



Innst. 389 S

(2010–2011)

Innstilling til Stortinget fra kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dokument 3:8 (2010–2011)

Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens oppfølging av parallellrevisjonen med Den russiske føderasjons riksrevisjon om forvaltningen av fiskeressursene i Barentshavet og Norskehavet.

Til Stortinget

1. Sammendrag

1.1 Innledning

Norge og Russland samarbeider om forvaltningen av torsk- og hysebestandene i Barentshavet og Norskehavet i henhold til FNs havrettskonvensjon av 1982 og to bilaterale avtaler fra 1975 og 1976. Ifølge havrettskonvensjonen skal kyststater i sine 200-mils-soner gjennom nødvendige bevarings- og forvaltningstiltak fremme målet om optimal bruk av levende ressurser og sikre at ressursene ikke blir truet av overutnyttelse. Forvaltningssamarbeidet mellom Norge og Russland foregår på tre arenaer: forskning, regulering og ressurskontroll. Det har over tid vært et hovedmål for den norske ressursforvaltningen å legge til rette for en langsiktig verdiskaping i fiskerier næringen gjennom en bærekraftig utnyttelse av ressursene. Ulovlig, urapportert og uregulert fiske (UUU-fiske) anses som en trussel mot en bærekraftig utnyttelse av de levende marine ressursene i havet. Det er et sentralt mål at denne formen for kriminalitet skal elimineres.

Riksrevisjonen og Den russiske føderasjons riksrevisjon gjennomførte i 2006–2007 en parallell revisjon av forvaltningen og kontrollen av fiskeressursene i Barentshavet. Undersøkelsesperioden var 2003–2005. Riksrevisjonen rapporterte sine funn til Stortinget i 2007 i Dokument nr. 3:2 (2007–2008)

Riksrevisjonens undersøkelse av forvaltningen og kontrollen av fiskeressursene i Barentshavet og Norskehavet – en parallell revisjon mellom norsk og russisk riksrevisjon.

Den russiske føderasjons riksrevisjon rapporterte sine funn til det russiske parlamentet. Basert på de parallelle undersøkelsene ble et felles memorandum om resultatene undertegnet av Norges og Russlands riksrevisorer. Det felles memorandumet og den russiske rapporten fulgte som vedlegg til Dokument nr. 3:2 (2007–2008). Kontroll- og konstitusjonskomiteen så positivt på at Riksrevisjonen og Den russiske føderasjons riksrevisjon hadde gjennomført parallellrevisjonen, jf. Innst. S. nr. 294 (2007–2008).

2007-revisjonen viste at vedtak fattet av Den blandete norsk-russiske fiskerikommisjon (Fiskerikommisjonen) i all hovedsak hadde blitt implementert av den norske fiskeriforvaltningen. Undersøkelsen viste at den norske fiskeriforvaltningen hadde et godt og adekvat regelverk og et godt system for kontroll, oppfølging og sanksjonering av overtredelser. Det var imidlertid et betydelig uregistrert russisk overfiske av torsk. Det var også visse svakheter ved den norske ressurskontrollen og systemet for sanksjonering av overtredelser av fiskeriregelverket. Dette gjaldt blant annet variasjoner i fiskesalgslagenes kontrollpraksis, Kystvaktens helikopterkapasitet, Fiskeridirektoratets kontroll av landanlegg, saksbehandlingstid ved politiets behandling av fiskerisaker, begrensninger i lov- og regelverk, samt fiskeriforvaltningens bruk av administrative sanksjoner. Videre var enkelte av Fiskerikommisjonens vedtak ikke implementert fullt ut, og norske forskere hadde hatt problemer med å gjennomføre tokt i russiske farvann.

På bakgrunn av funnene fra 2007-revisjonen bestemte Riksrevisjonen og Den russiske føderasjons riksrevisjon å følge opp revisjonen i perioden 2008–

2010. Riksrevisjonen rapporterte til Stortinget i Dokument 3:1 (2009–2010) Riksrevisjonens oppfølging av forvaltningsrevisjoner som er behandlet av Stortinget. Kontroll- og konstitusjonskomiteen var tilfreds med at Riksrevisjonen ville følge opp saken, jf. Innst. 124 S (2009–2010).

Målet med Riksrevisjonens oppfølgingsundersøkelse har vært å vurdere om forvaltningen av de felles fiskeressursene har blitt styrket siden 2007-revisjonen og i hvilken grad problemene med ulovlig og uregistrert fiske av torsk og hyse har blitt løst.

Undersøkelsen har omfattet følgende temaer:

- Samarbeidet mellom norske og russiske myndigheter for å analysere informasjon om overfiske av torske- og hysekvotene i Barentshavet og Norskehavet.
- Implementeringen av Fiskerikommisjonens vedtak på 33. og 34. sesjon om informasjonsutveksling knyttet til satellittsporing, omlastinger og landinger i tredjelands havner.
- Gjennomføring av fysiske kontroller av fangst, omlastingsoperasjoner og landinger i tredjeland.
- De lovmessige og straffeprosessuelle utfordringene knyttet til bruken av sanksjoner ved overtredelser av fiskeriregelverket.
- Sammenhengen mellom de nasjonale systemene for kvotefordeling og kontrollen med uttaket av fisk.
- Rammebetingelsene for gjennomføringen av norske og russiske forskningstokt.

1.2 Gjennomføring av undersøkelsen

Revisjonskriteriene som ligger til grunn for undersøkelsen, er utledet fra internasjonale og bilaterale avtaler og stortingsdokumenter (stortingsmeldinger, budsjettproposisjoner og innstillinger til disse). Revisjonskriteriene er de samme som for 2007-revisjonen, med enkelte justeringer og oppdateringer. For 2007-revisjonen ble det i tillegg utledet felles revisjonskriterier som både Riksrevisjonen og Den russiske føderasjons riksrevisjon la til grunn for sine undersøkelser. Disse er videreført for oppfølgingsundersøkelsen.

Undersøkelsesperioden har vært 2006–2010. Undersøkelsen baserer seg på dokumentanalyse, analyse av innhentet statistisk materiale, samt analyse av data fra intervjuer, spørrelistes og observasjoner. Det er innhentet statistisk materiale fra Fiskeridirektoratet, Kystvaktskvadron Nord, Norges Råfisklag, Sunnmøre og Romsdal fiskesalslag og Politiets straffesaksregister. Riksrevisjonen og Den russiske føderasjons riksrevisjon har i fellesskap gjennomført intervjuer med sentrale myndigheter i Norge og i

Russland, inkludert Fiskeri- og kystdepartementet, Riksadvokaten, Utenriksdepartementet, Fiskeridirektoratet, Havforskningsinstituttet, Kystvakten og Troms og Finnmark statsadvokatembeter på norsk side, og Det føderale fiskeribyrået, Riksadvokaten, statsadvokatembetet i Murmansk, grensetjenesten under Den føderale sikkerhetstjenesten (FSB) og havforskningscenteret PINRO på russisk side. Før intervjuene ble det utarbeidet felles intervjuguider. Referatene fra intervjuene ble omforent før de ble sendt til myndighetene for verifisering. Riksrevisjonen har også gjennomført egne intervjuer. Til sammen er det gjennomført rundt 40 verifiserte intervjuer.

De to revisjonsrapportene er utarbeidet av de to lands riksrevisjoner hver for seg og på selvstendig grunnlag.

På basis av de to rapportene har Riksrevisjonen og Den russiske føderasjons riksrevisjon utarbeidet et felles memorandum med resultater fra de respektive undersøkelsene samt felles vurderinger. Det felles memorandumet inngår ikke i Riksrevisjonens rapportering til Stortinget.

1.3 Oppsummering av funnene

Undersøkelsen viser at omfanget av det ulovlige og uregistrerte overfiske av torsk i Barentshavet er redusert betraktelig, fra anslagsvis 100 000 tonn i 2005 til null påviste tilfeller i 2009. Siden undersøkelsesperioden for 2007-revisjonen er ressurskontrollen styrket, blant annet gjennom en økning av Fiskeridirektoratets ressurser til kontroll og nye tekniske hjelpemidler. Undersøkelsen viser videre at det norske systemet for kontroll og håndhevelse i hovedsak sikrer at det blir ilagt sanksjoner mot overtredere av fiskeriregelverket. Effektiviteten i sanksjoneringen av overtredelser har også økt siden perioden 2003–2005.

Imidlertid var det da undersøkelsen ble avsluttet i 2011 fremdeles visse svakheter innenfor ressurskontroll og sanksjonering av overtredelser. Undersøkelsen viser at fiskesalgslagene har ulik kontrollpraksis, at Kystvaktens tilstedeværelse på havet har gått ned siden undersøkelsesperioden for 2007-revisjonen, og at Fiskeridirektoratets kontrollmetoder fortsatt har enkelte mangler. Politi- og påtalemyndighetens saksbehandlingstid for anmeldte saker som angår torsk og hyse er fortsatt relativt lang. Videre er sentrale vedtak i Fiskerikommisjonen fortsatt ikke gjennomført. Det gjelder vedtak om utveksling av informasjon mellom norske og russiske myndigheter om satellittsporing av fartøyer, omlastinger på havet og landinger i tredjeland. Planlagte norsk-russiske forskningstokt er heller ikke gjennomført fullt ut.

1.3.1 Samarbeidet mellom norske og russiske myndigheter om forvaltningen av de felles fiskebestandene

Undersøkelsen viser at det ulovlige og uregistrerte overfisket av torsk og hyse i Barentshavet og Norskehavet er redusert betraktelig de siste årene. En sentral årsak til denne nedgangen er innføringen av Den nordøstatlantiske fiskerikommisjons (NEAFC) havnestatskontroll fra 2007. I tillegg har blant annet såkalt svartelisting av fartøyer som driver ulovlig aktivitet spilt en viktig rolle.

Undersøkelsen viser også at norske og russiske fiskerimyndigheter har kommet til enighet om hvilken metode de skal bruke for å beregne totaluttaket av torsk og hyse i Barentshavet og Norskehavet. Partene har også lyktes i å utarbeide et felles estimat for størrelsen på totaluttaket i 2009. Dette har vært sentrale mål siden 2006. Partenes felles analyse avdekket ingen tilfeller av ulovlig overfiske i 2009. For å styrke den felles forvaltningen av fiskebestandene, ønsker norske myndigheter imidlertid større åpenhet fra russiske myndigheter om fisket på felles bestander.

Videre går det fram av undersøkelsen at totalkvoten for torsk har ligget over anbefalingene fra Det internasjonale råd for havforskning (ICES) i flere av årene i perioden 2006–2011. Differansen mellom anbefaling og kvote har imidlertid gått ned etter at partene i Fiskerikommisjonen tok i bruk en felles forvaltningsstrategi i 2004.

I likhet med 2007-revisjonen viser undersøkelsen at sentrale vedtak om informasjonsutveksling mellom norske og russiske myndigheter som Fiskerikommisjonen fattet i 2004 og 2005 ikke er gjennomført. Det dreier seg om utveksling av satellittsporinginformasjon for alle områder av Barentshavet og Norskehavet, informasjon om omlastinger til havs, samt informasjon om landinger i tredjeland. Det framgår av protokollene fra Fiskerikommisjonens sesjoner at norske myndigheter har vært rede til å utveksle informasjonen. Russiske myndigheter mener imidlertid at det ikke lenger er nødvendig å følge opp vedtakene på grunn av innføringen av NEAFCs havnestatskontroll og russiske regelverksendringer som innebærer at en større andel av den russiske fangsten landes i Russland.

Undersøkelsen viser også at NEAFCs ordning for havnestatskontroll i hovedsak dekker norske myndigheters behov for informasjon om russiske fartøyers landinger av fisk i tredjeland. Systemet gir imidlertid ikke informasjon om omlasting til havs eller satellittsporing. Den manglende gjennomføringen av kommisjonsvedtakene medfører dermed en svekket norsk kontroll med russiske fartøyers aktivitet.

Fiskerikommisjonen vedtar hvert år et felles norsk-russisk program for forskning på felles fiskebestander. Det framgår av undersøkelsen at norske forskere heller ikke i årene 2006–2010 har gjennomført alle planlagte forskningstokt i russisk økonomisk sone i henhold til Fiskerikommisjonens vedtak. Årsakene til dette var manglende adgang til russisk sone, områdemessige begrensninger i de tilfellene det ble gitt adgang til russisk sone, vanskeligheter med å entre russisk sone via et sjekkpunkt på havet samt russiske regelverksendringer. Hvor store konsekvensene av Havforskningsinstituttets manglende gjennomføring av toktene er, avhenger av om det russiske forskningsinstituttet PINRO får gjennomført toktene i stedet. I perioden 2006–2010 har PINRO gjort dette, men instituttet har problemer med finansieringen av sine aktiviteter.

Den manglende implementeringen av vedtakene om informasjonsutveksling svekker ressurskontrollen. Mangelfull gjennomføring av forskningstokt i russisk økonomisk sone kan svekke muligheten for en bærekraftig forvaltning av fiskeressursene. Derfor er det viktig at Fiskeri- og kystdepartementet og Utenriksdepartementet styrker arbeidet med å sikre implementering av Fiskerikommisjonens vedtak om utveksling av informasjon og gjennomføring av norske forskningstokt i russiske farvann.

Utenriksdepartementet opplyser i sitt svarbrev til Riksrevisjonen at de aktivt følger opp både arbeidet med satellittsporingssavtalen og søknadene om forskningstokt overfor russiske myndigheter. Betydningen av at forskningstokt gjennomføres i henhold til det omforente programmet understrekes ifølge departementet også på Fiskerikommisjonens møter. Fiskeri- og kystdepartementet gir i sitt svarbrev til Riksrevisjonen uttrykk for at det er lite sannsynlig at den mangelfulle gjennomføringen av forskningstoktene har svekket bestandsanalysene.

1.3.2 Gjennomføring av fysiske kontroller av fangst, omlastingsoperasjoner og landinger i tredjeland

Undersøkelsen viser at ressurskontrollen på enkelte områder har blitt styrket siden 2003–2005, men at det samtidig er sider ved ressurskontrollen som kan forbedres.

Fiskesalgslagene utfører en sentral del av den samlede ressurskontrollen på vegne av norske fiskerimyndigheter ved å bidra til å sikre at uttaket av fisk ikke overstiger fastsatte kvoter. Dette gjøres gjennom den løpende kvotekontrollen. Undersøkelsen viser at salgslagenes kvotekontroll i det alt vesentlige fungerer etter hensikten og at det i liten grad blir fisket utslaktet utover fastsatte kvoter.

Undersøkelsen viser imidlertid at fiskesalgslagenes kontrollarbeid utover kvotekontrollen varierer

betydelig, noe det også gjorde i undersøkelsesperioden for 2007-revisjonen. Noen salgslag gjennomfører fysiske fangstkontroller sammen med blant annet Fiskeridirektoratet, mens andre salgslag kun driver kvotekontroll. På denne bakgrunn stilles det spørsmål om Fiskeri- og kystdepartementet i tilstrekkelig grad har avklart hvilke kontrolloppgaver salgslagene skal ha, og om departementet har gjort nok for å harmonisere salgslagenes kontrollpraksis. Fiskeri- og kystdepartementet opplyser i sitt svarbrev til Riksrevisjonen at det er satt i gang et prosjekt for å evaluere salgslagenes kontrollinnsats.

Undersøkelsen viser at norske fartøyer har overfisket torskekvoten med gjennomsnittlig 2 800 tonn per år i perioden 2006–2010 sett under ett. Årsaken er innretningen av det norske kvotesystemet og skyldes ikke lovbrudd fra fartøyenes side. Selv om dette overfisket utgjør under én prosent av de totale nasjonale kvotene for torsk i den samme perioden, stilles det spørsmål om Fiskeri- og kystdepartementet i større grad bør sikre at det utarbeides ordninger som gjør at også denne typen overfiske unngås over tid. I sitt svarbrev til Riksrevisjonen framholder Fiskeri- og kystdepartementet at omfanget av dette overfisket anses som marginalt.

Fiskeridirektoratet gjennomfører en rekke kontrollhandlinger for å sikre at ingen omgår kvotekontrollsystemet og for å sikre etterlevelse av øvrige reguleringer av fisket. Undersøkelsen viser at direktoratets kontrollarbeid på mange områder har blitt styrket siden 2007-revisjonen, blant annet gjennom økt ressursbruk og ved at en større del av landingskontrollene inkluderer fysisk kontroll av fangsten. Undersøkelsen viser også at elektronisk fangstrapportering er under innføring, og at hensikten med dette blant annet er å effektivisere kontrollen. I tillegg har Fiskeridirektoratet økt bruken av omsetnings- og lagerkontroller mot landanlegg i perioden 2006–2010 sammenlignet med perioden 2003–2005.

I likhet med 2007-revisjonen viser undersøkelsen imidlertid at slike kontroller i liten grad gjennomføres overfor tørrfisk- og saltfiskanlegg fordi man ennå ikke har utarbeidet tilstrekkelige kontrollmetoder for slike produkter. Det stilles på denne bakgrunn spørsmål ved om Fiskeri- og kystdepartementet fullt ut har ivarettatt sitt overordnede styringsansvar og sørget for at Fiskeridirektoratets ressurskontroll har blitt styrket i tilstrekkelig grad.

Ulikheten mellom Fiskeridirektoratets regioner når det gjelder bruk av sanksjoner overfor overtredere av fiskeriregelverket har blitt mindre siden 2007-revisjonen. Imidlertid er det fortsatt store variasjoner mellom regionene. Eksempelvis varierer andelen kontroller som fører til advarsel mellom 3 og 11 pst. i perioden 2006–2010. På denne bakgrunn stilles det spørsmål om Fiskeri- og kystdepartementet

har gjort nok for å sikre at Fiskeridirektoratet harmoniserer regionenes sanksjonering.

Kystvaktens kontroll av fiskeriene på havet er en viktig del av ressurskontrollen. Kystvakten bruker en stor del av tilgjengelig tid på ressurskontroll, men undersøkelsen viser at tilstedeværelsen på havet har blitt redusert gjennom en nedgang i antall patruljedøgn i perioden 2006–2010 sammenlignet med perioden 2003–2005. Årsaken er ifølge Kystvakten at eldre fartøyer er skiftet ut med et lavere antall nye fartøyer. Undersøkelsen viser at Kystvakten kontrollerer en stor andel av både de norske og de utenlandske havgående fiskefartøyene. Utenlandske fartøyer kontrolleres oftere enn norske. Dette skyldes blant annet at de norske fartøyene, i motsetning til de utenlandske, i all hovedsak lander fangsten i Norge, og dermed blir kvoteavregnet når fangsten landes. Antall inspeksjoner har imidlertid totalt sett blitt redusert fra undersøkelsesperioden 2003–2005 til perioden 2006–2010.

Kystvakten har i tillegg over flere år hatt mangelfull helikopterkapasitet som følge av forsinkelser i leveringen av nye helikoptre. Dette har ytterligere redusert tilstedeværelsen på havet og svekket ressurskontrollen, særlig muligheten til å avdekke og dokumentere utkast av fisk. Det stilles derfor spørsmål om Kystvaktens tilstedeværelse på havet og antallet inspeksjoner er på et tilstrekkelig nivå.

Forsvarsdepartementet understreker i sitt svarbrev at Kystvakten ivaretar flere samfunnsoppgaver enn ressurskontroll og vil prioritere kystvaktressursene til utsatte områder hvis risikobildet tilsier dette. Forsvarsdepartementet opplyser videre at de nye helikoptrene er forsinket fra leverandøren, og at ingen prioritering fra departementet ville kunne påvirke innfasingstidspunktet. Forsvaret har ifølge departementet arbeidet hardt for at de nye helikoptrene til Marinen og Kystvakten skulle bli levert i henhold til avtale og satt i operativ drift så tidlig som mulig.

Brudd på fiskeriregler kan være forbundet med brudd på det regelverket toll- og avgiftsetaten og skatteetaten forvalter. Toll- og avgiftsetaten og skatteetaten er derfor sentrale samarbeidsetater for Fiskeridirektoratet i ressurskontrollen. De tre etatene har inngått, og i 2010, fornyet en kontrollavtale som stiller større krav til det operative samarbeidet. Alle Fiskeridirektoratets regioner som omfattes av undersøkelsen planlegger og gjennomfører felles kontroller med både toll- og avgiftsetaten og skatteetaten. Undersøkelsen viser imidlertid at antall felles kontroller er relativt lavt, og etatene bidrar også ellers til hverandres kontrollarbeid i forholdsvis liten grad. På bakgrunn av at det er et mål for Fiskeridirektoratet å avdekke grov økonomisk kriminalitet, stilles det spørsmål om Fiskeri- og kystdepartementet i samar-

beid med Finansdepartementet har gjort nok for å sikre at Fiskeridirektoratets kontrollsamarbeid med toll- og avgiftsetaten og skatteetaten er på et tilstrekkelig nivå.

Finansdepartementet opplyser i sitt svarbrev til Riksrevisjonen at departementet har vært opptatt av å legge til rette for bedre samarbeid mellom berørte kontrolltater i bekjempelsen av fiskerikriminalitet. Departementet har senest understreket dette i tildelingsbrevene til Toll- og avgiftsdirektoratet og Skattedirektoratet for 2011. Der forutsettes det at etatene skal delta aktivt for å bidra til bekjempelse av skatte- og avgiftsunndragelser på området.

Undersøkelsen viser også at den internasjonale kontrollen av fisket i Barentshavet og Norskehavet har blitt styrket gjennom innføringen av Den nordøstatlantiske fiskerikommisjons (NEAFC) havnestatskontroll i 2007. Alle de største mottakerlandene av torsk og hyse fra disse havområdene gjennomfører fysiske kontroller av minst 15 pst. av alle landinger som forutsatt. Imidlertid er det til dels store variasjoner i kontrollomfanget mellom ulike havner. Havnestatskontrollen har dessuten visse begrensninger, for eksempel at fartøyers landinger i egne havner ikke omfattes av ordningen. For at havnestatskontrollen skal fungere etter hensikten må også en rekke forutsetninger være på plass, blant annet at flaggstatene har et system som sikrer en pålitelig kvoteavregning. Undersøkelsen viser at det i en del flaggstater er utfordrende å kontrollere kvoteuttaket på fartøynivå.

1.3.3 De lovmessige og straffeprosessuelle utfordringene knyttet til sanksjonering av overtredelser av fiskeriregelverket

2007-revisjonen viste at det norske lov- og regelverket som regulerer fisket i Barentshavet og Norskehavet i all hovedsak var omfattende og dekkende. Slik er det fortsatt. Havressurslova er en av de mest sentrale lovene for regulering av fiskeriene. Den ble innført 1. januar 2009 og erstattet saltvannsfiskeloven. Havressurslova har et større virkeområde og reglene for ressurskontrollen er styrket i forhold til saltvannsfiskeloven. Tidligere begrensninger knyttet til blant annet informasjonsinnhenting og sanksjonering i omsetningsleddet, er fjernet.

Politiets arbeid med å bekjempe miljøkriminalitet skal skje ved rask etterforskning og iretteføring av brudd på miljølovgivningen. Politiets gjennomsnittlige saksbehandlingstid for anmeldte saker som angår torsk og hyse har gått ned fra 361 dager i perioden 2003–2005 til 231 dager i perioden 2006–2010. Saksbehandlingstiden for saker anmeldt av Fiskeridirektoratet er fortsatt relativt sett lang (gjennomsnittlig 287 dager), mens saksbehandlingstiden for saker som angår utenlandske fartøyer er vesentlig kortere (gjennomsnittlig 55 dager).

I likhet med i 2007-revisjonen er det fremdeles forskjeller mellom politidistriktene når det gjelder kompetanse og saksbehandlingstid, selv om forskjellene i saksbehandlingstid mellom politidistriktene har blitt mindre. Selv om enkelte saker er utfordrende å etterforske og saksbehandlingstiden har gått ned, er det likevel grunn til å stille spørsmål om Justis- og politidepartementet fullt ut har ivarettatt sitt overordnede styringsansvar om å sørge for at politi- og påtalemyndigheten i tilstrekkelig grad er blitt gjort i stand til å etterforske og iretteføre fiskerisaker på en effektiv måte, slik Stortinget har forutsatt.

Justis- og politidepartementet opplyser i sitt svarbrev til Riksrevisjonen at politiets arbeid med fiskerikriminalitet har blitt styrket gjennom etableringen av økoteam og ved at de aktuelle politidistriktene og Økokrim har fått ekstrabevilgninger. Videre viser departementet til at Politi- og skolestudier i fiskerikriminalitet har bidratt til å heve politiets kompetanse på området. Justis- og politidepartementet og Riksadvokaten viser i sine svarbrev til at det representerer et dilemma at tilføring av mer ressurser til bekjempelse av fiskerikriminalitet kan gå på bekostning av andre kriminalitetsområder.

Blant overtredelsene av fiskeriregelverket finnes det eksempler på organisert kriminalitet. Slike saker er utfordrende å avdekke og etterforske, og krever at ulike etater samarbeider. Undersøkelsen viser at myndighetene i liten grad lykkes med å avdekke aktører som står bak slik kriminalitet. Fiskeriforvaltningens analysenettverk med deltakelse også fra Politidirektoratet og Økokrim ble opprettet i 2010 blant annet for å styrke samarbeidet mellom de ulike aktørene som er involvert i avdekking og etterforskning av fiskerikriminalitet. Politiet samarbeider i varierende grad med kontrolletatene når det gjelder å avdekke og etterforske fiskerikriminalitet. På denne bakgrunn stilles det spørsmål om samarbeidet mellom politiet og kontrolletatene er tilstrekkelig for å avdekke og etterforske organisert fiskerikriminalitet og å straffe aktører som står bak slik aktivitet.

Justis- og politidepartementet erkjenner i sitt svarbrev at det er en stor utfordring å avdekke organisert fiskerikriminalitet, og peker på at bekjempelse av slik kriminalitet også krever samarbeid med andre land. Departementet arbeider med å utvikle et samarbeid med Russlands riksadvokat som blant annet vil omhandle ulovlig, urapportert og uregulert fiske.

1.4 Riksrevisjonens bemerkninger

Det er et hovedmål for den norske fiskeriforvaltningen å legge til rette for langsiktig verdiskapning gjennom en bærekraftig utnyttelse av ressursene. Dette gjelder også for de felles norsk-russiske bestandene i Barentshavet og Norskehavet. Ulovlig, urapportert og uregulert fiske anses som en trussel mot en

bærekraftig utnyttelse av de levende marine ressursene i havet.

Riksrevisjonen ser positivt på at det ulovlige og uregistrerte overfisket er redusert betraktelig siden 2005. Det er også positivt at norske myndigheters ressurskontroll er styrket og at effektiviteten i sanksjoneringen av overtredelser har økt. Etter Riksrevisjonens oppfatning har dette samlet sett bidratt til at forvaltningen av de felles fiskeressursene i 2011 er styrket sammenliknet med årene 2003–2005. Det er imidlertid per 2011 fremdeles visse svakheter i forvaltningen. Det er utfordringer innen ressurskontrollen samt i myndighetenes arbeid med å avdekke og følge opp overtredelser av fiskeriregelverket.

Riksrevisjonen anser det i denne sammenheng som positivt at Fiskeridirektoratets ressurskontroll er styrket ressursmessig, og at ressursene i større grad benyttes til å gjennomføre fysiske kontroller. Riksrevisjonen peker samtidig på viktigheten av arbeidet med å utvikle metoder for kontroll av landanlegg for tørrfisk og saltfisk for å sikre et tilstrekkelig kontrollomfang av denne typen virksomheter.

Riksrevisjonen har videre merket seg at Fiskeri- og kystdepartementet skal evaluere fiskesalgslagenes kontrollinnsats. Riksrevisjonen mener det er viktig at Fiskeri- og kystdepartementet i dette arbeidet avklarer hvilken rolle salgslagene skal ha i ressurskontrollen og at kontrollpraksisen deres harmoniseres.

Ulikheten mellom Fiskeridirektoratets regioner når det gjelder sanksjonsbruk overfor overtredere av fiskeriregelverket har blitt mindre siden forrige undersøkelsesperiode. Riksrevisjonen er imidlertid av den oppfatning at variasjonene fremdeles er så vidt betydelige at Fiskeri- og kystdepartementet bør ta initiativ for å harmonisere Fiskeridirektoratets praksis på området.

Kystvaktens tilstedeværelse på havet er redusert siden 2007-revisjonen gjennom en nedgang i antall patruljedøgn og mangelfull helikopterkapasitet. I tillegg har antallet fiskeriinspeksjoner gått ned. Riksrevisjonen har merket seg at helikopterforsinkelsen og den medfølgende reduserte tilstedeværelsen er forbundet med forhold hos leverandøren. Tilstedeværelsen på havet er imidlertid også forbundet med Kystvaktens prioriteringer. Riksrevisjonen forventer at tilstedeværelsen på havet styrkes og antallet inspeksjoner øker.

Undersøkelsen viser at mangelen på satellittspøringsinformasjon om russiske fartøyers aktivitet svekker den norske ressurskontrollen. I henhold til vedtak i Fiskerikommisjonen skulle norske og russiske myndigheter utvekslet slik informasjon. Vanskelighetene med å gjennomføre forskningstokt i russiske farvann i henhold til kommisjonsvedtakene kan videre svekke norske forskeres kunnskap om de felles bestandene. Riksrevisjonen mener derfor det er

viktig at Fiskeri- og kystdepartementet og Utenriksdepartementet viderefører arbeidet med å implementere Fiskerikommisjonens vedtak om utveksling av informasjon og gjennomføring av det felles forskningsprogrammet.

Riksrevisjonen ser positivt på innføringen av NEAFCs havnestatskontroll, som har bidratt til å redusere omfanget av det ulovlige, urapporterte og uregulerte fisket av torsk og hyse. Problemet med ulovlig og urapportert fiske har neppe funnet sin permanente løsning. Havnestatskontrollen har visse begrensninger og kan ikke fullt ut erstatte andre kontrollordninger. Det er derfor viktig at norske myndigheter opprettholder en bred tilnærming i kontrollarbeidet. Dette inkluderer også aktiv bruk og oppfølging av tilgjengelige administrative sanksjonsmuligheter, som blant annet svartelisting.

Det er et mål at miljøkriminalitet skal bekjempes ved rask etterforskning og irettesføring av saker. Riksrevisjonen ser positivt på tiltakene Justis- og politidepartementet har innført for å forbedre politiets arbeid med fiskerisaker. Undersøkelsen viser likevel at den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden for anmeldte saker som angår torsk og hyse fortsatt er relativt lang, selv om den har gått ned siden forrige undersøkelsesperiode. På bakgrunn av dette forventer Riksrevisjonen at Justis- og politidepartementet ytterligere styrker arbeidet med å sette politi- og påtalemyndigheten i stand til å etterforske og irettesføre fiskerisaker på en effektiv måte.

Det framgår for øvrig av undersøkelsen at kontrollsamarbeidet mellom politiet og Fiskeridirektoratet, toll- og avgiftsetaten og skatteetaten er styrket siden forrige undersøkelsesperiode. Riksrevisjonen ser positivt på dette, og forventer at myndighetene i større grad vil identifisere og straffe aktører som står bak organisert fiskerikriminalitet.

1.5 Fiskeri- og kystdepartementets svar

Saken har vært forelagt Fiskeri- og kystdepartementet, og statsråden har i brev til Riksrevisjonen av 22. mars 2011 svart:

«Jeg viser til Riksrevisjonens brev 4. mars 2011 med vedlegg av dokument til Stortinget om Riksrevisjonens oppfølging av parallellrevisjonen om forvaltningen av fiskeressursene i Barentshavet og Norskehavet. I brevet ber Riksrevisjonen om Fiskeri- og kystdepartementets uttalelse til Riksrevisjonens bemerkninger, og at eventuelle uttalelser fra de andre departementene og Riksadvokaten samordnes og innarbeides i Fiskeri- og kystdepartementets uttalelse.

Departementet har innhentet de andre instansenes uttalelser, og har på denne bakgrunn følgende kommentar til dokument til Stortinget om ovennevnte sak:

Fiskeri- og kystdepartementet vil først gi honnør til Riksrevisjonen og samtlige berørte instanser for

det grundige og omfattende arbeid som er gjennomført gjennom Riksrevisjonens rapport om forvaltning og kontroll med fiskeressursene i Barentshavet og Norskehavet.

Rapporten dokumenterer etter departementets syn at fiskeriforvaltningen i hovedsak virker etter målet om ansvarlig ressursforvaltning og hensiktsmessig kontroll med uttaket. Arbeidet i de berørte instanser er godt, og samarbeidet mellom de forskjellige instanser er med få unntak også beskrevet som tilfredsstillende. Samtidig synliggjøres utfordringer i det videre samarbeidet med Russland. Det pekes også på enkelte oppgaver som det er behov for å arbeide videre med på norsk side.

De berørte instansene har tidligere kommentert Riksrevisjonens rapport.

Riksrevisjonen viser til at totalkvoten for torsk har ligget over anbefalingene fra ICES i flere av årene i perioden 2006–2011. Jeg vil til dette anføre at kvotene som årlig er blitt fastsatt av Blandakommisjonen i denne perioden hele tiden har ligget innenfor de fastsatte føre-var-grensene. ICES har godkjent den langsiktige forvaltningsregelen for Nordøstarktisk torsk i Barentshavet. Høstingsgrunnlaget undersøkes årlig, og Blandakommisjonen har som følge av utviklingen i bestandsgrunnlaget og erfaringer med forvaltningsregelen enkelte år funnet grunn til å justere denne. Dette har vært konsistent med føre-var-tilnærmingen som ligger til grunn for forvaltningen, og har blitt drøftet med forskerne som er representert i Blandakommisjonen.

Fiskesalgslagene har en avklart rolle i ressurskontrollen når det gjelder å sikre at høstingskvantumet ikke overstiger fastsatte kvoter. Alle salgslagene oppfyller minimumskravet på kontrollområdet, men utover den lovpålagte dokumentkontrollen varierer kontrollinnsatsen mellom de ulike salgslagene. Det er for øvrig igangsatt et arbeid for å evaluere og vurdere salgslagenes kontrollinnsats, herunder de prinsipielle sidene ved denne kontrollen.

Det arbeides kontinuerlig på en rekke fronter i de relevante sektorer for å styrke kontrollen med ressursuttaket i Barentshavet og Norskehavet. Det er på bakgrunn av en omforent norsk-russisk analysemetode ikke avdekket noe vesentlig ulovlig, urapportert eller uregulert fiske i Barentshavet og Norskehavet i verken 2009 eller 2010.

Riksrevisjonens rapport synliggjør forvaltningens utfordringer for å få redusert det ulovlige og urapporterte fisket. Dette er et viktig og krevende arbeid, og norske myndigheter arbeider på bred front for å bekjempe slikt fiske, både nasjonalt og internasjonalt. Norske myndigheter har siden forrige parallellrevisjon opprettet Fiskeriforvaltningens analysetnettverk (FFA). Dette er et bredt tverrsektorielt forankret prosjekt, som blant annet skal kartlegge UUU-fiske samt nasjonale og internasjonale forgreiningene av slik virksomhet.

Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om Fiskeri- og kystdepartementet har ivaretatt sitt styringsansvar innen Fiskeridirektoratets ressurskontroll i form av kontroll av tørrfisk- og saltfiskanlegg. Siden 2006 har Fiskeridirektoratet også arbeidet med å fastlegge utbyttefaktorer både i pelagiske fiskerier, bunnfiskerier, saltfisk og tørrfiskproduksjon i Norge. Dette er imidlertid et svært krevende kontrollarbeid, blant annet på grunn av stor naturlig variasjon og antall leveranser.

Den norske ressurskontrollen er basert på strategiske risikovurdering, som bygger på kontrollinformasjon, kontrollaktivitet og utviklingstrekk innenfor de ulike fiskeriene og produksjonsformene. Dette er et arbeid som binder sammen de ulike kontrollinstansene, og arbeidet materialiseres i en strategisk risikoplan som styrer myndighetenes operative kontrollvirksomhet. Planen tar tematisk for seg de enkelte fiskerier og identifiserer risikoer, beregner risikofaktor og angir en prioritering av kontrollinnsats mellom risikoområdene basert på denne risikoberegningen.

Riksrevisjonen viser til regional variasjon innen Fiskeridirektoratets bruk av sanksjoner overfor overtreddere av fiskeriregelverket. Jeg vil presisere at en samordning av bruk av sanksjoner på tvers av regioner er et viktig element i kontrollinnsatsen, og noe som departementet og Fiskeridirektoratet har kontinuerlig oppmerksomhet på.

Riksrevisjonens bekymring for at relevante forskningstokt ikke blir gjennomført deles av departementet. Dette er en problemstilling som ikke har vært aktuell i de senere årene. I 2009 og 2010 har det ikke vært problemer med gjennomføring av forskningstokt i hverandres soner. Ettersom forskningsinstitusjonene i begge land deler resultater med hverandre, er det vårt felles kunnskapsgrunnlag som svekkes om tokten ikke blir gjennomført som planlagt.

Riksrevisjonen trekker frem at enkelte av Blandakommisjonens vedtak i perioden ikke er gjennomført. Fra norsk side legger vi stor vekt på at inngåtte avtaler skal følges opp og implementeres, og vi drøfter oppfølgingen av kommisjonsvedtak jevnlig med russiske myndigheter.

Riksrevisjonen bemerker at Kystvaktens tilstedeværelse på havet for å utføre inspeksjoner av fiskefartøy har gått ned de senere årene. Kystvakten har et bredt mandat som innebærer at de kontinuerlig må prioritere sine ressurser mellom inspeksjoner av fiskefartøy og andre lovpålagte oppgaver.»

1.6 Riksrevisjonens uttalelse

Det er et hovedmål for den norske ressursforvaltningen å legge til rette for langsiktig verdiskapning i fiskerinaeringen gjennom en bærekraftig utnyttelse av ressursene. Riksrevisjonens undersøkelse viser at den norske forvaltningen av de felles norsk-russiske fiskebestandene i Barentshavet og Norskehavet er styrket siden perioden 2003–2005, og at det ulovlige overfisket er redusert betraktelig.

Riksrevisjonen har merket seg at Fiskeri- og kystdepartementet er enig i at det gjenstår utfordringer i forvaltningen av fiskeressursene og at myndighetene arbeider på flere områder for å løse disse. Det dreier seg blant annet om variasjon i kontrollinnsatsen til de ulike fiskesalgslagene og forskjeller mellom Fiskeridirektoratets regioner når det gjelder bruk av sanksjoner. Kontrollen av landanlegg for saltfisk og tørrfisk er heller ikke tilstrekkelig utviklet. Riksrevisjonen legger til grunn at departementet prioriterer videreutviklingen av kontrollarbeidet. Riksrevisjonen forventer også at Kystvaktens tilstedeværelse på havet er tilstrekkelig, og at antall fiskeriinspeksjoner øker.

Riksrevisjonen understreker for øvrig viktigheten av at politi- og påtalemyndigheten settes i stand til å etterforske og iretteføre fiskerisaker på en mer effektiv måte. Riksrevisjonen har også en forventning om at forsterket samarbeid mellom kontrollinstansene, politiet og russiske myndigheter vil føre til at organisert fiskerikriminalitet i større grad avdekkes og bekjempes. Riksrevisjonen peker også generelt på viktigheten av at norske myndigheter fortsatt prioriterer samarbeidet med russiske fiskerimyndigheter.

2. Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Jette F. Christensen, Martin Kolberg og Marit Nybakk, fra Fremskrittspartiet, lederen Anders Anundsen, Terje Halleland og Ulf Erik Knudsen, fra Høyre, Per-Kristian Foss, fra Sosialistisk Venstreparti, Hallgeir H. Langeland, fra Senterpartiet, Per Olaf Lundteigen, fra Kristelig Folkeparti, Hans Olav Syversen, og fra Venstre, Trine Skei Grande, viser til at Norge og Russland samarbeider om forvaltningen av torske- og hysebestandene i Barentshavet og Norskehavet i henhold til FNs havrettskonvensjon av 1982 og to bilaterale avtaler fra 1975 og 1976. Ett av norsk ressursforvaltnings hovedmål er å legge til rette for en langsiktig verdiskapning gjennom en bærekraftig utnyttelse av ressursene. Ulovlig, urapportert og uregulert fiske (heretter omtalt som UUU-fiske), er en trussel mot en bærekraftig utnyttelse av de levende marine ressursene i havet. At denne kriminaliteten bekjempes er et sentralt mål, og komiteen er fornøyd med de fremlagte tall som viser at slik aktivitet har gått ned.

Riksrevisjonen og Den russiske føderasjons riksrevisjon gjennomførte i 2006–2007 en parallell revisjon av forvaltningen og kontrollen av fiskeressursene i Barentshavet. På tross av en del positive funn på norsk side viste undersøkelsen en alt for høy forekomst av UUU-fiske, russisk overfiske av torsk, svakheter ved norsk ressurskontroll og for dårlig sanksjonering av overtredelser av fiskeriregelverket. I tillegg var enkelte av Fiskerikommisjonens vedtak ikke fullt implementert, og norske forskere hadde hatt problemer med å gjennomføre tokt i russisk farvann. På bakgrunn av dette besluttet begge land å følge opp revisjonen i perioden 2008–2010, med det mål å finne ut om de felles fiskeressursene er blitt styrket og i hvilken grad man har løst problemet med UUU-fiske.

Komiteen merker seg at Riksrevisjonens overordnede konklusjon i Dokument 3:8 (2010–2011),

oppfølgingen av parallellrevisjonen med Den russiske føderasjons riksrevisjon om forvaltningen av fiskeressursene i Barentshavet og Norskehavet, er at arbeidet med de over nevnte problemstillingene har gitt positive resultater så langt.

Komiteen merker seg videre at samarbeidet mellom norske og russiske myndigheter om forvaltningen av de felles fiskebestandene er styrket siden forrige revisjon. En konkret virkning av at ressurskontrollen er styrket på norsk side gjennom økning av Fiskeridirektoratets ressurser til kontroll og innføringen av Den nordøstatlantiske fiskerikommisjons havnestatskontroll (NEAFC) fra 2007, er at UUU-fisket har minket betraktelig. Partenes felles analyse avdekket ingen tilfeller av ulovlig overfiske i 2009. Det er en nedgang på anslagsvis 100 000 tonn i 2005 til null tonn i 2009.

Samtidig registrerer komiteen at Fiskerikommisjonens vedtak om utveksling av informasjon om satellittsporing for Barents- og Norskehavet, omlastninger til havs og handlinger i tredje land, ikke er gjennomført. Norske myndigheter er rede til å utveksle informasjon, men komiteen oppfordrer departementet til videre fokus overfor russiske myndigheter på at Fiskerikommisjonens vedtak bør anses som et godt supplement til arbeidet i NEAFC, slik at landene kan utføre en forbedret kontroll med hverandres fartøyers aktivitet. Mangelfull gjennomføring av ressurskontroll kan svekke muligheten for en bærekraftig forvaltning av fiskeressursene. Komiteen ser derfor positivt på at Utenriksdepartementet i sitt svarbrev til Riksrevisjonen opplyser at arbeidet med satellittsporingssavtalen og søknader om forskningstokt overfor russiske myndigheter er prioritert, også på Fiskerikommisjonens møter.

Komiteen merker seg at de nasjonale ressurskontrollene i Norge er blitt styrket siden 2003–2005. Komiteen viser likevel til at fiskesalgslagenes kontrollarbeid utover kvotekontrollen varierer. Det er positivt at departementet er i gang med et arbeid med å evaluere salgslagenes kontrollinstans, og komiteen forventer at det vil resultere i en nasjonal avklaring av hvilke kontrolloppgaver salgslagene skal ha.

Komiteen ser positivt på at Fiskeridirektoratet som følge av økte ressurser har styrket sitt kontrollarbeid med fysiske landingskontroller og elektronisk fangstrapportering. Flere omsetnings- og lagerkontroller mot landanlegg kan også virke preventivt mot overfisking. Komiteen etterspør likevel slike kontroller på tørrfisk- og saltfiskanlegg og ser positivt på at Fiskeri- og kystdepartementet har satt i gang et ressurskrevende arbeid med å fastlegge utbyttefaktorer i pelagiske fiskerier, bunnfiskerier, saltfisk- og tørrfiskproduksjon. Komiteen merker seg at ulikheten mellom regioner ved bruk av sanksjoner overfor

overtredere av fiskeriregelverket har blitt mindre siden 2007-revisjonen. At slike ulikheter forekommer er ikke ønskelig, derfor er det positivt at departementet opprettholder sin oppmerksomhet på samordning av sanksjoner på tvers av regioner.

Komiteen merker seg at antall patruljedøgn for Kystvakten er redusert på grunn av utskifting av fartøy og forsinkelser på bestilling av nye helikoptre. Deres arbeid med ressurskontroll er sentral, og komiteen deler Riksrevisjonens forventning om at tilstedeværelsen vil øke så snart disse forhold blir brakt i orden.

Å avdekke økonomisk kriminalitet er et viktig mål for Fiskeridirektoratets regioners felles kontroll med toll- og avgiftsetaten. Komiteen ser at det kan bli utført flere slike kontroller og ser positivt på departementets fokus på dette i flere fora.

Bekjempelse av miljøkriminalitet innenfor denne sektoren er et uttalt mål, og politiets arbeid med dette skal skje ved rask etterforskning og iretteføring av brudd på miljølovgivningen. Komiteen merker seg at saksbehandlingstiden er forkortet, men likevel for lang. Dette varierer også mellom politidistriktene. Etableringen av økoteam og ekstra bevilgninger til Økokrim har, sammen med Politihøgskolens studier i fiskerikriminalitet, bidratt til å øke politiets mulig-

het til å bedre bekjempe miljøkriminalitet. På sikt vil dette bidra til å utjevne forskjellene mellom distriktene og få saksbehandlingstiden ytterligere ned.

Organisert kriminalitet finnes også innenfor overtredelser av fiskeriregelverket. Slik virksomhet er utfordrende å avdekke, og komiteen ser positivt på etableringen av fiskeriforvaltningens analysenettverk med deltakelse fra Politidirektoratet og Økokrim, så vel som utviklingen av et samarbeid med Russlands riksadvokat om ulovlig, urapportert og uregulert fiske for å avdekke slik kriminalitet.

3. Komiteens tilråding

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til dokumentet og rår Stortinget til å gjøre slikt

vedtak:

Dokument 3:8 (2010–2011) – Riksrevisjonens oppfølging av parallellrevisjonen med Den russiske føderasjons riksrevisjon om forvaltningen av fiskeressursene i Barentshavet og Norskehavet – vedlegges protokollen.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 31. mai 2011

Anders Anundsen

leder

Jette F. Christensen

Ordfører

