forvaltningsplaner mellom Norge og EU

Dokumentgjennomgangen av de årlige forhandlingene for perioden 2012–2017, intervjuer og kapittel 4 viser at arbeidet med å få vedtatt eller revidert felles forvaltningsplaner i mange tilfeller tar lang tid. Nærings- og fiskeridepartementet opplyser i intervju at forvaltningsplanene tidligere ble oppdatert jevnlig. EU-parlamentets økte innflytelse på beslutningsprosesser har gjort EUs interne prosesser mer tidkrevende og EU har i perioden 2014–2017 ikke vært villig til å gjøre noen endringer. Utfordringen for Norge er at EU-kommisjonen har lite rom for å forhandle om endringer i forvaltningsplaner. Ifølge departementet har Norge og EU ikke særlig forskjellige forvaltningsmål og sikter fortrinnsvis mot maksimalt bærekraftig utbyttetnivå. Norge og EU har imidlertid ulike tilnærminger til hvordan en felles bærekraftig forvaltning skal utformes.

For eksempel er det vanskelig for Norge og EU å bli enige om en ny forvaltningsplan for torsk. Fiskeridirektoratet mener at forvaltningen av torsk ikke har vært vellykket, blant annet fordi den opprinnelige forvaltningsplanen ikke har blitt fulgt de siste årene, og fordi EU ikke har iverksatt de tiltakene som ICES regnet for å være nødvendige for at planen skulle være i tråd med føre-var-tilnærmingen.¹¹¹ Allerede i forhandlingene for 2012 ønsket partene at det skulle gjennomføres en revisjon av forvaltningsplanen. For EU er det også utfordrende å balansere kvotefordelingen mellom EU-land som har ulike blandingsfiskerier. Norge bemerket i avtalen for 2014 at det høye utkastet av torsk er hovedårsaken til at forvaltningsplanen fungerer dårlig. EU hevdet imidlertid at en lavere kvote i tråd med forvaltningsplanen ville føre til [enda] mer utkast.¹¹² Både Norge og EU beklaget i forhandlingene om avtalen for 2016 at forvaltningsplanene

109) Fiskeri- og kystdepartementet (2013) *Referat fra forhandlingene med EU om en bilateral kvoteavtale for 2013*, notat 25. januar 2013.

110) Nærings- og fiskeridepartementet (2016) *Mandat for de årlige forhandlingene om bilateral avtale mellom EU og Norge*, 30. oktober 2016.

111) Fiskeridirektoratet (2016) *Reguleringsmøtet høsten 2016*.

112) *Agreed Record of Fisheries Consultations between Norway and the European Union for 2015*.

for mange bestander ikke var blitt revidert som planlagt, og partene har etablert en samarbeidsgruppe for å bringe dette arbeidet videre.

6.2.5 Utveksling av informasjon om fangst, kvoter og fartøy

Gjennom intervju med Nærings- og fiskeridepartementet og Fiskeridirektoratet kommer det fram at partene i forbindelse med de årlige fiskeriforhandlingene i begrenset grad utveksler oversikter over fangst og kvoter som viser det foregående års fiskeaktivitet. Departementet opplyser i intervju at Norge i løpet av forhandlingene mottar en tabell som viser hvordan EU samlet har utnyttet kvotene. Fiskeridirektoratet mener at dette gir norske myndigheter liten tid til å vurdere denne informasjonen.

En oversikt over hvordan Norge og EU har utnyttet kvoten under foregående års avtale, er ikke vedlagt avtalen for det påfølgende året. Ifølge e-post fra EU-kommisjonen publiserer ikke EU disse tallene. Fiskeridirektoratet opplyser i intervju at det i de årlige forhandlingene blir lagt liten vekt på å gjennomgå fangstdata og kvoteinformasjon. Ifølge Nærings- og fiskeridepartementet legger Norge til grunn at EU har gode systemer for å kvalitetssikre kvoter og fangst. Departementet har merket seg at EU ofte utnytter nøyaktig hundre prosent av kvoten. Departementet har også merket seg at det er forskjeller mellom medlemslandenes fangststatistikk og estimatene til ICES. I tillegg er EUs kvoteregnskap komplisert på grunn av den muligheten medlemslandene har til å gjennomføre overføringer og drive handel seg imellom og mellom fartøy og fartøygrupper. For eksempel konstaterte partene i forhandlingene for 2012 og 2013 at avvik mellom de offisielle fangststatistikkene og fangststatistikken som ICES bruker, var et vedvarende problem. De antok at avvikene skyldtes feilrapportering, utilstrekkelig utkastregnskap, bifangst og andre faktorer som påvirker ressursuttaket.

Departementet mener at en viktig forutsetning for å oppnå riktig fangststatistikk og god kvotekontroll er at systemene for elektronisk utveksling av fangst- og aktivitetsdata (ERS) mellom landene fungerer godt. Dokumentgjennomgangen av de årlige avtalene mellom EU og Norge for 2012–2017 og Fiskeridirektoratets innspill til disse viser at utvekslingen av ERS-data har vært utfordrende. Fiskerimyndighetene i Norge og Danmark konstaterer at full utveksling av ERS i Nordsjøen på lik linje med i Skagerrak er et generelt problem som også gjelder for andre land.¹¹³ Samarbeidsgruppen *Working Group on Electronic Reporting and Recording Experts* har mandat til å finne tilfredsstillende løsninger. Avtalen mellom Norge og EU om elektronisk fangst- og aktivitetsdata har blitt revidert flere ganger og ble i 2014 tilføyd en avtale om dataoverføring.¹¹⁴

I 2013 påpekte Norge overfor EU-kommisjonen den manglende framdriften på området og dessuten at bare ett medlemsland hadde fått på plass ERS innen fristen i henhold til avtalen som var inngått mellom Norge og EU.¹¹⁵ Ifølge opplysninger fra Fiskeridirektoratet er dette ikke lenger et problem i dag. Partene gjentar i de årlige avtalene at kvaliteten på ERS-data som blir brukt som grunnlag for kontrollarbeid, stadig blir bedre, men at ERS fortsatt må videreutvikles. Avtalen for 2016 viser at EU er i ferd med å få på plass de samme rapporteringskravene som Norge og NEAFC.

¹¹³) Fiskeridirektoratet (2016) *Felles risikovurdering av industrifiske for Norge og Danmark 2016*.

¹¹⁴) Avtalen om elektronisk utveksling av fangst- og aktivitetsdata fra 2009 ble i 2015 utvidet til også å gjelde rapportering for båter over 12 meter ved fiske i avtalepartens farvann. I henhold til rådsforordning 1006/2008 og 1224/2009 trådte denne bestemmelsen i kraft i EU-farvann allerede i 2013.

¹¹⁵) Fiskeri- og kystdepartementet (2013) *Electronic reporting of catch and activity data in Norwegian waters*, brev til EU-kommisjonen av 19. mars 2013.

Fangstrapporteringen er unøyaktig med hensyn til sone for fisket i Skagerrak der fartøy kan tråle over de økonomiske sonegrensene uten at trålen heves.¹¹⁶ Ifølge departementet får dette fisket stor oppmerksomhet i næringen, selv om analyser fra Fiskeridirektoratet og Kystvakten viser at det utgjør en svært liten andel av det totale fisket i Skagerrak. Departementet opplyser at Norge og EU har blitt enige om grunnlaget for fordeling av fangster mellom de økonomiske sonene, men ikke om en løsning som tillater grensekryssende fiske og samtidig gjør det mulig å håndheve regelverket. Partene er enige om å drøfte saken videre i 2017.

6.2.6 Kontrollsamarbeidsgruppen

Norge deltar i en internasjonal kontrollsamarbeidsgruppe (*Monitoring, Control and Surveillance Working Group*).¹¹⁷ Dokumentgjennomgangen av de årlige avtalene mellom Norge og EU i perioden 2012–2017 og intervju med Fiskeridirektoratet viser at partene understreker betydningen av at tiltak for pelagisk fiske i avtalen mellom Norge, EU og Færøyene av 1. juli 2009 følges opp. Det årlige mandatet til kontrollsamarbeidsgruppen er å arbeide for like konkurransevilkår ved å etablere beste praksis for kontroll til sjøs og på land. Fiskeridirektoratet opplyser i intervju at samarbeidsgruppen de siste årene har vært preget av uenigheten om kvotefordelingen av makrell, NVG-sild og kolmule, og at samarbeidet har vært lite løsningsorientert. Partene har i tidligere år utvekslet kontrollstatistikk rettet mot pelagisk fiske.

En gjennomgang av kontrollsamarbeidsgruppens rapporter for perioden 2013–2015 viser at Norge arbeider aktivt for å oppnå et bedre og mer harmonisert kontrollsamarbeid. Norge har for eksempel kommet med forslag om at partene skal sammenligne brudd på regelverket for å avsløre mulige trender, utnytte utveksling av data bedre for å forbedre risikoanalysene og arrangere studieturer. Studieturer anses som en verdifull arena for erfaringsutveksling, men EU-landene er mindre innstilt på å stille som vertsland enn Norge, Færøyene og Island. Fiskeridirektoratet mener at studieturer er et godt tiltak for å få innblikk i hverandres praktisering av regelverk og kontrollmetoder. Under slike turer deltar inspektører fra ulike samarbeidsland i vertslandets kontrollvirksomhet. Som et konkret resultat av kontrollsamarbeidsgruppens arbeid ble partene i 2014 enige om å revidere reglene for veiing og kontroll av landinger av pelagisk fisk.¹¹⁸

6.3 Kontrollsamarbeidet med EU

Ifølge Nærings- og fiskeridepartementet fungerer samarbeidet om kontroll av de pelagiske fiskeriene bra gjennom kontrollarbeidsgruppen og på operasjonelt nivå gjennom det bilaterale samarbeidet med kyststatene i Nordsjøen og Skagerrak. Ifølge Fiskeridirektoratet har det vært lite samarbeid om kontroll av hvitfisk. Norge og EU har vært enige om å etablere et samarbeid om kontroll av hvitfisk i avtalene, men dette har ikke blitt prioritert utover noen felles seminarer. Departementet uttaler i intervju at kontrollsamarbeidet om hvitfisk bør styrkes, særlig i lys av iverksetting av ilandføringsplikten. I avtalen for 2017 framheves betydningen av kontrollsamarbeidet for en bedre etterlevelse av regelverket for hvitfiskbestandene. Ifølge Fiskeridirektoratet har ikke Norge tilgang til informasjon om antall kontroller, kontrolltyper og funn fra kontroller for EU og EU-medlemsland. Det finnes ingen rutiner for å rapportere slik informasjon i forbindelse med de årlige fiskeriforhandlingene.

116) *Agreed Record of Conclusions of Fisheries Consultations between Norway and the European Union on the Regulation of fisheries in Skagerrak and Kattegat for 2017.*

117) Kontrollsamarbeidsgruppen retter seg mot pelagiske fiskearter som makrell, NVG-sild, hestmakrell og kolmule. Gruppen ble opprettet i 1999 i forbindelse med kyststatsforhandlingene om makrell. I tillegg til en rekke EU-land, EU-kommisjonen og EFCA deltar Norge, Færøyene, Grønland og Island aktivt i arbeidsgruppen.

118) *Agreed Record of Fisheries Consultations between Norway and the European Union for 2017.*

Fiskeridirektoratet opplyser at det ikke utveksler risikovurderinger med EUs kontrollorgan European Fisheries Control Agency (EFCA) i forbindelse med *Joint Deployment Plans*. EFCAs årsrapport for *Joint Deployment Plan* for Nordsjøen viser risikovurderingene for torsk og andre fiskeslag samt for pelagisk fiske for de ulike ICES-områdene for 2016.¹¹⁹

Ifølge Fiskeridirektoratet samarbeider Norge med EU og medlemsland på ulike plan og på ulike måter for å utvikle en best og likest mulig kontroll i Nordsjøen og Skagerrak. Gjennom intervjuer med departementet og Fiskeridirektoratet kommer det fram at Norge ikke er invitert inn i et samarbeid med EUs fiskerikontrollorgan European Fisheries Control Agency (EFCA), se faktaboks 12. EFCA utarbeider i samarbeid med medlemslandene felles planer (*Joint Deployment Plans*) for kontrollsamarbeid i utvalgte fiskerier.

EFCA sammenstiller statistikk om kontrollaktiviteten innenfor rammen av *Joint Deployment Plan* for Nordsjøen.¹²⁰ I sammenstillingen vises samlet antall kontroller og mengde fisk per fiskeslag som har blitt kontrollert av medlemsland til sjøs og på land, og hvor mange og hvilke typer regelbrudd som har blitt registrert. Rapportene viser også mer detaljert statistikk over kontroller (overvåking, kontroll til sjøs, kontroll på land, kontroll av transport), kontrollinnsats (patuljebåt, fly, utvekslede inspektører) og kontrollresultater samt hvilken type regelbrudd kontrollene avslørte.

Faktaboks 12 European Fisheries Control Agency

EFCA ble etablert i 2005. EFCAs oppgaver er blant andre å

- samordne medlemslandenes fiskerikontroll
- samordne medlemslandenes kontrollinnsats gjennom felles kontrollplaner (*Joint Deployment Plans*), der to eller flere medlemsland går sammen om kontroll av utvalgte fiskerier eller områder – for Nordsjøens gjelder det for torsk, rødspette og sjøtunge
- bistå med å harmonisere etterlevelsen av EUs felles fiskeripolitikk (CFP)
- bistå i forbindelse med rapportering av informasjon om fiskeri- og kontrollaktiviteter til EU-kommisjonen og til tredjeland
- bistå i utviklingen av kontrollmetodikk
- bistå i erfaringsutveksling mellom medlemsland og opplæring av inspektører

Styringsgruppen for Nordsjøen planlegger de felles kampanjene på strategisk nivå, mens operasjonelle planer utarbeides av EFCA i samarbeid med medlemslandene.

Kilde: Council Regulation (EC) No 768/2005 of 26 April 2005 establishing a Community Fisheries Control Agency and amending Regulation (EEC) No 2847/93 establishing a control system applicable to the common fisheries policy, artikkel 3

Dokumentgjennomgangen av de årlige avtalene mellom Norge og EU for perioden 2012–2017 viser at partene regner et dynamisk kontrollsamarbeid for å være viktig med hensyn til å oppnå like betingelser og bedre etterlevelse av regelverket. Utveksling av relevante data og informasjon skal bidra til bedre risikostyring og større kostnadseffektivitet. Partene stiller seg åpen for å la myndighetspersoner delta som observatører i den andre parts kontrollarbeid, og oppfordrer til utveksling av informasjon om kontrollarbeidet. For Skagerrak har partene i avtalene for 2013–2017 vært enige om at samarbeidet mellom kontrollmyndighetene bør styrkes. Avtalen for 2017 viser at partene ikke er enige om en løsning for grenseoverskridende fiske som også ivaretar muligheten for kontroll.

119) EFCA (2016) *Annual report 2015*.

120) EFCA, *North Sea reports 2014–2016*.

Både departementet, direktoratet og Kystvakten framhever i intervjuer at kontroll-samarbeidet med EFCA bør styrkes. Fiskeridirektoratet mener at konsekvensene av at Norge ikke deltar i kontrollsamarbeidet med EFCA, er at verken EU-myndigheter eller norske myndigheter får et helhetlig bilde. Norge deltar heller ikke i felles fiskerikontroller som er samordnet av EFCA (*Joint Deployment Plans*). Direktoratet mener at dette kan innebære at de totale kontrollressursene ikke blir utnyttet effektivt. Avtalen for 2017 viser at partene planlegger et felles seminar i 2017 der ilandføringsplikten/utkastforbudet skal være hovedtemaet. Slike seminarer ble gjennomført i 2010 og 2011, og partene mener at seminarene har vært med på å forbedre samarbeidet og dessuten har vært viktige i arbeidet med å etablere beste praksis.¹²¹

Ifølge fiskeriatvaten for 2017 har Norge gjentatte ganger bedt om å få delta på møter med EFCA i forbindelse med planlagte kontroller av fiske av felles bestander i EU-sonen, men EU viser til juridiske hindringer for å invitere tredjeland inn i EUs kontrollsamarbeidet. EFCA har anledning til å samarbeide om fiskerikontroll med tredjeland på oppfordring fra EU-kommisjonen, jf. artikkel 4 i rådsforordningen som etablerte EFCA.¹²² Departementet opplyser i intervju at Norge vil fortsette å arbeide for å få til et samarbeid med eller få observatørstatus i EFCA.

6.4 Norges bilaterale kontrollsamarbeid med andre kyststater

Norge har i tillegg inngått bilaterale avtaler om kontrollsamarbeid med alle kyststatene i Nordsjøen og Skagerrak. Kontrollavtalen med Danmark og Storbritannia ble revidert i henholdsvis 2016 og 2015. Fiskeridirektoratet uttaler i intervju at i begynnelsen var kontroll med avtalepartenes fartøy sentralt, senere har også kontroll med tredjelandsfartøy som fisker på fellesbestander, blitt viktig, og de siste årene har det blitt behov for å bruke avtalene til å trekke inn andre myndigheter i samarbeidet, som skatte- og tollmyndighetene.

En gjennomgang av de bilaterale avtalene mellom Norge og kyststater i Nordsjøen og Skagerrak viser at de fleste avtalene er inngått på bakgrunn av intensjonsavtalen mellom Norge og EU av 2006.¹²³ De bilaterale avtalene om kontrollsamarbeid inneholder tilsvarende punkter om utveksling av kontrollrelevant informasjon og inspektører som de årlige avtalene mellom Norge og EU, det vil si om:

- landingsinformasjon for å kunne lage presise anslag for total fangst og dermed for nivået på mulig ulovlig fiske
- informasjon om inspeksjoner av den andre partens fartøy eller om kontroll av selskaper eller personer som tilhører den andre avtaleparten dersom det er mistanke om ulovlig fiske
- kontrollpersonell som observatører ved den andre partens kontrollaktiviteter
- informasjon om overtredelser av fiskerireguleringer av den andre partens fartøy samt eventuelle reaksjoner og sanksjoner som er benyttet

Fiskeridirektoratet opplyser at Norge har et nært operativt samarbeid med Storbritannia (Skottland) og Danmark på strategisk og operativt nivå. Norge og Danmark er enige om at kontrollsamarbeidet fungerer godt, og at det ofte dreier seg om kontrollbehov som oppstår på bakgrunn av etterretningsinformasjon.¹²⁴ Direktoratet understreker at

121) *Agreed Record of Fisheries Consultations between Norway and the European Union for 2016.*

122) *Council Regulation (EC) No 768/2005 of 26 April 2005 establishing a Community Fisheries Control Agency.*

123) *Memorandum of Understanding between the kingdom of Norway and the European Community on the conclusion of future Bilateral Arrangements for Enhanced Fisheries Cooperation on Control and Enforcement between Norway and the Member States of the European Community*, 4. oktober 2006.

124) Fiskeridirektoratet (2014) *Bilateralt kontrollmøte mellom Norge og Danmark 27.-29. august 2014. Referat.*

det er viktig å ta ett skritt om gangen, og at samarbeidet er avhengig av gjensidig tillit. Det arrangeres årlige møter på toppledernivå der også Kystvakten deltar. Kystvakten ønsker utveksling av informasjon og dialog for å utnytte tilgjengelige ressurser og kapasiteter.

Fiskeridirektoratet opplyser at siden kontrollansvaret i EU ligger hos det enkelte medlemsland, er landene selv ansvarlige for egen risikovurdering. Fiskeridirektoratet opplyser at Norge utveksler risikovurderinger bilateralt med danske og skotske myndigheter. Den felles operative risikovurderingen for industrifiske med Danmark omfatter de viktigste områdene for felles risikovurderinger.

Den felles risikovurderingen for industrifiske og -landinger med Danmark for 2016 beskriver fisket, trusselbildet og kontrollregimene.¹²⁵ Norske og danske fiskerimyndigheter identifiserer manipulering av vektor og prøvetaking for å bestemme artssammensetningen av fangsten som felles utfordringer i forbindelse med kontroll. Norske myndigheter er opptatt av uforutsigbarhet og prøvetaking gjennom kontroller til sjøs der datanalyse av fartøy som har fisket på samme område, kan legges til grunn. Danske fiskerimyndigheter på sin side peker på at det er enkelt å unndra industrifangst ved at lastebiler passerer utenom vektene. Begge fiskerimyndighetene konstaterer at det mangler et regelverk for å løse utfordringene i forbindelse med kontroll av industrilandinger og fullstendig utveksling av ERS-data i Nordsjøen og i Skagerrak. Myndighetene mener derfor at det kan være behov for å ha samordnede kontroller for å unngå at fartøy unndrar seg kontroll ved å levere fangsten i et annet land.

Fiskeridirektoratet og de skotske fiskerimyndighetene utveksler jevnlig synspunkter om temaer som gjelder kontroll, og de hadde et møte i 2015 der direktoratet presenterte den nasjonale operasjonelle risikovurderingen for makrell og en analyse av landinger fra norske og utenlandske fartøy.¹²⁶ Kontrollmyndighetene utvekslet også informasjon om risikofartøy.

En gjennomgang av referatene fra de bilaterale fiskerikontrollmøtene mellom Norge og Danmark i perioden 2014–2015 viser at Norge har vært pådriveren for at samarbeidet også skal inkludere utveksling av sporingsinformasjon (VMS) og informasjon for risikobasert kontroll på kontrollobjektnivå, jf. *Avtale mellom Norge og Danmark om samarbeid innen kontroll av fiskeriene* (avtalen ble revidert i 2016). Møtene er en arena for utveksling av kontrolltilnærminger og erfaringer. Ifølge de danske myndighetene er kameraovervåking (CCTV) som et alternativ til sjøgående kontroll under utprøving. Norske fiskerimyndigheter mener imidlertid at det ville være uheldig om Danmark reduserte sin sjøgående kontroll. Dialogmøtene tar også opp at ulikheter i og tolkningen av regelverket skaper problemer i kontrollarbeidet. Danske fiskere kritiserer den norske fiskerikontrollen, blant annet for at norske myndigheter avkrever dokumentasjon av fartøyenes kvotegrunnlag og fangstmelding mens fartøyene fortsatt er i dansk farvann, og for etableringen av aktsomhetsområder.

Som i samarbeidet med Danmark går det i samarbeidet med Storbritannia (Skottland) i retning av en bedre utveksling av sporings- og fangstdata og informasjon som fører til at det blir mulig å oppnå en målrettet risikobasert kontroll.

Fiskeridirektoratet opplyser i intervju at det ikke er gjennomført felles kontroller med utgangspunkt i en felles risikovurdering og planlegging. Det er imidlertid tilfeller der norske fiskerimyndigheter har fått mistanke om ulovlige forhold med hensyn til

¹²⁵) Fiskeridirektoratet (2016) *Operativt kontrollsamarbeid mellom Danmark og Norge om industrifiske og -landinger fra slikt fiske, felles risikovurdering av industrifiske for Norge og Danmark 2016*.

¹²⁶) Fiskeridirektoratet (2016) E-post 20. oktober 2016.

fangstmengde, fiskeart og bifangst om bord på norske fartøy, og der direktoratet har bedt andre lands kontrollmyndigheter om å følge opp landingen av fartøy. I slike tilfeller benyttes de bilaterale kontrollavtalene som grunnlag. Direktoratet opplyser at det er stor vilje blant andre lands kontrollmyndigheter til å følge opp slike forespørsler så langt det lar seg gjøre.

7 Vurderinger

7.1 Norge og EU samarbeider om forvaltning av mange av de felles fiskebestandene, men flere spørsmål om felles forvaltning og regelverk er fortsatt ikke løst

Fiskeriforvaltningen skal være bærekraftig og bidra til å sikre sysselsetting i kyst-samfunn. Norge skal sammen med EU ifølge havrettskonvensjonen og rammeavtalen med EU sikre en forsvarlig forvaltning av felles fiskebestander i Nordsjøen og Skagerrak. Undersøkelsen viser at Norge og EU inngår årlige avtaler om størrelsen på kvoter (maksimalt tillat fiske) for flere felles bestander og fordeler kvotene mellom seg.

Vitenskapelige råd og gode forvaltningsprinsipper er grunnlaget for å kunne realisere et høyt langtidsutbytte av fiskebestandene. Undersøkelsen viser at felles bestander som Norge og EU forvalter i tråd med vitenskapelige råd, er bærekraftige, og at de fleste bestandene har økt siden 2000.

Norge og EU er ikke enige om forvaltningen av enkelte fellesbestander. Dette betyr at EU og Norge fastsetter kvoter eller andre reguleringer hver for seg. Uten et bedre samarbeid er det risiko for at Norge og EU samlet ikke iverksetter reguleringstiltak som er i tråd med vitenskapelige råd.

Omforente forvaltningsplaner skal bidra til en langsiktig og forutsigbar forvaltning av de felles bestandene. Kvoteanbefalingene skal være i samsvar med disse. Undersøkelsen viser at for flere av fiskeartene som Norge og EU forvalter sammen, enten mangler forvaltningsplaner eller det er behov for å oppdatere planene. Norge og EU har blitt enige om å utvikle nye forvaltningsplaner, men ulike tilnærminger til hvordan en bærekraftig forvaltning skal utformes gjør det vanskelig å enes.

7.2 Fiskerimyndighetene har lagt for lite vekt på forvaltningen av kystbestandene

Norge er gjennom havrettskonvensjonen forpliktet til å gjennomføre tiltak for å opprettholde og gjenoppbygge fiskebestander. Undersøkelsen viser at Fiskeridirektoratet følger løpende med på fisket og har et godt system for å involvere næringen og miljøorganisasjonene i arbeidet med reguleringene. Direktoratet og Nærings- og fiskeridepartementet forsøker å ivareta både næringens behov for tilgang til fiske-ressursene og hensynet til å bygge opp bestandene. Dette er krevende i fiskeriene i Nordsjøen og Skagerrak, som gir mye bifangst. I enkelte tilfeller innebærer dette at anbefalte reguleringstiltak ikke blir iverksatt.

Forvaltningen skal legge til grunn føre-var-prinsippet og en økosystembasert tilnærming og være basert på vitenskapelig kunnskap. Forskningsmiljøene har i flere år vært bekymret for bestandene av kysttorsk og kystbrisling, som ikke er felles bestander med EU. Artsdatabanken vurderer kystbrisling som nær truet. Undersøkelsen viser at disse bestandene ikke er regulert med egne kvoter og at forslag om strengere reguleringer bare delvis er fulgt opp av departementet.

Fisket av leppefisk har økt betydelig siden 2013, som følge av stor etterspørsel etter fisk til å rense lus fra oppdrettsfisk. Undersøkelsen viser at Fiskeridirektoratet har lite kunnskap om hvordan dette fisket påvirker økosystemene. Det blir stilt krav til

fredningstid og minstemål, men fisket av leppefisk ble ikke regulert med kvoter før i 2016.

Forvaltningen tar ikke tilstrekkelig hensyn til vitenskapelige råd ved regulering av disse kystbestandene og legger liten vekt på hvordan reguleringen av én fiskeart påvirker andre arter i økosystemet. Dette gir risiko for at føre-var-prinsippet ikke overholdes, og at fisket får uheldige konsekvenser for økosystemet.

Norge er gjennom havrettskonvensjonen forpliktet til å gjennomføre vitenskapelig forskning, og forvaltningen skal være kunnskapsbasert. Undersøkelsen viser at Norge har kartlagt kunnskapsbehovene og etablert relevante forskningsprogrammer. Når det er bekymring for en bestand, skal overvåkingen intensiveres. Hø prioriteter å kartlegge og overvåke de økonomisk viktigste bestandene og økosystemene. Undersøkelsen viser at det er behov for bedre kunnskap for å kunne bygge opp flere av bestandene, særlig kystbestandene, og å få på plass en økosystembasert forvaltning. Nærings- og fiskeridepartementet har i tildelingsbrevet for 2016 bedt HI om å forbedre rådgivingen for kystsonen.

Det skal ifølge havressursloven også legges vekt på en optimal utnytting av ressursene som er tilpasset marin verdiskapning, marked og industri. Flere av fiskeriene i Nordsjøen og Skagerrak var tidligere kommersielt viktige, men nedgangen i bestandene har ført til at de har blitt mindre økonomisk viktige og dermed at de vies mindre oppmerksomhet i overvåking og forvaltning.

7.3 Arbeidet med å forenkle fiskeriregelverket har gitt få resultater

Nærings- og fiskeridepartementet og Fiskeridirektoratet skal sikre at ressursbruken er effektiv, jf. økonomireglementet. Undersøkelsen viser at fiskeriregelverket er omfattende og vanskelig å håndheve. Blant annet er det mange detaljerte bestemmelser i regelverket, flere forskrifter som regulerer samme forhold, og ulike bestemmelser for samme fiskeslag i Nordsjøen og Skagerrak. Mange utenlandske fartøy fisker i norsk økonomisk sone, og skal da følge norsk regelverk. Norske fiskerireguleringer foreligger bare på norsk. Dette gir risiko for at utenlandske fiskere ikke etterlever norsk regelverk.

Rapporteringskravene i Skagerrak samsvarer ikke godt nok med de geografiske avgrensningene i reguleringene. Regelverket øker risikoen for at fiskerne ikke følger regelverket og gjør kontrollen mer komplisert og ressurskrevende. Fiskeridirektoratet har siden 2013 arbeidet med å forenkle regelverket, men undersøkelsen viser at dette arbeidet har kommet kort og hittil har gitt få resultater.

De fleste av Fiskeridirektoratets anmeldelser av brudd på regelverket gjelder ulovlig redskap i sjøen, særlig for hummer og kreps. Fiskeridirektoratet har ikke hjemmel til å destruere umerket redskap som det inndrar, og må derfor anmelde disse sakene. Dette betyr at direktoratet må bruke store ressurser på saker som senere blir henlagt.

7.4 De samlede kontrollressurser blir ikke utnyttet godt nok

En troverdig og effektiv ressurskontroll er en forutsetning for en god forvaltning av ressursene. Internasjonale avtaler forplikter Norge til å håndheve fiskeriregelverket gjennom effektiv overvåking og kontroll. Nærings- og fiskeridepartementet skal prioritere målrettet kontroll og samarbeid på tvers av faglige myndigheter både nasjonalt og internasjonalt. Undersøkelsen viser at Fiskeridirektoratet med *Nasjonal*

strategisk risikovurdering har bygget opp et system for felles risikovurderinger med Kystvakten og fiskesalgslagene, og dette systemet er et godt grunnlag for den risikobaserte kontrollen til de ulike kontrollmyndighetene.

Ressursforvaltningen er avhengig av at myndighetene har god oversikt over fangst og kvoter. Norge er gjennom havrettskonvensjonen forpliktet til å samle inn og dele fullstendige og nøyaktige fiskeridata, fangst og utkast. Undersøkelsen viser at Fiskeridirektoratet ikke har en fullstendig og kontinuerlig oppdatert oversikt over restkvoter på fartøynivå. Direktoratet er derfor avhengig av å få oppdaterte oversikter fra fiskesalgslagene. Salgslagene for hvitfisk i Sør-Norge har heller ingen oversikt som oppdateres fortløpende, og mangler oversikt over fartøy som leverer utenfor eget distrikt. Fiskeridirektoratet arbeider nå med å utvikle et nytt register som skal gi en fullstendig og til enhver tid oppdatert oversikt.

7.4.1 Kystvakten

Kystvakten utøver fiskerikontroll på havet. Kystvakten skal blant annet prioritere tiltak mot utkast av fisk, uregistrerte landinger og problemer med bifangst. Undersøkelsen viser at Kystvakten samarbeider tett med Fiskeridirektoratet. Kystvakten har utviklet et godt system for risikovurderinger i den utøvende kontrollen innenfor rammen av *Nasjonal strategisk risikovurdering*. Kystvakten er en særlig viktig aktør i forbindelse med kontroll med ulovlig utkast av fisk og med redskap. Det at Kystvakten er til stede på sjøen, bidrar også til å forhindre brudd på regelverket. Undersøkelsen viser at Kystvakten prioriterer å kontrollere pelagisk fiske. Kontrollen i Skagerrak er lavt prioritert fordi reguleringene gjør det vanskelig å kontrollere og håndheve det grenseoverskridende fisket. Det er en utfordring for kontrollen at norske myndigheter ikke har informasjon om kvoten til EUs fartøy som fisker i norsk økonomisk sone. Både Nærings- og fiskeridepartementet, Fiskeridirektoratet og Kystvakten er bekymret for fiskerikontrollen i Nordsjøen og Skagerrak fra 2016, fordi fartøyet som har gjennomført flest kontroller i området, er tatt permanent ut av drift.

7.4.2 Fiskesalgslagene

All omsetning av fisk skal skje gjennom et fiskesalgslag. Salgslagene er eid av fiskerne, men skal godkjennes av departementet. Salgslagene er i lov og forskrift pålagt ressurskontrolloppgaver innenfor sine ansvarsområder. Salgslagene utøver i denne rollen offentlig myndighet. Undersøkelsen viser at salgslagene som har ansvar for hvitfisk i Sør-Norge, i praksis bare gjennomfører dokumentkontroller. Etterlevelse av mange viktige bestemmelser i fiskeriregelverket kan bare kontrolleres ved å være tilstede når fisken leveres. Salgslagene for hvitfisk i Sør-Norge bruker lite ressurser til denne type kontroll. Fiskeridirektoratets vurdering er at disse salgslagene ikke utfører sitt lovpålagte kontrolloppdrag fullt ut. Salgslaget som har ansvar for pelagisk fisk har betydelige midler til rådighet til kontrollformål, og gjennomfører også stedlig kontroll. Forskjeller i kontrollressurser gir risiko for at kontrollen med levering av fisk er ulik mellom regionene og fiskeriene. Nærings- og fiskeridepartementet har ikke utdypet salgslagenes kontrolloppgaver. Bedre samarbeid mellom salgslagene og Fiskeridirektoratet om stedlige kontroller kan bidra til bedre utnyttelse av kontrollressursene og overføring av kompetanse. Departementet har ikke brukt den muligheten det har til å gi salgslagene tydeligere kontrolloppgaver.

Salgslagene skal inndra verdien av fangst utover kvote og i hovedsak bruke disse midlene til kontroll. Undersøkelsen viser at salgslaget som har ansvar for pelagisk fisk bruker om lag 25 prosent av disse midlene til kontroll. Salgslagene har en krevende dobbeltrolle som både fiskernes representant og myndighetsutøver i fiskerikontrollen. Nærings- og fiskeridepartementet skal følge opp virksomheten til salgslagene. Departementet legger i sin oppfølging lite vekt på salgslagenes kontrollarbeid.

7.4.3 Fiskeridirektoratet

Fiskeridirektoratets regionskontorer har ansvar for å gjennomføre fiskerikontrollen på land og i kystnære områder. Nærings- og fiskeridepartementet og Fiskeridirektoratet legger vekt på at kontrollen skal være risikobasert slik at kontrollressursene blir utnyttet godt. Fiskerne rapporterer mye informasjon til myndighetene. Fiskeridirektoratet har derfor tilgang til mye data, men gjennomfører i liten grad systematiske analyser av disse dataene for å identifisere risikofartøy og anlegg der det er høy risiko for regelverksbrudd. Fiskeridirektoratet sammen med Kystverket opprettet i 2015 en analyseenhet i Vardø, som vil kunne bidra til bedre analyser. En større innsats på dette området kan bidra til en mer risikobasert kontroll og en bedre utnyttelse av kontrollressursene.

Undersøkelsen viser at Fiskeridirektoratet gjennomfører flest fullkontroller av landinger av pelagisk fisk. Disse kontrollene er ressurskrevende, fordi landingene kan vare mer enn ett døgn og minst to inspektører må være til stede hele tiden. Undersøkelsen viser at kontrollene i hovedsak gjennomføres på dagtid og utenom helg og dessuten i kommuner som ligger nær Fiskeridirektoratets kontorer. Dette kan gjøre det enkelt for aktørene i næringen å tilpasse seg Fiskeridirektoratets kontrollmønster. Fiskeridirektoratets regionkontorer dekker ulike fiskerier med forskjellig sesongfiskeri. Undersøkelsen viser at regionene i liten grad utveksler inspektører for å kunne utnytte kontrollressursene bedre.

Korrekt vekt og veiing er sentralt for å sikre riktig registrering av ressursuttaket. Det er en krevende oppgave for Fiskeridirektoratet å kontrollere vekter og veiing. Fiskesalgslagene har gjennom landingsforskriften fått et større ansvar for kontroll av vekter og veiing. Justervesenets uanmeldte kontroller av vekter på fiskemottak avdekker mange avvik. Justervesenet, Fiskeridirektoratet og salgslagene utfører kontroll etter ulike regelverk og har ulike hovedformål med sine kontroller. Bedre samarbeid mellom aktørene om kontroll av vekter og veiing kan bidra til at kontrollressursene og kompetansen blir utnyttet bedre.

Kontrollmetodene som Fiskeridirektoratet bruker mest, avdekker i liten grad brudd på regelverket etter at fisken er landet. Direktoratet har et mål om å gjennomføre flere kontroller som følger fisken gjennom hele verdikjeden (omsetningskontroller). Undersøkelsen viser at regionene har begrenset kapasitet og kompetanse til å kunne gjennomføre omsetningskontroller.

Omsetningskontroller forutsetter at direktoratet får informasjon om hvordan fisken utnyttes på anleggene. Landingsforskriften stiller krav til journalføring på anleggene. Av hensyn til byrden dette påfører mottakene, har Nærings- og fiskeridepartementet fjernet kravene til å føre journal med lager og produksjon. Dette gjør det ifølge Fiskeridirektoratet vanskelig å gjennomføre omsetningskontroller. Undersøkelsen viser at det er stor risiko for at ikke all fangst av kvotebelagte arter blir registrert når det leveres fisk til industrianlegg. Fiskeridirektoratet tar i liten grad prøver av fangsten for å bekrefte at riktig art blir registrert og avregnet kvoten. Nærings- og fiskeridepartementet har heller ikke stilt krav om at anleggene selv skal ta prøver.

Undersøkelsen viser at Fiskeridirektoratet i liten grad på en systematisk måte oppsummerer erfaringer fra kontrollaktiviteten og utnytter erfaringene til forbedring og læring. Direktoratets inspeksjonsdatabase gir ikke god nok oversikt over kontrollaktiviteten og resultatene av kontrollene. Dette svekker direktoratets muligheter til å gjøre kontrollene mer målrettede. Direktoratet arbeider nå med å utvikle et nytt tilsynsverktøy som skal bidra til en bedre oversikt. Direktoratet offentliggjør informasjon om kontroll med fritidsfiske og redskap, men det er lite tilsvarende informasjon om yrkesfiske. Etter revisjonens vurdering bør direktoratet formidle

kontrollresultater eksternt i større grad for å gjøre kontrollarbeidet mer synlig og kjent for fiskerinæringen, for dermed å øke effekten av kontrollene.

7.5 Norge og EU samarbeider ikke godt nok om kontroll med fisket

Norge skal gjennom samarbeidet med EU fremme en bærekraftig forvaltning av de levende marine ressursene. Nærings- og fiskeridepartementet har ansvar for fiskeriforhandlingene med EU. Mens Norge lenge har vært forpliktet til å føre all fisk i land, innfører EU en ilandføringsplikt gradvis fra 2016. Undersøkelsen viser at Norge har vært pådriver for EUs ilandføringsplikt. Norge er også opptatt av betydningen av tekniske reguleringer i tillegg til ilandføringsplikten og dessuten av muligheten for å kunne håndheve regelverket. Norge og EU er gjennom rammeavtalen forpliktet til så langt som mulig å harmonisere regelverket for fisket av de felles bestandene. Beslutningssystemet i EU er komplisert, og dette gjør det vanskelig for Norge og EU å bli enige om rekke viktige punkter. Reformen av EUs felles fiskeripolitikk åpner for et mer effektivt samarbeid om fiskeriforvaltning i Nordsjøen og Skagerrak.

En bærekraftig felles forvaltning forutsetter en god samlet oversikt over hvor mye av kvoten blir utnyttet. Undersøkelsen viser at Norge og EU utveksler lite fangst-, kvote- og kontrollstatistikk. Partene oppsummerer i liten grad informasjon om fjorårets fiske i de årlige avtalene. Norge offentliggjør lite informasjon om kvoter i sanntid og kontrollstatistikk. Dette kan skape usikkerhet i beslutningsgrunnlaget og svekke den gjensidige tilliten.

Havressursloven påbyr at all fisk skal bringes til land. Undersøkelsen viser at risikoen for utkast er høy i enkelte fiskerier fordi fartøy mangler kvoter, eller fordi verdien av fisken er lav. Utkast i EUs fiske i Nordsjøen og Skagerrak har vært svært høyt i enkelte fiskerier. Norge og EU ble for 2016 og 2017 enige om å gå utover det vitenskapelig anbefalte rådet om mengden som kan fiskes av arter der EUs ilandføringsplikt har trådt i kraft. Ilandføringsplikten innebærer at mer fisk vil bli ført til land, forutsatt at fiskerne fullt ut respekterer utkastforbudet. Manglende etterlevelse av utkastforbudet vil derfor føre til overfiske av disse artene. Verken Norge eller EU har systemer for å anslå og synliggjøre ulovlig utkast. Dette bidrar til at ressursuttaket kan være høyere enn det som blir rapportert.

Det internasjonale kontrollsamarbeidet er viktig for å bekjempe ulovlig fiske. Norge skal gjennom samarbeid med EU sikre tilfredsstillende kontroll og håndhevelse av regelverket. Undersøkelsen viser at kontrollsamarbeidet med EU gjennom arbeidsgrupper hovedsakelig gjelder pelagiske fiskearter. EU og Norge har lite kontrollsamarbeid om hvitfisket, der utkast er en særlig utfordring i Nordsjøen og Skagerrak.

Undersøkelsen viser at Norge og de relevante kyststatene samarbeider bilateralt om kontroll, men at Norge ikke har et praktisk samarbeid med EU om kontroll. Medlemsstatene i EU samarbeider om kontroll gjennom EUs kontrollorgan, European Fisheries Control Agency. Norge er ikke en del av dette samarbeidet. Dette innebærer at kontrollressursene ikke blir effektivt utnyttet, og at Norge ikke får tilstrekkelig kunnskap om EUs kontrollarbeid. Norge har i fiskeritavtalen med EU for 2017 uttrykt ønske om et tettere samarbeid.

8 Referanseliste

Intervjuer

Det er gjennomført intervju med representanter fra følgende aktører:

- Artsdatabanken
- Fiskeridirektoratet (hovedkontoret og regionkontoret Region sør og vest)
- Havforskningsinstituttet
- Justervesenet
- Kystvakten
- Norges forskningsråd
- Norges Sildesalgslag (Sildelaget)
- Nærings- og fiskeridepartementet
- Rogaland Fiskesalgslag
- Skagerakfisk
- Statens naturoppsyn
- Statsadvokaten i Rogaland
- Vest-Norges Fiskesalgslag

Stortingsdokumenter

Proposisjoner til Stortinget

- Ot.prp. nr. 20 (2007–2008) *Om lov om forvaltning av viltlevande marine ressursar (havressursloven).*
- Prop. 1 S (2015–2016) Nærings- og fiskeridepartementet.

Stortingsmeldinger

- Meld. St. 37 (2012–2013) *Helhetlig forvaltning av det marine miljø i Nordsjøen og Skagerrak (forvaltningsplan).*
- Meld. St. 26 (2013–2014) *Fiskeriavtalene Noreg har inngått med andre land for 2014 og fisket etter avtalene i 2012 og 2013.*
- Meld. St. 15 (2014–2015) *Noregs fiskeritavtalar for 2015 og fisket etter avtalene i 2013 og 2014.*
- Meld. St. 20 (2015–2016) *Noregs fiskeritavtalar for 2016 og fisket etter avtalene i 2014 og 2015.*

Innstillinger

- Innst. O. nr. 45 (2007–2008) *Innstilling fra næringskomiteen om lov om forvaltning av viltlevande marine ressursar (havressursloven).*
- Innst. 258 S (2010–2011) *Innstilling fra næringskomiteen om samtykke til ratifikasjon av avtale om hamnestatskontroll i fiskeria av 22. november 2009.*
- Innst. 502 S (2012–2013) *Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om helhetlig forvaltning av det marine miljø i Nordsjøen og Skagerrak (forvaltningsplan).*
- Innst. 256 S (2014–2015) *Innstilling fra næringskomiteen om Noregs fiskeritavtalar for 2015 og fisket etter avtalene i 2013 og 2014.*

Lover, forskrifter og reglement

Lover

- *Lov om Kystvakten (kystvaktloven).* LOV-1997-06-13-42.
- *Lov om forvaltning av viltlevande marine ressursar (havressursloven).* LOV-2008-06-06-37.
- *Lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven).* LOV-2009-06-19-100.
- *Lov om førstehandsomsetning av viltlevande marine ressursar (fiskesalgslagloven).* LOV-2013-06-21-75.

Forskrifter

- *Forskrift om forbud mot utkast av torsk og hyse i Norges økonomiske sone utenfor det norske fastland av 30. april 1987.*
- *Forskrift om utøvelse av fisket i sjøen.* FOR-2004-12-22-1878.
- *Forskrift om posisjonsrapportering og elektronisk rapportering for norske fiske- og fangstfartøy.* FOR-2009-12-21-1743.
- *Forskrift om inndraging av fangst og bruk av inndregne midlar.* FOR-2010-03-12-390.
- *Forskrift om bruk av tvangsmulkt og overtredelsesgebyr ved brudd på havressurslova.* FOR-2011-12-20-1437.
- *Forskrift om statens sine kontrollører for fiskesalslaga.* FOR-2013-12-20-1647.
- *Forskrift om førstehandsomsetning av villlevande marine ressursar.* FOR-2013-12-20-1665.
- *Forskrift om landings- og sluttseddel (landingsforskriften).* FOR-2014-05-06-607.
- *Forskrift om posisjonsrapportering og elektronisk rapportering for norske fiske- og fangstfartøy og forskrift om elektronisk rapportering for norske fiske- og fangstfartøy under 15 meter (forskrift om kystfiskeappen).* FOR-2014-12-19-1822.
- *Ny instruks om salslaga si kontrollplikt.* J-191-2012.

Reglement

- *Reglement for økonomistyring i staten.* FOR-2003-12-12-1938.
- *Bestemmelser om økonomistyring i staten.* FOR-2003-12-12-1939.

Internasjonale avtaler og konvensjoner

- *Agreement on fisheries between the European Economic Community and the Kingdom of Norway.* Avtale av 27. februar 1980 mellom Kongeriket Norge og Det europeiske økonomiske fellesskap om fiskerier (fiskeriavtalen).
- *Agreement for the Implementation of the Provisions of the United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982 Relating to the Conservation and Management of Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks.*
- *Agreed Record of Fisheries Consultations between Norway and the European Union* for perioden 2011–2017.
- *Agreed Record of Fisheries Consultations between Norway and the European Union on the Regulation of Fisheries in Skagerrak and Kattegat* for perioden 2011–2017.
- *Protocol of Fisheries Consultations between Norway and the European Union, on behalf of Sweden* for perioden 2011–2017.
- *Council Regulation (EC) No 768/2005 of 26 April 2005 establishing a Community Fisheries Control Agency.*
- *FAO Agreement to Promote Compliance with International Conservation and Management Measures by Fishing Vessels on the High Sea,* 1993.
- *FAO Code of Conduct for Responsible Fisheries,* 1995.
- *FAO Port State Measures Agreement to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing,* 2009.
- *Memorandum of Understanding between the kingdom of Norway and the European Community on the conclusion of future Bilateral Arrangements for Enhanced Fisheries Cooperation on Control and Enforcement between Norway and the Member States of the European Community,* 4. oktober 2006.
- *Regulation (EU) No 1380/2013 of the European Parliament and of the Council of 11 December 2013 on the Common Fisheries Policy.*
- *Regulation (EU) 2015/812 of the European Parliament and of the Council of 20 May 2015.*
- *United Nations Convention of the Law of the Sea (UNCLOS)* (havrettskonvensjonen) (1983).

Nærings- og fiskeridepartementet (tidligere Fiskeri- og kystdepartementet)

- Nærings- og fiskeridepartementet (2010–2016) *Mandat til de bilaterale forhandlingene mellom Norge og EU om en kvoteavtale for perioden 2011–2017.*
- Fiskeri- og kystdepartementet (2011) *Turistfiske i sjø. Vurdering av mulige forvaltningstiltak overfor næringsvirksomhet basert på turistfiske i sjø.*
- Fiskeri- og kystdepartementet (2013) *Fiske i Sør – En situasjonsbeskrivelse og forslag til tiltak.*
- Fiskeri- og kystdepartementet (2013) *Referat fra forhandlingene med EU om en bilateral kvoteavtale for 2013*, notat 25. januar 2013.
- Fiskeri- og kystdepartementet (2013) *Electronic reporting of catch and activity data in Norwegian waters*, brev til EU-kommisjonen av 19. mars 2013.
- Nærings- og fiskeridepartementet (2014) *Bestilling til reguleringsmøtet høsten 2014*, brev til Fiskeridirektoratet av 3. juli 2014.
- Nærings- og fiskeridepartementet (2014) *Melding om inndragne midlar*, brev til salgslagene av 10. desember 2014.
- *Organisering av verdikjeder i norsk sjømatnæring* (2014). Rapport utarbeidet på oppdrag fra Nærings- og fiskeridepartementet.
- Nærings- og fiskeridepartementet (2015) *Bestilling til reguleringsmøte 04.–05. november 2015*, brev til Fiskeridirektoratet av 16. oktober 2015.
- Nærings- og fiskeridepartementet (2015) *Masterplan for marin forskning.*
- Nærings- og fiskeridepartementet (2015) *Søknad om godkjenning som fiskesalgslag*. Brev til salgslagene av 2. november 2015.
- Nærings- og fiskeridepartementet (2015) *Statsbudsjettet 2016: Tildelingsbrev til Havforskningsinstituttet.*
- Nærings- og fiskeridepartementet *Tildelingsbrev til Fiskeridirektoratet* for årene 2013–2016.
- Nærings- og fiskeridepartementet (2016). Brev til Riksrevisjonen 7. desember 2016.
- Nærings- og fiskeridepartementet (2017). Brev til Riksrevisjonen 13. februar 2017.

Fiskeridirektoratet

- Fiskeridirektoratet (2010) Havressurs- og kystavdelingen, *Faktaark 2010.*
- Fiskeridirektoratet (2011) *Kvantifisering av utkast og uregistrert bifangst i norske fiskerier.*
- Fiskeridirektoratet (2012–2016) *Innspill til de bilaterale fiskeriforhandlingene mellom Norge og EU for perioden 2013–2017.*
- Fiskeridirektoratet (2012) *Rapport av kontrollvirksomhet i fiskeriforvaltningen.*
- Fiskeridirektoratet (2013–2015) *Årsrapporter i perioden 2013–2015.*
- Fiskeridirektoratet (2013–2016) *Sakspapirer til reguleringsmøtene i perioden 2013–2016.*
- Fiskeridirektoratet *Håndbok i ressurskontroll* (revideres fortløpende).
- Fiskeridirektoratet (2013) *Evaluerer av forvaltningsmodellen for tobis.*
- Fiskeridirektoratet (2013) *Bilateralt fiskerikontrollmøte mellom Norge og Danmark, den 5.-6. september 2013.*
- Fiskeridirektoratet (2014) *Strategi for videre utvikling av norsk fiskeriforvaltning – en praktisk tilnærming til en økosystembasert forvaltning.*
- Fiskeridirektoratet (2014) *Svar på bestilling – Oppfølging av statsrådens møte med fiskerinæringen om fiskerikriminalitet.* Notat til Nærings- og Fiskeridepartementet.
- Fiskeridirektoratet (2014) *Bærekraftig uttak og bruk av leppefisk. Rapport fra arbeidsgruppe om bærekraftig uttak og bruk av leppefisk.*
- Fiskeridirektoratet (2014) *Bilateralt kontrollmøte mellom Norge og Danmark 27.-29. august 2014.* Referat.
- Fiskeridirektoratet (2015) *Strategi for bedre forvaltning av rekebestanden i Nordsjøen og Skagerrak.*
- Fiskeridirektoratet (2015) *Regulering av fisket etter leppefisk i 2015.* Beslutningsnotat.

- Fiskeridirektoratet (2015) *Svar på bestilling – Fiskeridirektoratets vurdering av salgslagenes kontrollarbeid*, 25. august 2015.
- Fiskeridirektoratet (2016) *Operativt kontrollsamarbeid mellom Danmark og Norge om industrifiske og landinger fra slikt fiske, felles risikovurdering av industrifiske for Norge og Danmark 2016*.
- Fiskeridirektoratet (2016) *Nasjonal strategisk risikovurdering for 2015, 2016 og 2017*.
- Fiskeridirektoratet (2016) *Nasjonal operasjonell risikoanalyse 2016 – Industrifiske*.
- Fiskeridirektoratet Region sør (2016) *Nasjonal operasjonell risikoanalyse Nordsjøsid 2016*.
- Fiskeridirektoratet Region sør (2016) *Regional risikovurdering 2016 Region sør*.
- Fiskeridirektoratet Region sør (2016) *Regional risikovurdering 2016 Region vest*.
- Fiskeridirektoratet (2016) *Felles risikovurdering av industrifiske for Norge og Danmark 2016*.
- Fiskeridirektoratet Region vest (2016) *Evalueringsmøte – Nasjonal strategisk risikovurdering*. Notat av 29. september 2016.
- Fiskeridirektoratet Region midt (2016) *Nasjonal strategisk risikovurdering*, brev til Fiskeridirektoratet kontrollseksjonen av 3. oktober 2016.
- Fiskeridirektoratet/Kystverket (2016) *Kvartalsrapport fra analyseenheten i Vardø 1-3/2016*.
- Fiskeridirektoratet (2017) *Fiskeridirektoratets oppfølging av salgslagenes kontrollarbeid*. Tilsynsrapport fra Fiskeridirektoratet.

Kystvakten

- Sjøforsvaret (2014–2017) *Årsrapport fra Kystvakten i perioden 2013–2016*.
- Kystvakten (2015) *Sjef Kystvaktens Fiskeri Policydokument*.
- Kystvakten (2016) KV Ålesund, *Makrellsesongen 2015*.

Fagrapporter

- Artsdatabanken (2015) *Norsk rødliste for arter 2015*.
- Christophersen (2011) *Organisert fiskerikriminalitet i et nordatlantisk perspektiv*. Utgitt av Fiskeriforvaltningens analysenettverk (1-2011).
- Forskningsrådet (2016) *Ti år med marin forskning*. Sluttrapport for Havet og kysten 2005–2016.
- HAV21 (2012) *FOU-strategi for en havnasjon av format*.
- Havforskningsinstituttet (2015) *Status for miljøet i Nordsjøen og Skagerrak – rapport fra Overvåkningsgruppen. Fisken og havet*, særnummer 1b-2015.
- Havforskningsinstituttet (2016) *Havforskningsrapporten 2016. Fisken og havet*. Særnummer 1-2016.
- Havforskningsinstituttet (2016) *Kunnskapsstatus kysttorsk i sør (Svenskegrensa–Stadt)*. Kysten og Havet nr. 4/2016.
- Havforskningsinstituttet (2016) *Risikovurdering norsk fiskeoppdrett 2016*. Fisken og havet, særnummer 2-2016.
- ICES (2013) *Multispecies considerations for the North Sea stocks*.
- Monitoring, Control and Surveillance Working Group, *Report for perioden 2013–2015*.
- Samfunns- og næringslivsforskning (2015) *Ulovleg omsetnad i fiskeri- og havbruksnæringen*. Rapport 04/15.
- Økokrim (2016) *Risikovurdering 2015–2016, Økonomisk kriminalitet og miljøkriminalitet*. Publisert juli 2015.

Internettssider

- Fiskeridirektoratet: *J-meldinger*.
- <<http://www.fiskeridir.no/Yrkesfiske/Regelverk-og-reguleringer/J-meldinger>> [Lest 13. desember 2016].
- Fiskeridirektoratet: *Leppefisk*
- <<http://www.fiskeridir.no/Yrkesfiske/Tema/Leppefisk>> [Lest 1. desember 2016].
- Fiskeridirektoratet: *Om statistikken – kvoteregisteret*.
- <<http://www.fiskeridir.no/Yrkesfiske/Statistikk-yrkesfiske/Fangst-og-kvoter/Om-statistikken-Kvoteregisteret>> [Lest 7. november 2016].
- Fiskeridirektoratet: *Kjøparregistrering*.
- <<http://www.fiskeridir.no/Yrkesfiske/Kontroll/Kjoepregistrering>> [Lest 7. november 2016].
- Fiskeridirektoratet: *Analysesamarbeid skal gi gevinst*.
- <<http://www.fiskeridir.no/Yrkesfiske/Nyheter/2015/1115/Analysesamarbeid-skall-gi-gevinst>> [Lest 7. november 2016].
- Fiskeridirektoratet: *Landings- og sluttsedlene*.
- <<http://www.fiskeridir.no/Yrkesfiske/Kontroll/Landing-og-mottak/Landings-og-sluttsedlene>> [Lest 1. desember 2016].
- Fiskeridirektoratet: *Tekniske krav til vektene*.
- <<http://www.fiskeridir.no/Yrkesfiske/Kontroll/Landing-og-mottak/Tekniske-krav-til-vektene>> [Lest 7. desember 2016].
- Fiskeridirektoratet: *Risikovurdering med vekt på ilandføringsplikt og landingsforskriften*. <<http://www.fiskeridir.no/Yrkesfiske/Nyheter/2017/0117/Risikovurdering-med-vekt-paa-ilandfoeringsplikt-og-landingsforskriften>> [Lest 12. januar 2017].
- ICES: Stock assessment graphs.
- <<http://www.ices.dk/marine-data/tools/Pages/stock-assessment-graphs.aspx>>.
- ICES: *Advice*. <<http://www.ices.dk/publications/library/Pages/default.aspx>>.
- Norges domstoler
- <<https://www.domstol.no/>>.
- Nærings- og fiskeridepartementet: *Forenkler landingsforskriften*. <<https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/forenkler-landingsforskriften/id2538060/>> [Lest 10. februar 2017].

Andre kilder

- EFCA, *North Sea reports* for perioden 2014–2016.
- EFCA (2016) *Annual report 2015*.
- Havforskningsinstituttet (2016) *Kunnskapsstøtte til evaluering av fisket etter leppefisk i 2016 og til planlegging av regulering i 2017*. Brev til Fiskeridirektoratet 8. desember 2016.
- Norges Sildelag (2016) Årsrapport 2015.
- NEAFC (2016) *Annual Report on Control and Enforcement*, Norway, EU.
- NEAFC (2016) *Scheme of Control and Enforcement 2016*.
- Riksrevisjonen dokument 3:2 (2007–2008) *Riksrevisjonens undersøkelse av forvaltningen og kontrollen av fiskeressursene i Barentshavet og Norskehavet en parallell revisjon mellom norsk og russisk riksrevisjon*.

9 Vedlegg

Tabell I Kvoter og fangst av nordsjøsild. 2010–2016. 1000 tonn

		2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<i>Norge og EU</i>	<i>Område</i>							
Kvoteråd	Nordsjøen	164	189	230-478	466	470	430	518
Kvote avtalt	Nordsjøen (ICES IV og VIIId)	164	200	405	478	470	445	518
Fangst (ICES estimat)	Nordsjøen (ICES IV og VIIId)	175	218	425	498	508	482	-
Fangst (ICES estimat)	Nordsjøen og Skagerrak (ICES, IV, VIIId og IIIa)	188*	226	435	511	517	494	-
<i>Norge</i>								
Kvote (avtalt)	Nordsjøen	48	58	117	139	136	129	150
Kvote (disponibel)**	Nordsjøen	45	57	118	141	139	131	152
Fangst	Nordsjøen	50	61	119	144	137	130	150
Kvote (avtalt)	Skagerrak	4,5	4,0	6,0	7,3	6,2	5,8	6,8
Kvote (disponibel)	Skagerrak	4,5	2,0	3,0	3,7	3,1	2,9	3,4
Fangst	Skagerrak	3,3	0,1	0,4	3,0	2,0	2,5	3,9
Kvote	EU-sonen	48	50	60	60	60	60	60
Fangst	EU-sonen	37	46	61	58	59	59	60

Kilde: Fiskeridirektoratet, Sakspapirer til reguleringsmøtet; HIs nettsider (kvoteråd); ICES (total fangst), de årlige meldingene til Stortinget om fiskeriavtalene og fisket under avtalene. Avvik på inntil 5 prosent mellom ulike kilder kan forekomme.

* Fangstestimatet for 2010 omfatter kun ICES-område IV og VIIId.

** Korrigert for overføring av kvote fra Skagerrak til Nordsjøen, til Færøyene (i 2010 og 2011) og til Sverige, jf. nabolandsavtalen.

Tabell II Kvoter og fangst av sei i Nordsjøen og Skagerrak. 2010–2016. 1000 tonn

		2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<i>Norge og EU</i>	<i>Område</i>							
Kvoteråd*	Nordsjøen og Skagerrak (ICES IIIa, IV og VI)	118	103	87	101	86	73	69
Avtalt kvote	Nordsjøen og Skagerrak (ICES IIIa og IV)	107	93	79	91	78	66	66
Avtalt kvote**	(VI)	11	9,6	8,2	9,5	8,0	6,8	7,1
Landet, ICES estimat	Nordsjøen og Skagerrak (ICES IIIa og IV)	97	92	71	72	69	69	-
Utkast ICES estimat	Nordsjøen og Skagerrak (ICES IIIa og IV)	4,1	3,8	6,4	6,4	5,8	4,6	-
<i>Norge</i>								
Kvote tildelt	Nordsjøen og Skagerrak	NA	49	41	48	41	34	34
Kvote tilgjengelig***	Nordsjøen og Skagerrak	57	49	41	47	40	34	33
Fangst (landet)	Nordsjøen og Skagerrak	54	47	34	36	38	36	32

Kilde: Fiskeridirektoratet, Sakspapirer til reguleringsmøtet; ICESs nettsider (kvoteråd); ICES (total fangst)

Avvik på inntil 5 prosent mellom ulike kilder kan forekomme

* Landinger (det vil si at utkast ikke er inkludert).

** Den norske kvoten på 500 tonn i område VIa er ikke inkludert i statistikk over fisket i Nordsjøen.

*** Justert for kvotebytte og avsetning til Sverige gjennom nabolandsavtalen.

Tabell III Kvoter og fangst av torsk i Nordsjøen og Skagerrak. 2010–2016. 1000 tonn

		2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<i>Norge og EU</i>	<i>Område</i>							
Kvoteråd*	Nordsjøen og Skagerrak	40	32	32	25	29	27	40
Kvote/ med påslag for "fully documented fisheries"	Nordsjøen	34/35	27/30	26/30	26/30	28/31	29/33	34
Landet, ICES estimat	Nordsjøen	31	27	27	25	29	31	-
Utkast, ICES estimat	Nordsjøen	10	6	6	8	8	10	-
Kvote/ med påslag for "fully documented fisheries"	Skagerrak	4,8/5,0	3,8/4,3	3,8/4,2	3,8/4,2	4,0/4,4	4,2/4,7	4,8/5,4
Landet, ICES estimat	Skagerrak	4,1	4	4,3	4,2	4,7	4,6	-
Utkast, ICES estimat	Skagerrak	2	2,1	2,1	1,8	2,2	2,9	-
<i>Norge</i>								
Kvote tilgjengelig**	Nordsjøen	5,6	4,7	4,7	4,7	4,9	5,2	6,0
Fangst	Nordsjøen	4,5	4,8	4,6	4,1	4,6	5,4	5,5
Kvote tilgjengelig	Skagerrak (utenfor grunnlinjen)	0,16	0,14	0,14	0,14	0,14	0,15	0,17
Fangst	Skagerrak (utenfor grunnlinjen)	0,06	0,07	0,15	0,20	0,14	0,10	0,15
Fangst	Skagerrak (innenfor grunnlinjen)***	0,31	0,34	0,46	0,37	0,40	0,43	0,40

Kilde: Fiskeridirektoratet, Sakspapirer til reguleringsmøtet; ICES (kvoteråd); ICES (total fangst, omfatter ikke fisket i norske fjorder)

* Avvik på inntil 5 prosent mellom ulike kilder kan forekomme

* Landinger (det vil si at utkast ikke er inkludert).

** Korrigert for avsetning av kvote til Sverige gjennom nabolandsavtalen.

*** Ikke kvoteregulert.

Tabell IV Kvoter og fangst av brisling, 2010–2016. 1000 tonn

		2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<i>Norge og EU</i>	<i>Område</i>							
Kvoteråd	Skagerrak og Kattegat	-	-	8,2	6,8	6,8	8,1	9,8
Kvote	Skagerrak og Kattegat	52	52	52	42	33	33	33
Landet, ICES estimat	Skagerrak og Kattegat	11	11	10	4	19	13	-
Kvoteråd	Nordsjøen	-	-	134	144	227	506	125
Totalkvote	Nordsjøen	170	170	162	162	144	227	356
Total landet (ICES)	Nordsjøen	143	134	86	66	140	290	-
<i>Norge</i>								
Kvote (havbrisling)	Nordsjøen (EU-sonen)	10	10	10	10	9,0	9,0	20
Norsk fangst (havbrisling)	Nordsjøen (EU-sonen)	11	10	9,1	1,7	8,6	9,1	20
Fangst kystbrisling	Vest (ikke kvoteregulert)	2,6	1,6	0,7	0,4	1,5	0,3	1,2
Kvote	Skagerrak	3,9	3,9	3,9	3,1	2,5	2,5	2,5
Fangst	Skagerrak	0,9	0,7	0,5	0,8	0,3	0,3	0,03

Kilde: Fiskeridirektoratet, Sakspapirer til reguleringsmøtet; ICESs nettsider (kvoteråd); ICES (total fangst).
Avvik på inntil 5 prosent mellom ulike kilder kan forekomme

Tabell V Kvoter og fangst av reker, 2010–2016. 1000 tonn

		2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<i>Norge og EU</i>	<i>Område</i>							
Kvoteråd landinger	Nordsjøen nord og Skagerrak	13	8,8	Redusere fangst og utkast	5,8	5,4	9,8	11,9
Kvote	Skagerrak	9,8	8,3	7,1	6,7	6,7	7,6	11,0
Kvote (NØS)	Nordsjøen	4,2	3,6	3,0	2,9	2,9	3,3	4,7
Landet, ICES estimat	Skagerrak og Nordsjøen (NØS)	7,8	8,2	7,8	8,4	10	11,2	12,4
Utkast, ICES estimat	Skagerrak og Nordsjøen (NØS)	0,6	0,9	1,1	0,9	2,4	1,0	0,3
Fangst, ICES estimat	Skagerrak og Nordsjøen (NØS)	8,3	9,0	8,8	9,3	12,3	12,2	12,7
<i>Norge</i>								
Kvote (tilgjengelig)*	Nordsjøen og Skagerrak	8,8	7,5	5,9	5,5	5,5	6,3	10,3
Landinger	Nordsjøen og Skagerrak	4,3	4,5	4,6	4,9	5,7	6,4	7,8

Kilde: Fiskeridirektoratet, Sakspapirer til reguleringsmøtet; ICESs nettsider (kvoteråd mars 2016); ICES (total fangst)

Avvik på inntil 5 prosent mellom ulike kilder kan forekomme

* Etter kvotebytte, før korleksjon for eventuelt overfiske året før.

Tabell VI Kvoter og fangst av hestmakrell. 2010–2016. 1000 tonn

		2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<i>Norge og EU</i>	<i>Område</i>							
Kvoteråd	Vestlig hestmakrell	180	181 (forvaltningsregel), 229 (MSY)	211	126	111	99	126
Fangst	Vestlig hestmakrell	218	200	173	165	129	97	-
Kvoteråd	Nordsjøen	18	-	Redusere fangstnivået	<25,5	<25,5	15	15
Fangst	Nordsjøen	22	29	21	19	13	12	-
<i>Norge</i>								
Kvote	EU-sonen	3,6	3,6	3,6	3,6	3,6	3,6	3,6
Fangst	EU-sonen	0,6	3,9	0,04	0,15	0,4	0,1	0,6
Kvote	NØS	90	90	90	54	48	43	54
Fangst	NØS	12	17	3	7	14	9	10

Kilde: Fiskeridirektoratet, Sakspapirer til reguleringsmøtet; HIs nettsider (kvoteråd); ICES (total fangst)
 Avvik på inntil 5 prosent mellom ulike kilder kan forekomme

Tabell VII Kvoter og fangst av tobis. 2010–2016. 1000 tonn

		2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<i>Norge</i>	<i>Område</i>							
Kvote	NØS	50	90	42	20	90	100	40
Fangst	NØS	50	90	40	9	82	101	41
Kvote	EU-sonen	27	20	2,3	22	-	-	-
Fangst	EU-sonen	27	19	2,0	21	-	-	-

Kilde: Fiskeridirektoratet, Sakspapirer til reguleringsmøtet; ICES nettsider (kvoteråd); ICES (total fangst)
 Avvik på inntil 5 prosent mellom ulike kilder kan forekomme

Tabell VIII Kvoter og fangst av øyepål. 2010–2016. 1000 tonn

		2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<i>Norge og EU</i>	<i>Område</i>							
Kvoteråd*	Nordsjøen, Skagerrak og Kattegat	307/434	0/6	0/0/101	458/393	216/108	326	390
Totalkvote EU	Nordsjøen, Skagerrak og Kattegat	76/163	4,5	0/71	166	128	150	-
Total fangst, ICES estimat	Nordsjøen, Skagerrak og Kattegat	126	7	27	82	44	63	-
<i>Norge</i>								
Kvote	NØS	80	3	20	137	108	163	195
Landing	NØS	59	3	3	27	10	29	21
Kvote	EU-sonen	6	0	5	20	15	15	15
Landing	EU-sonen	7	0	2	20	8	16	15

Kilde: Fiskeridirektoratet, Sakspapirer til reguleringsmøtet; ICESs nettsider (kvoteråd); ICES (total fangst)
 Avvik på inntil 5 prosent mellom ulike kilder kan forekomme

* Til og med 2014 ga ICES to kvoteråd per år

23 257 -3 918 240 1 255 712 474 320 120 3 924 27 781 829



Trykk: Flisa Trykkeri AS 2017



Riksrevisjonen
Storgata 16
Postboks 8130 Dep
0032 Oslo

Sentralbord 22 24 10 00
Telefaks 22 24 10 01
postmottak@riksrevisjonen.no

www.riksrevisjonen.no

37 564 597 2 090 45 332 889 821 527 4 707 -421 -8 572 87 4 543 651