



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

Dokument nr. 3:2 (2007–2008)



23 257 -3 918 240 1 255 712 474 320 120 3 924 22 781 329

Denne publikasjonen finnes på Internett:  
[www.riksrevisjonen.no](http://www.riksrevisjonen.no)

Offentlige etater kan bestille publikasjonen fra  
Departementenes servicesenter  
Telefaks: 22 24 27 86  
E-post: [publikasjonsbestilling@dss.dep.no](mailto:publikasjonsbestilling@dss.dep.no)  
[www.publikasjoner.dep.no](http://www.publikasjoner.dep.no)

Andre kan bestille fra Akademika  
Avdeling for offentlige publikasjoner  
Postboks 8134 Dep  
0033 Oslo  
Telefon: 22 18 81 23  
Telefaks: 22 18 81 01  
E-post: [offpubl@akademika.no](mailto:offpubl@akademika.no)

ISBN 978-82-90811-89-6

Forsideillustrasjon: Lars Tothammer  
Foto: Fredrik Naumann/Samfoto, Svein Wik/Scanpix, Haakon Harriss/Scanpix

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

---

Dokument nr. 3:2 (2007–2008)



## Til Stortinget

Riksrevisjonen legger med dette fram Dokument nr. 3:2 (2007–2008)  
*Riksrevisjonens undersøkelse av forvaltningen og kontrollen av fiske-  
ressursene i Barentshavet og Norskehavet – en parallell revisjon mellom  
norsk og russisk riksrevisjon.*

Riksrevisjonen, 6. november 2007

For riksrevisorkollegiet

*Jørgen Kosmo*  
riksrevisor



# Innhold

<b>1</b>	<b>Innledning</b>	<b>7</b>
<b>2</b>	<b>Oppsummering av undersøkelsen</b>	<b>8</b>
<b>3</b>	<b>Riksrevisjonens bemerkninger</b>	<b>11</b>
<b>4</b>	<b>Fiskeri- og kystdepartementets svar</b>	<b>12</b>
<b>5</b>	<b>Riksrevisjonens uttalelse</b>	<b>14</b>
<b>Vedlegg</b>		
	Rapport	17
	Felles memorandum	195
	Russisk rapport	203
	Vedlegg til russisk rapport	239





# Riksrevisjonens undersøkelse av forvaltningen og kontrollen av fiske-ressursene i Barentshavet og Norskehavet – en parallell revisjon mellom norsk og russisk riksrevisjon

## 1 Innledning

Det uregistrerte og ulovlige uttaket av fisk i Barentshavet og Norskehavet, med de utfordringene det har gitt for fiskerimyndighetenes kontrollarbeid, har blitt et sentralt tema for drøftingene i Den blandede norsk-russiske fiskerikommisjon de siste årene. Selv om partene så langt ikke har blitt enige når det gjelder omfanget av det uregistrerte og ulovlige uttaket, er norske og russiske fiskerimyndigheter enige om at problemet er alvorlig.

På bakgrunn av dette har Riksrevisjonen og Den russiske føderasjons riksrevisjon gjennomført en parallell revisjon av forvaltningen av fiske-ressursene i Barentshavet og Norskehavet. Revisjonen var parallell i den forstand at det ble utarbeidet felles overordnede problemstillinger, revisjonskriterier og disposisjon. De to revisjonsrapportene er utarbeidet hver for seg og på selvstendig grunnlag. Et viktig element i parallellrevisjonen har vært gjensidig læring. Det er således lagt vekt på utførlige beskrivelser av norsk forvaltnings organisering og arbeidsmåte.

FNs havrettskonvensjon av 1982 er den overordnede rettslige rammen for alle nasjonale, regionale og internasjonale tiltak i marin sektor. Havrettskonvensjonen ble ratifisert av Norge i 1996.<sup>1</sup> Kyststater som deler én eller flere bestander skal samarbeide om regulering og bevaring av bestandene gjennom egnede organisasjoner.

Norge og Russland forvalter i fellesskap fiskebestandene nordøstarktisk torsk, nordøstarktisk hyse og lodde gjennom Den blandede norsk-russiske fiskerikommisjon. Fiskerisamarbeidet, som har pågått siden 1970-tallet, er formalisert gjennom to bilaterale avtaler av henholdsvis 1975 og 1976. Forvaltningssamarbeidet foregår på tre arenaer: forskning, regulering og ressurskontroll.

Ifølge Havrettskonvensjonen skal kyststater i sine 200-milssoner gjennom nødvendige bevarings- og forvaltningstiltak fremme målet om

optimal bruk av levende ressurser og sikre at ressursene ikke blir truet av overutnyttelse. Konvensjonen slår fast at kyststater har rett til å gjennomføre nødvendige tiltak, herunder bording, inspeksjon, oppbringelse og rettsforfølging, for å sikre at lover og forskrifter som er vedtatt, blir overholdt. Dette er også nedfelt i de bilaterale fiskeriattalene mellom Norge og Russland av 1975 og 1976.

Norge og Russland har forpliktet seg til å etablere regler og vilkår for gjennomføringen av sine gjensidige fiskeriforbindelser<sup>2</sup> og sikre at deres borgere og fiskefartøyer overholder bestemmelser i fiskeriattalen av 1976 og andre forskrifter vedrørende fisket.<sup>3</sup>

Målet med undersøkelsen har vært å vurdere måloppnåelse og effektivitet ved nasjonal oppfølging og gjennomføring av bilaterale avtaler mellom Russland og Norge og vedtak fattet av Den blandede norsk-russiske fiskerikommisjon.

Undersøkelsen har omfattet seks temaer:

1. Omfanget av ulovlig og uregistrert fiske av torsk i Barentshavet og Norskehavet
2. Implementering av vedtak fattet av Den blandede norsk-russiske fiskerikommisjon
3. Ressurskontroll i Norge
4. Sanksjoner ved brudd på lover og regler innen bruk av levende marine ressurser
5. Fordeling og realisering av kvoter i Norge
6. De norsk-russiske forskningsprogrammene i Norge

Undersøkelsen var avgrenset til torsk, hyse og lodde nord for 62°N. Deler av undersøkelsen omfattet kun torsk. For de fleste temaene har undersøkelsen dekket perioden 2004–2005, men der det har vært mulig har data vært innhentet fram til våren 2007.

På basis av de to parallelle undersøkelsene ble et felles memorandum undertegnet av de to lands

2) Avtale mellom Norge og Russland av 1976 om gjensidige fiskeriforbindelser, innledende tekst.

3) Avtale mellom Norge og Russland av 1976 om gjensidige fiskeriforbindelser, Artikkel 5, § 1.

1) St.prp. nr. 37 (1995–1996); Innst. S. nr. 227 (1995–1996).

riksrevisorer 18. juni 2007. Den russiske rapporten vil bli behandlet av Føderasjonsrådet.

Det felles memorandum, Riksrevisjonens rapport fra undersøkelsen og Den russiske føderasjons riksrevisjons rapport følger som trykte vedlegg. Den russiske rapporten og det felles memorandumet inngår ikke i Riksrevisjonens rapportering til Stortinget og vedlegges kun til orientering. Den norske oversettelsen av den russiske rapporten er foretatt på oppdrag fra Riksrevisjonen, og er ikke et offisielt dokument.

Utkast til den norske rapporten er forelagt Fiskeri- og kystdepartementet, Finansdepartementet, Forsvarsdepartementet, Justis- og politidepartementet, Riksadvokaten og Utenriksdepartementet til uttalelse.<sup>4</sup> Departementene har hver for seg gitt kommentarer. Disse er innarbeidet i rapporten.<sup>5</sup>

## 2 Oppsummering av undersøkelsen

Undersøkelsen er basert på en omfattende dokumentanalyse av relevante dokumenter, lover og forskrifter, protokollene fra Den blandede norsk-russiske fiskerikommisjon og forskningsrapporter. Det er avholdt intervju med berørte instanser, inkludert Fiskeridirektoratet sentralt og regionalt, Kystvakten og øvrige relevante kontrollinstanser, politi- og påtalemyndighet, Økokrim og Havforskningsinstituttet. Videre ble det innhentet statistikk fra Fiskeridirektoratet, Kystvakten og politiets straffesaksregister. Det ble gjennomført tre spørreundersøkelser – én rettet mot aktive yrkesfiskere, én mot Fiskeridirektoratets regionkontorer og én mot de ti nordligste politidistriktene. En konsulent fra Fridtjof Nansens Institutt har gitt betydelig bistand i gjennomføringen av undersøkelsen. SINTEF fiskeri og havbruk AS bistod med den statistiske analysen knyttet til beregningen av overfisket.

### 2.1 Vurdering av det ulovlige og uregistrerte fisket av torsk i Barentshavet og Norskehavet i 2004 og 2005

Undersøkelsen viser at det foregår et betydelig fiske av torsk i Barentshavet og Norskehavet utover totalkvotene som er fastsatt i Den blandede norsk-russiske fiskerikommisjon. Norske og russiske myndigheter er enige om at dette er et stort problem. Det er imidlertid ikke enighet om

omfanget av overfisket. Dette skyldes blant annet at det finnes ulike metodiske tilnærminger for beregningen av totaluttaket. I tillegg er metodikken som legges til grunn for å beregne overfiske, beheftet med usikkerhet. Datagrunnlaget er dessuten mangelfullt.

Det går da også fram av undersøkelsen at anslagene over overfisket varierer betydelig. Et forsiktig anslag over totaluttaket av torsk i Barentshavet og Norskehavet viser et overfiske på over 100 000 tonn i 2005. Dette minimumsanslaget innebærer at hver fjerde torsk som tas ut av Barentshavet og Norskehavet blir tatt utenom fastsatt kvote. Undersøkelsen viser at russiske fartøyer står for en betydelig del av det uregistrerte uttaket.

Overfiske skjer blant annet ved at fartøy med tildelede kvoter tar ut mer fisk enn tildelt kvote gjennom uregistrerte landinger, landinger i tredjeland med svak kontroll og rapportering eller gjennom underrapportering av fangst ved ordinær landing. Det ulovlige fisket er ofte knyttet til ureglementert omlastning av fisk. Overfiske kan også foregå ved at tredjelands fartøyer fisker uten lisenser og kvoter i områder utenfor russisk og norsk jurisdiksjon.

### 2.2 Overholdelse av vedtak fattet av Den blandede norsk-russiske fiskerikommisjon

Vedtak som er fattet av Den blandede norsk-russiske fiskerikommisjon, skal av begge parter nedfelles i nasjonale lover og regler. Dette skal sikre at eventuelle overtredelser skal kunne sanksjoneres.

Undersøkelsen viser at det er klare prosedyrer for hvordan internasjonale forpliktelser og vedtak fattet av Den blandede norsk-russiske fiskerikommisjon skal implementeres i norsk lovverk. Undersøkelsen viser også at viktige kommisjonsvedtak på kontrollområdet i all hovedsak blir nedfelt i norske lover og regler, og at de nye bestemmelsene blir fulgt opp og håndheves som forutsatt.

Undersøkelsen viser videre at russiske myndigheter i liten grad har fulgt opp enkelte kommisjonsvedtak. Det gjelder blant annet informasjonsutveksling med norske fiskerimyndigheter om satellittsporing, omlastning og landing i tredjeland. Dette er sentrale tiltak og problemstillinger som krever samhandling for å løse utfordringene med ulovlig fiske og omlastning i Barentshavet og Norskehavet.

4) Riksrevisjonens brev av 2.3.2007 og 15.3.2007

5) I brev av henholdsvis 22.3.07, 11.04.07, 18.4.07, 19.04.07 og 30.4.07; 13.3.07 og 12.4.07; 23.3.07; 14.4.07 og 23.3.07; 19.3.07 og 10.4.07.

### 2.3 Ressurskontroll

Det går fram av undersøkelsen at den norske ressurskontrollen er bredt anlagt og i all hovedsak fungerer etter hensikten.

Kvotekontrollen er grunnleggende for ressurskontrollen og undersøkelsen viser at både Fiskeridirektoratet og salgslagene har bidratt til å styrke kvotekontrollen i løpet av de siste årene. Dette skyldes ikke minst utbedringer av salgslagene og Fiskeridirektoratets systemer, herunder Fiskeridirektoratets kvote- og rettighetsopplysninger som salgslagene legger til grunn for kvotekontrollen. Undersøkelsen viser imidlertid at det fortsatt er rom for å styrke kvotekontrollen og bedre avregningen av enkeltkvoter og totalkvoter. Undersøkelsen viser blant annet at salgslagene ennå ikke fullt ut har implementert bestemmelsene i seddelforskriften fra 2003 som skulle forhindre tidsforskyvninger i kvoteavregningen. Det går også fram av undersøkelsen at det enkelte salgslag, og også enkelte øvrige kontrolltater, har svært ulike oppfatninger av i hvilken grad salgslagene skal foreta kontroller utover kvotekontrollen. Det kan stilles spørsmål om kontroller utover kvotekontrollen bør avklares nærmere, da salgslagene har svært ulik praksis på dette området. Det registreres også at Fiskeridirektoratet ønsker en mer aktiv kontrollfunksjon overfor salgslagene.

For å etterprøve de oppgitte opplysningene som benyttes i kvoteavregningssystemet, avdekke uregistrerte uttak og sikre etterlevelse av øvrige reguleringer av fisket, gjennomfører Fiskeridirektoratet en rekke kontroller av utvalgte fartøy og øvrige virksomheter i fiskerinæringen. Undersøkelsen viser imidlertid at både omfanget og innretningen av landingskontroller og kontroller av anlegg på land varierer betydelig mellom regionene. Andelen brudd på regelverket som kontrollene avdekker, varierer også vesentlig. I tillegg viser undersøkelsen at kontrollaktiviteten ved landanlegg som driver saltfiskproduksjon av torsk, er langt lavere enn kontrollen av øvrige anlegg som følge av mangelfulle utbyttefaktorer.<sup>6</sup>

Undersøkelsen viser også at Fiskeridirektoratet ikke har etablert et tilstrekkelig rapporterings- og registreringssystem for kontrollaktiviteten. Dette medfører at ikke alt kontrollarbeid i tilstrekkelig grad blir fanget opp. På bakgrunn av overordnede krav om effektiv og styrket ressurskontroll,

anses det som viktig at det etableres et rapporteringssystem som i større grad kan benyttes i styringen av kontrollarbeidet, og som gir et dekkende og korrekt uttrykk for direktoratets totale kontrollaktivitet.

Kystvakten er også sentral i ressurskontrollarbeidet, og benytter en stor del av tilgjengelig tid til å drive oppsyn og kontroll med fiskeriaktiviteten i havområdene underlagt norsk fiskerijurisdiksjon. Undersøkelsen viser at feilinvesteringer av radarutstyr og forsinket levering av helikoptre har lagt begrensninger for dette arbeidet.<sup>7</sup> Problemene oppsto i 1999. Ifølge Kystvaktstaben vil nytt helikopterutstyr først være fullt operativt i 2012.

For å sikre en bedre kontroll med fangsuttaket nord for 62. breddegrad, skal utenlandske fartøy melde seg til Kystvakten for kontroll på ett av sju kontrollpunkter ved avslutning av fiske i norsk økonomisk sone. Denne ordningen gjelder også ved fiske i territorialfarvannet ved Svalbard, men omfatter ikke fiskevernsonen rundt Svalbard. Det kan stilles spørsmål om dette gir svakere kontroll i fiskevernsonen enn i de farvannene som er omfattet av en slik ordning.

Undersøkelsen viser at det er et godt samarbeid mellom alle de involverte kontrollinstansene, inkludert skatteetaten og toll- og avgiftsetaten, men at omfanget av det operative samarbeidet mellom kontrollinstansene varierer. Et tettere operativt samarbeid om felles kontrollobjekter vil kunne styrke effektiviteten i det samlede ressurskontrollarbeidet.

### 2.4 Sanksjonering ved brudd på fiskeriregelverket

Et godt og adekvat regelverk med tilstrekkelige sanksjonsmuligheter er en forutsetning for en bærekraftig forvaltning av fiskeressursene i Barentshavet og Norskehavet. Like viktig er det at forvaltningen har et koordinert og effektivt system med gode rutiner og tilstrekkelige ressurser for å avdekke og sanksjonere overtredelsene.

Undersøkelsen viser at den norske fiskeriforvaltningen gjennomgående har et godt og uttømmende regelverk, både geografisk og funksjonelt. Regelverket har adekvate sanksjonshjemler. Undersøkelsen viser imidlertid at det er et forbedringspotensial i enkelte deler av regelverket knyttet til sanksjonering av overtredelser i omsetningsleddet. Dette gjelder blant annet hjem-

6) Faktorer for å regne om bearbeidet fisk (for eksempel fiskefileter) til rundvekt (landet fisk).

7) Jf. Dokument nr. 3:16 (2004–2005) *Riksrevisjonens undersøkelse av materielle investeringer i Forsvaret.*

lene for kontrollmyndighetenes informasjonsinnhenting, hjemlene for inndragning mot landanlegg, samt faktorene for beregning av produksjonsutbytte både på land og på sjøen.

Med enkelte unntak viser også undersøkelsen at norske myndigheter har et godt system for oppfølging og sanksjonering av overtredelser av fiskeriregelverket. Dette gjelder både med hensyn til ressurser og kompetanse, rutiner, samt samarbeid mellom de forskjellige kontrolletatene og mellom kontrolletatene og politi- og påtalemyndighet.

Når det gjelder effektiviteten i behandlingen av fiskerisaker, viser undersøkelsen at det er et forbedringspotensial i den norske forvaltningen. Spesielt gjelder dette den norske politi- og påtalemyndigheten, hvor det er forskjeller mellom de enkelte politidistriktene når det gjelder prioriteringen av fiskerisaker, og varierende kompetanse til å behandle slike saker. Generelt er det også lang saksbehandlingstid for fiskerisaker innen politi- og påtalemyndigheten, selv om statistikken viser at de aller fleste fiskerisaker som blir anmeldt ender med vedtatt forelegg eller fellende dom.

Når det gjelder utenlandske fartøy som deltar i ulovlig, urapportert og uregulert fiske, er administrative sanksjoner i form av nektelse/tilbakekalling av lisens, eventuelt kombinert med en "svarteliste", blant de få sanksjonsmidlene norske myndigheter har til rådighet dersom flaggstaten ikke oppfyller sine flaggstatsforpliktelser. Undersøkelsen viser at bruken av administrative sanksjoner mot fartøy og foretak som deltar i ulovlig og uregistrert fiske, inklusive utenlandske fartøy og foretak hvor flaggstaten ikke oppfyller sine forpliktelser, har vært relativt begrenset. Dette gjelder også russiske fartøy.

## 2.5 Nasjonalt system for kvotefordeling

I rapporten beskrives det omfattende og komplekse nasjonale regelverket for fordeling og regulering av uttaket av fiskeressursene.<sup>8</sup> Temaet er tidligere behandlet i Dokument nr. 3:13 (2003–2004) *Riksrevisjonens undersøkelse av forvaltningen av fiskeressursene*. Dataene fra den forrige undersøkelsen er oppdatert i denne rapporten. Beskrivelsen av det nasjonale systemet for kvotefordeling i Norge er tatt med i Riksrevisjonens rapport etter anmodning fra Den russiske føderasjons riksrevisjon.

## 2.6 Gjennomføring av de felles norsk-russiske fiskeriforskningsprogrammene

Den blandede norsk-russiske fiskerikommisjon fastsetter totalkvoter for fisket av nordøstarktisk torsk, nordøstarktisk hyse og lodde. Undersøkelsen viser at partene i fiskerikommisjon har vedtatt beslutningsregler for fastsettelse av totalkvoter for nordøstarktisk torsk og nordøstarktisk hyse som skal ivareta målet om en føre-var-forvaltning av bestandene. De vedtatte kvotene ble fastsatt i henhold til beslutningsreglene. Den reelle fangsten var imidlertid høyere enn vedtatt kvote i analyseperioden. Bestandene har dermed ikke vært beskattet innenfor et føre-var-nivå. Dette gir risiko for at gytebestanden på lengre sikt vil komme under føre-var-nivået.<sup>9</sup>

Undersøkelsen viser at norske forskere har gjennomført alle planlagte tokt for torsk, hyse og lodde for årene 2004 og 2005, unntatt tokt som var planlagt gjennomført i russisk økonomisk sone. Undersøkelsen viser også at norske forskere i økende grad har fått avslag på søknader om tilgang til russisk økonomisk sone for å gjennomføre planlagte tokt. I flere tilfeller der forskerne har fått innvilget søknadene, er det gitt begrensninger i form av tidsperiode eller geografisk område. Samtidig har russiske forskere ikke kunne gjennomføre alle sine planlagte tokt, blant annet på grunn av manglende finansiering.

Beregning av bestandsstørrelsen av en levende marin ressurs er basert på data fra forskningstokt og fiskeristatistikk. Det store omfanget av uregistrert fiske fører til at fiskeristatistikken blir upålitelig. Når det reelle fangstuttaket i tillegg ligger over føre-var-grensen, blir det spesielt viktig å følge bestandsutviklingen nøye gjennom forskningstokt for å sikre et godt vitenskapelig grunnlag for bestandsreguleringene og kvotefastsettelsene.

## 2.7 Oppfølging av undersøkelsen

I revisjonsprosessen ble de to riksrevisjonene enige om å følge opp parallellrevisjonen over tre år for å vurdere om resultatene av revisjonen har bidratt til en mer effektiv forvaltning av de felles levende marine ressursene i Barentshavet og Norskehavet, og om revisjonen har bidratt til å løse problemene med ulovlig fiske og omlastning i disse havområdene. Oppfølgingen vil særlig fokusere på følgende områder:

8) Jf. vedlegg 2.

9) Dette samsvarer med funn fra Riksrevisjonens undersøkelse av forvaltningen av fiskeressursene, jf. Dokument nr. 3:13 (2004 – 2005).

- Samarbeidet mellom norske og russiske fiskerimyndigheter for å analysere informasjon om overfiske av torske- og hysekvotene i Barentshavet og Norskehavet i 2005.
- Implementeringen av Fiskerikommisjonens vedtak på 33. og 34. sesjon om informasjonsutveksling knyttet til satellittsporing, omlastning og landinger i tredjelands havner, gjennomføringen av fysiske kontroller av fangst, omlastningsoperasjoner og landinger i tredjeland.
- De lovmessige og straffeprosessuelle utfordringene knyttet til anvendelsen 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.

Der det er hensiktsmessig, vil de to riksrevisjonene vurdere å involvere andre lands revisjonsorganer i arbeidet. Planleggingen av treårsoppfølgingen starter opp høsten 2007.

Gjennom arbeidet med parallellrevisjonen er det utviklet gode relasjoner som vil kunne bidra positivt til revisjonssamarbeidet i framtiden.

### 3 Riksrevisjonens bemerkninger

Det foregår et betydelig fiske av torsk i Barentshavet og Norskehavet utover totalkvotene fastsatt av Den blandede norsk-russiske fiskerikommisjon. En kontinuerlig overbeskatning kan få store negative konsekvenser for utviklingen av torskebestanden. Selv mindre reduksjoner i bestanden kan ta år å bygge opp, med de alvorlige konsekvensene det kan ha.

Usikkerheten knyttet til estimatet for totaluttaket er i seg selv et betydelig problem, blant annet fordi data om fisket er viktige parametere i forskernes bestandsberegninger og tilrådninger. Etter Riksrevisjonens vurdering er det nødvendig å utvikle et system som kan gi mer presise data om hvor mye fisk som faktisk tas ut i Barentshavet og Norskehavet.

Riksrevisjonen mener det er nødvendig at norske og russiske fiskerimyndigheter i fellesskap utvikler en omforent metodikk for beregning av det totale uttaket. Det er viktig at et slikt arbeid er av langsiktig karakter. Riksrevisjonen vil i denne sammenheng også vise til vedtaket på den 35.

sesjon i Den blandede norsk-russiske fiskerikommisjon om å nedsette en arbeidsgruppe for analyse av informasjon om overfiske av torske- og hysekvotene i Barentshavet og Norskehavet. Det er viktig at norske fiskerimyndigheter fortsatt er aktive pådrivere i dette arbeidet.

Riksrevisjonen registrerer at norske fiskerimyndigheter i stor grad følger opp alle vedtak som fattes i Den blandede norsk-russiske fiskerikommisjon. Det registreres også at russiske myndigheter ikke alltid har fulgt opp viktige vedtak i kommisjonen knyttet til kontrollsamarbeid. Riksrevisjonen vil i denne sammenheng understreke betydningen av at kontrollsamarbeidet styrkes og at norske fiskerimyndigheter arbeider videre overfor russiske myndigheter slik at møter om forvaltnings- og kontrollspørsmål gjennomføres som forutsatt av kommisjonen.

Riksrevisjonen vil framheve at den norske ressurskontrollen er bredt anlagt og at den i all hovedsak fungerer etter hensikten. Det er likevel viktig å understreke betydningen av at Fiskeridirektoratet etablerer et rapporteringssystem som i større grad kan benyttes i styringen av kontrollarbeidet og som gir et dekkende og korrekt uttrykk for etatens totale kontrollaktivitet. Videre vil Riksrevisjonen påpeke viktigheten av at Fiskeridirektoratets pågående arbeid med å utvikle nye utbyttefaktorer som sikrer at kontrollomfanget av torsk ved landanlegg blir tilstrekkelig.

Kystvakten er sentral i kontrollen med fiskeressursene i Barentshavet og Norskehavet. Dersom Kystvaktens kontrollvirksomhet skal være effektiv, er det en forutsetning at viktig materiell er tilgjengelig og fungerer som forutsatt. Riksrevisjonen har merket seg at mangler ved luftvarslingsradaren og forsinket levering av nye helikoptre har redusert evnen til å utføre ressurskontrollen på en effektiv måte – og under alle værforhold. Problemene oppstod i 1999. Ifølge Kystvaktstaben vil nytt helikopterutstyr først være fullt operativt i 2012. I lys av Kystvaktens viktige rolle i kontrollen av fiskeressursene, stilles det spørsmål ved at fartøyene over en lang periode ikke har vært utstyrt med helikoptre som kan fungere under alle forhold.

Det operative samarbeidet mellom de ulike kontrollinstansene varierer mellom Fiskeridirektoratets regioner. Et bedre samarbeid vil etter Riksrevisjonens vurdering kunne styrke effektiviteten i ressurskontrollarbeidet, blant annet

fordi kontrollinstansene i flere sammenhenger vil henvende seg til de samme kontrollobjektene. Etter Riksrevisjonens vurdering er det også viktig å avklare salgslagenes kontrollfunksjon utover den løpende kvotekontrollen. I denne sammenhengen registreres det at Fiskeridirektoratet ønsker en tettere oppfølging av salgslagene.

Parallellrevisjonen viser at det er betydelige forskjeller mellom det norske og det russiske lov- og regelverket på fiskeriområdet. Dette gjelder både med hensyn til hva lov- og regelverket omfatter, hvor det gjelder og hvilke sanksjonsmuligheter det hjemler. Riksrevisjonen vil derfor framheve betydningen av at norske og russiske myndigheter styrker erfarings- og kunnskapsutvekslingen knyttet til lov- og regelverk, herunder sanksjonering og utvikling av lover og regler på området.

Riksrevisjonen vil understreke betydningen av en mer effektiv behandling av fiskerisaker i den norske politi- og påtalemyndigheten. Det er et forbedringspotensial når det gjelder prioritering, kompetanse og saksbehandlingstid i flere av distriktene.

Riksrevisjonen stiller også spørsmål ved årsaken til at administrative sanksjoner hittil ikke er brukt i større grad overfor russiske fartøy som overfisker torskekvotene i Barentshavet og Norskehavet. Dette er i utgangspunktet det eneste sanksjonsvirkemiddelet norske myndigheter har til rådighet når Russland ikke oppfyller sine flaggstatsforpliktelser. Samtidig registreres det at Fiskeri- og kystdepartementet er i gang med å forbedre regelverket på dette området.

Riksrevisjonen viser videre til at forskere fra både Norge og Russland har hatt problemer med å få gjennomført sine forskningstokt som planlagt i russisk økonomisk sone i 2004 og 2005. Denne situasjonen er ikke tilfredsstillende ettersom gjennomføringen av toktene er nødvendig for å kunne utarbeide pålitelige bestandsestimater og vitenskapelig funderte kvoteanbefalinger. Riksrevisjonen vil understreke betydningen av at norske myndigheter fortsetter arbeidet med å sikre norske forskningsfartøy nødvendig tilgang til russisk økonomisk sone.

---

#### 4 Fiskeri- og kystdepartementets svar

Saken har vært forelagt Fiskeri- og kystdepartementet, og statsråden har i brev av 25. september 2007 svart:

*”Det vises til Riksrevisjonens brev av 7. september 2007 med vedlegg av dokument til Stortinget vedr. ovennevnte. 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 etter dette følgende kommentar til det vedlagte dokument til Stortinget om ovennevnte sak:*

*Fiskeri- og kystdepartementet vil først og fremst takke 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.*

*Rapporten dokumenterer etter departementets syn at fiskeriforvaltningen på norsk side 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 sentrale 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. Når det gjelder Riksrevisjonens bemerkninger i oversendelsen til Stortinget, deler departementet Riksrevisjonens bekymring knyttet til det omfattende overfisket i Barentshavet. Det arbeides kontinuerlig på en rekke fronter i de relevante sektorer for å styrke kontrollen med ressursuttaket. Riksrevisjonens rapport synliggjør også utfordringene for å få redusert det internasjonale overfisket.*

*Departementet slutter seg til vurderingen om at det er ønskelig med mer presise data om hvor mye fisk som faktisk tas ut i Barentshavet og i Norskehavet, men vil presisere at som følge av sammenhengen med det internasjonale overfisket, er tilveiebringelse av presise data meget ressurskrevende.*

*Arbeidet som Riksrevisjonen etterlyser med omforent metodikk for beregning av det totale uttaket, er i gang. Den norsk-russiske arbeidsgruppen som ble vedtatt opprettet for å arbeide*

med disse spørsmålene på den 35. sesjon i Den norsk-russiske fiskerikommisjon har hatt tre møter så langt i 2007.

Departementet er enig i at det er viktig at kontrollsamarbeidet styrkes og at norske fiskerimyndigheter arbeider videre overfor russiske myndigheter slik at møter på forvaltnings- og kontrollspørsmål gjennomføres som forutsatt av kommisjonen. Norske myndigheter er aktive pådrivere i dette arbeidet, men det har vist seg vanskelig å få sentrale personer på russisk side til å prioritere deltakelse i de aktuelle fora. Departementet vil bemerke at kontakten overfor russiske myndigheter i disse sakene ikke begrenses til fiskerimyndighetene, og at også justissekretoren og kystvakt er relevante kontaktpunkter som jevnlig benyttes i denne sammenheng.

Til Riksrevisjonens bemerkning om betydningen av et system for styringen av kontrollarbeidet, vil departementet bemerke at Fiskeridirektoratet i samarbeid med Kystvakten i 2005/2006 etablerte og implementerte et nytt risikobasert styringsverktøy for ressurskontroll. Dette innebærer at en nå har et fungerende rapporterings- og registreringssystem for styring av ressurskontrollen, som omfatter både Kystvakten, fiskesalgslagene og Fiskeridirektoratet.

Denne strategiske risikovurderingen innebærer at hver av direktoratets syv regioner før hvert nye kontrollår gjennomfører en analyse av den registrerte kontrollinformasjon og kontrollaktivitet for inneværende år. Arbeidet materialiseres i en strategisk risikoplan som skal styre regionens operative kontroll utførelse for det kommende år. Planen tar tematisk for seg de enkelte fiskerier og identifiserer risikoer, beregner risikofaktor og foretar en prioritering av kontrollinnsats mellom risikoområdene basert på denne risikoberegningen. Det utarbeides såkalte målkort for de enkelte kontrolltema, med identifisering av risikoområde, beregning av risiko, prioritering av risiko, håndtering av risiko, og resultatkrav. Nye målkort og resultatkrav kommuniseres i arbeidsmøter med Fiskeridirektoratets kontrollseksjon der årets resultatkrav evalueres før nye fastsettes.

Det kan videre bemerkes at Fiskeridirektoratet i 2006 påbegynte arbeidet med å fastlegge utbyttefaktorer både i pelagiske fiskerier, bunnfiskerier, saltfisk og tørrfiskproduksjon i Norge.

Riksrevisjonen bemerker problemer knyttet til

luftvarslingsradaren på Kystvaktens helikopterbærende fartøy og til leveranse av nye helikoptre. Beskrivelsen gir rom for misforståelser. Det er riktig at det var mangler ved den nye luftkontrollradaren, og at dette medførte begrensninger i anvendelsen av helikopter. Dette har også påvirket evnen til effektiv utførelse av Kystvaktens oppgaver. Disse forhold er omtalt og beskrevet i flere stortingsproposisjoner fra FD. Alle de aktuelle fartøyene er nå oppdatert med fungerende luftkontrollradar. Hva angår Prosjekt 7660 – Enhetshelikopter til Forsvaret – ble dette prosjektet vedtatt ved Stortingets behandling av Inst. S nr. 7 (2000-2001), jf St.prp. nr. 1 (2000-2001). Leveranse av det første av i alt 14 helikoptre til Kystvakten og fregattene er forløpig forsinket fra oktober 2005 til september 2009. Dette skyldes forsinkelse i utvikling og sertifisering av NH 90 grunnversjon, og er leverandørbetingede utfordringer. Etter leveranse vil maskinene måtte gjennomgå tester og integrering for skipsbaserte operasjoner fra de aktuelle fartøyene før fartøy og helikopter som system vil være operativt. Det andre forholdet som har påvirket helikoptersituasjonen er at levetiden på dagens Lynx-helikoptre løper ut i perioden 2006-2008. Tilgjengelighet på helikoptre har således vært en funksjon av forsinket leveranse av nye helikoptre og utløp av levetid på dagens maskiner. For å avhjelpe problemene gjennomføres det en levetidsforlengelse på inntil fire Lynx-helikoptre.

Når det i oppsummeringen "stilles spørsmål ved at fartøyene over en lang periode ikke har vært utstyrt med helikoptre som kan fungere under alle forhold" må dette være basert på misforståelser. De operative begrensningene har i hovedsak vært knyttet til luftkontrollradaren og ikke Lynx-helikopteret. Det skal allikevel sies at de nye NH 90 vil ha en bedre evne enn dagens Lynx også hva angår operasjoner under vanskelige meteorologiske forhold.

Vedrørende merknaden om regional variasjon i operativt samarbeid mellom de ulike kontrollinstansene, tas dette til etterretning. Det antas at det nevnte risikobaserte styringsverktøyet som nå er opprettet, vil kunne bidra til mer samordnet innsats i de forskjellige regioner. For øvrig bemerker departementet at det i forslaget til ny havressurslov som er under utarbeidelse, vil bli foretatt en prinsipiell gjennomgang av kontrollen med fiskeressursene, herunder også salgslagenes kontrollansvar.

Departementet slutter seg til Riksrevisjonens syn om at norske og russiske myndigheter bør styrke erfarings- og kunnskapsutvekslingen knyttet til lov- og regelverk, herunder sanksjonering og utvikling av lover og regler på området.

For så vidt gjelder de svakheter som er påpekt i tilknytning til påtalemyndighetens ansvarsområde, dreier dette seg i hovedsak om forhold som er kjent av riksadvokaten og de ansvarlige statsadvokatene på området, og som det arbeides kontinuerlig med å forbedre. Riksadvokaten vil ha de problemstillinger som er fremhevet av Riksrevisjonen særlig for øye i forbindelse med en forestående utarbeidelse av et rundskriv om politiets og påtalemyndighetens håndtering av fiskerikriminalitet, og i det løpende samarbeid med Troms og Finnmark og Rogaland statsadvokatembeter.

I dokument til Stortinget påpekes at det er forskjeller mellom de enkelte politidistrikter mht prioritering av saker, og at det generelt er lang saksbehandlingstid. Dette ble også notert av de berørte instanser under forberedelse av rapporten, og departementet har ikke ytterligere å tilføye i denne sammenheng.

Når det gjelder årsaken til at administrative sanksjoner ikke er brukt i større grad overfor utenlandske (russiske) fartøy, så vil departementet peke på at dette er et område hvor norske myndigheter internasjonalt sett er et foregangsland med tanke på bruk av nettopp slike midler. De internasjonale konvensjoner og samarbeidsorganer som er etablert på dette område tar utgangspunkt i at statene skal samarbeide om fiskeriforvaltningen. Departementet vil fortsette arbeidet med å videreutvikle bruken av slike virkemidler der dette anses som formålstjenelig.

På grunn av den internasjonale dimensjonen ved overfisket er det klart at administrative tiltak vil ha større virkning når det er omforent internasjonal enighet om disse og de håndheves av flere land. I oppfølgingen av disse utfordringene har Norge gått i front for å utarbeide nye internasjonale bestemmelser som gir anvisning på administrative tiltak mot utenlandske fartøy. Slike regler er gjennomført i Den nordøst-atlantiske fiskerikommisjon (NEAFC), Norge har foreslått tilsvarende regler i andre regionale fiskeriforvaltningsorganisasjoner, og det arbeides etter norsk initiativ for en bindende global avtale om havnestatskontroll i FAO. I Norge er reglene gjennomført ved lovendringer gjennom Ot.prp.

nr. 98 (2005-2006) og tilhørende forskrifter i kraft fra 1. mai 2007, herunder endringer i forskrift om anløp for ikke-militære fartøy.

Imidlertid går de nye norske lovhjemlene lenger enn dette, slik at det også foreligger adgang til å treffe unilaterale administrative tiltak, etter en nasjonal internrettslig vurdering, mot utenlandske fartøy. Denne bestemmelsen er særlig relevant i de tilfeller der de internasjonale reglene ennå ikke er tilstrekkelig utviklet på området og flaggstaten selv ikke treffer tilstrekkelige tiltak.

Riksrevisjonens bekymring for at relevante forskningstokt ikke blir gjennomført deles av departementet. Spørsmålet om tilrettelegging for forskningstokt både fra Norge og Russland drøftes jevnlig mellom partene i de relevante fora.”

---

## 5 Riksrevisjonens uttalelse

Undersøkelsen har vist at den norske fiskeriforvaltningen har et godt og adekvat regelverk og har etablert et godt system for kontroll, oppfølging og sanksjonering av overtredelser. Vedtak fattet av Den blandede norsk-russiske fiskerikommisjon blir i all hovedsak implementert av den norske fiskeriforvaltningen. Riksrevisjonen har merket seg at det fortsatt gjenstår en del utfordringer i samarbeidet med Russland, og vil understreke viktigheten av at Norge fortsetter sin positive rolle som pådriver i denne sammenheng.

Riksrevisjonen konstaterer at departementet deler Riksrevisjonens bekymring knyttet til det omfattende overfisket i Barentshavet og at departementet mener at rapporten synliggjør utfordringene. Riksrevisjonen har merket seg at forvaltningen har satt i gang arbeid på flere områder for å løse de utfordringene man fortsatt står overfor.

Riksrevisjonen registrerer at Kystvakten har vært uten et fungerende helikopterverktøy i en årrekke på grunn av operative begrensinger knyttet til luftkontrollradaren. Kystvakten har nå investert i nye helikoptre. Det vil fortsatt være manglende tilgjengelighet på helikoptre i operativ virksomhet i flere år framover på grunn av utløp av levetid på dagens maskiner og forsinket leveranse av nye helikoptre.

Riksrevisjonen har merket seg at ressurskontrollen er risikobasert, men vil understreke betydningen av å ha et kontrollrapporteringsystem



som gir god styringsinformasjon for kontrollarbeidet, herunder omfanget og effekten av de kontrollene som gjennomføres. God og dekkende kontrollrapportering er også viktig i arbeidet med risikovurderingene.

Riksrevisjonen registrerer videre at Norge har vært et foregangsland når det gjelder å utvikle internasjonale bestemmelser for bruk av administrative sanksjoner mot utenlandske fartøy. Samtidig har Riksrevisjonens undersøkelse vist at bestemmelsene ikke fullt ut er tilpasset utfordringene knyttet til overfisket i Barentshavet.

Riksrevisjonen vil derfor understreke viktigheten av at de nye norske lovhjemlene blir anvendt i de tilfellene hvor de internasjonale bestemmelsene på området ikke er tilstrekkelige.

Det felles memorandum og Den russiske føderasjons riksrevisjons rapport følger som trykte vedlegg. Den russiske rapporten og det felles memorandumet inngår imidlertid ikke i Riksrevisjonens rapportering til Stortinget og vedlegges derfor kun til orientering.

Saken sendes Stortinget.

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 3. oktober 2007

**Jørgen Kosmo**

**Jan L. Stub**

**Annelise Høegh**

**Geir-Ketil Hansen**

**Ranveig Frøiland**

---

Eirik Larsen Kvakkestad



Rapport: Forvaltningen og kontrollen av fiskeressursene i Barentshavet og Norskehavet – en parallell revisjon mellom norsk og russisk riksrevisjon

---

Dokument nr. 3:2 (2007–2008)



# Innhold

<b>1</b>	<b>Innledning</b>	<b>23</b>		
1.1	Utgangspunkt for undersøkelsen	23		
1.2	Fiskeriene i Barentshavet	23		
1.2.1	Barentshavet og fiskeressursene	23		
1.2.2	Jurisdiksjonsforholdene i Barentshavet	24		
1.3	Forvaltningsregimet i Barentshavet	25		
1.3.1	Kommisjonen for fisket i det nordøstlige Atlanterhavet (NEAFC)	25		
1.3.2	Den blandede norsk-russiske fiskerikommisjon	25		
1.4	Mål og problemstillinger (temaområder)	26		
1.5	Avgrensninger	26		
<b>2</b>	<b>Metodisk tilnærming og gjennomføring</b>	<b>27</b>		
<b>3</b>	<b>Felles revisjonskriterier</b>	<b>30</b>		
<b>4</b>	<b>Tema 1: Omfanget av ulovlig og uregistrert fiske</b>	<b>32</b>		
4.1	Innledning	32		
4.1.1	Overfiskebegrepet og mulige konsekvenser av overfiske	32		
4.1.2	Hvordan skjer overfisket av torsk i Barentshavet?	32		
4.1.3	Beregning av det totale uttaket av torsk i Barentshavet	35		
4.2	Beregning av totaluttaket av torsk i 2004 og 2005. Metoder, resultater og usikkerhet	35		
4.2.1	Registrerte landinger av torsk i Norge fra norske fartøyer i kommersielt fiske	35		
4.2.2	Uregistrerte ("svarte") landinger av torsk i Norge	36		
4.2.3	Russiske fartøyers landinger av torsk i tredjeland og Russland	39		
4.2.4	Tredjelandsfartøyers uttak av torsk i Barentshavet	44		
4.2.5	Utkast av torsk	45		
4.2.6	Uttak av torsk i "Smutthullet" ved fiskefartøyer under bekvemmelighetsflagg	48		
4.2.7	Uttak av torsk i ikke-kvotebelagt turist- og fritidsfiske i Norge	49		
4.3	Overfiske av torsk i Barentshavet i 2004 og 2005	50		
4.3.1	Oppsummering av usikkerheten i anslagene	50		
4.3.2	Hovedkonklusjoner	51		
<b>5</b>	<b>Tema 2: Implementering av vedtak fattet av fiskerikommisjonen</b>	<b>52</b>		
5.1	Revisjonskriterier	52		
5.2	Beskrivelse av prosedyren for å nedfelle kommisjonsvedtak i lovgivning og regelverk	52		
5.3	Implementering av vedtak om nye omlastingsprosedyrer i norsk lovgivning	54		
5.4	Oppfølging og håndheving av de nye omlastingsforskriftene	55		
5.5	Oppfølging av Memorandum om kontrollsamarbeid	56		
5.6	Oppfølging av vedtak om nærmere norsk-russisk kontrollsamarbeid	60		
5.6.1	Bestemmelser om informasjonsutveksling mellom partene i kontrollsamarbeidet	61		
5.6.2	Bestemmelser om gjennomføring av operative tiltak	63		
5.6.3	Tiltak som har blitt vurdert gjennomført av én eller begge parter	63		
5.6.4	Andre bestemmelser vedrørende kontroll	64		
5.7	Vurderinger: Implementering av vedtak fattet av fiskerikommisjonen	64		
<b>6</b>	<b>Tema 3: Ressurskontroll i Norge</b>	<b>66</b>		
6.1	Revisjonskriterier	66		
6.2	Oversikt over ulike kontrolletater og fordeling av ansvarsområder	69		
6.3	Kontroll med kvoteuttaket	69		
6.3.1	Det internrettslige grunnlaget for den løpende kvotekontrollen	70		
6.3.2	Nærmere om salgslagenes løpende kvotekontroll	70		
6.3.3	Fiskeridirektoratets bruk av landings-sedler og sluttsedler	73		
6.3.4	Resultater for den løpende kvotekontrollen av torsk	73		
6.4	Bakgrunn for ressurskontrollen	75		
6.5	Fiskeridirektoratets kontrollvirksomhet (kontroll på land)	75		
6.5.1	Ressursinnsats og organisering	75		

6.5.2	Omfanget av Fiskeridirektoratets kontroller 2003–2005	75	<b>7</b>	<b>Tema 4: Sanksjoner ved brudd på lover og regler innen bruk av levende marine ressurser i Norge</b>	<b>114</b>
6.5.2.1	Kontrollhovedgruppe I: Kontroller av enkeltlandinger av fisk	76	7.1	Revisjonskriterier	114
6.5.2.2	Kontrollhovedgruppe II: Kontroller av anlegg på land	82	7.1.1	Felles revisjonskriterier for sanksjoner ved brudd på lover og regler	114
6.5.2.3	Kontrollhovedgruppe III: Sjøtjenesten og Overvåkningstjenesten	86	7.1.2	Nasjonale revisjonskriterier for sanksjoner ved brudd på lover og regler	114
6.5.3	Avdekkede brudd på regelverket	88	7.2	De formelle rammene for sanksjoner	115
6.5.4	Ressursbruk og kvaliteten på kontrollene til Fiskeridirektoratet	90	7.2.1	Overordnet beskrivelse av relevante lover og forskrifter, bl.a. sanksjonshjemler og strafferammer	115
6.5.4.1	Ressursbruk	90	7.2.1.1	Det geografiske virkeområdet til norske lover og forskrifter relatert til fiskeriene	115
6.5.4.2	Kvaliteten på kontrollvirksomheten til Fiskeridirektoratet	92	7.2.1.2	Det funksjonelle virkeområdet til norske lover og forskrifter relatert til fiskeriene	117
6.6	Kystvaktens kontrollvirksomhet (kontroll på hav)	96	7.2.1.3	Beskrivelse av handlingsrom mht. sanksjoner/strafferammer	122
6.6.1	Overordnet beskrivelse av Kystvaktens virksomhet	96	7.2.1.4	Spesielt om bruk av administrative sanksjoner og "dobbeltraff"	126
6.6.2	Utgangspunktet for ressurskontrollen som utføres av Kystvakten	97	7.2.1.5	Spesielt om bruk av straffelovens bestemmelser	126
6.6.3	Omfanget av ressurskontrollen rettet mot torsk	97	7.2.1.6	Generelt om rettspraksis	127
6.6.4	Avdekkede forhold	99	7.2.2	Beskrivelse av de berørte instansenes vurdering av de sanksjonsmulighetene som er hjemlet i lover og regler	127
6.6.5	Kvaliteten på Kystvaktens kontroller	100	7.2.2.1	Kystvakten	127
6.6.6	Forhold som kan begrense effektiviteten i kontrollene	101	7.2.2.2	Fiskeridirektoratet	128
6.7	Arbeidsfordelingen mellom Kystvakten og Fiskeridirektoratet – øvrige sider ved kontrollvirksomheten	102	7.2.2.3	Politi- og påtalemyndighet	130
6.8	Andre etaters kontrollvirksomhet	103	7.2.2.4	Fiskerne	131
6.8.1	Toll- og avgiftsetatens kontrollvirksomhet	103	7.3	Den formelle strukturen rundt håndhevelse og påtale	131
6.8.1.1	Utførsel av varer	103	7.3.1	Generell beskrivelse av systemet for håndhevelse og påtale i fiskerisaker	131
6.8.1.2	Virksomhetskontroller	105	7.3.2	Myndigheter som er ansvarlige for kontroll og håndhevelse på havet (Kystvakten)	132
6.8.2	Skatteetatens kontrollvirksomhet	106	7.3.2.1	Kystvaktens formelle kompetanse mht. håndhevelse og påtale	132
6.8.2.1	Skatteetatens fiskerinettnettverk	106	7.3.2.2	Kystvaktens samarbeid med andre etater mht. håndhevelse og påtale	132
6.9	Samarbeid mellom de norske kontrolletatene	107	7.3.2.3	Kystvaktens reaksjonsmuligheter ved overtredelser av fiskeriregelverket	133
6.9.1	Underutvalget under det permanente utvalg – skatteetatens og toll- og avgiftsetatens deltakelse i underutvalget	108	7.3.3	Myndigheter som er ansvarlige for kontroll og håndhevelse på land (Fiskeridirektoratet)	134
6.10	Kontrollavtaler med andre land	108	7.3.3.1	Fiskeridirektoratets formelle kompetanse mht. håndhevelse av norsk fiskerilovgivning	134
6.10.1	De bilaterale avtalene	109			
6.10.2	Ny intensjonsavtale med EU	109			
6.10.3	NEAFC-avtalen om havnestatskontroll	110			
6.10.4	Satellittbasert overvåking	110			
6.10.5	Etterlevelsen av avtalene med andre land	111			
6.11	Vurderinger: Ressurskontroll i Norge	111			

7.3.3.2	Fiskeridirektoratets samarbeid med andre etater mht. håndhevelse av norsk fiskerilovgivning	135
7.3.3.3	Fiskeridirektoratets reaksjonsmuligheter i forhold til brudd på fiskeriregelverket	135
7.3.4	Politi- og påtalemyndigheten	137
7.3.4.1	Hovedtrekk i politiets og påtalemyndighetens organisasjon	137
7.3.4.2	Påtalemyndighetens oppgaver	138
7.3.4.3	Påtalesfunksjonen til de enkelte instansene innen påtalemyndigheten	138
7.3.4.4	Særlig om fiskerisakene nord for 62°N – ansvar og saksgang	139
7.3.4.5	Saksgang hos politiet	139
7.3.4.6	Påtalemyndighetens vedtak	141
7.3.4.7	Reaksjonstyper som kan være aktuelle i fiskerisaker	142
7.3.4.8	Saksgang hos statsadvokatembetene	143
7.3.5	Domstolene	144
7.3.5.1	Regelverket for domstolens behandling av straffesaker	144
7.3.5.2	Generelt om det norske domstolssystemet	144
7.3.5.3	Saksgang i domstolene	145
7.4	Statistikk over bruken av sanksjoner og påtale	146
7.4.1	Myndigheter som er ansvarlige for kontroll og håndhevelse på havet (Kystvakten)	146
7.4.2	Myndigheter som er ansvarlige for kontroll og håndhevelse på land (Fiskeridirektoratet)	149
7.4.3	Politi/påtalemyndighet og domstoler	150
7.5	Utfordringer knyttet til sanksjoner og påtale i praksis	153
7.5.1	Myndigheter som er ansvarlige for kontroll på havet (Kystvakten)	153
7.5.2	Myndigheter som er ansvarlige for kontroll på land (Fiskeridirektoratet)	157
7.5.3	Politi- og påtalemyndigheten	161
7.5.4	Domstolene	167
7.5.5	Fiskernes vurdering av bruken av sanksjoner i praksis	167
7.6	Vurderinger rundt sanksjoner ved brudd på lover og regler innen bruk av akvatiske biologiske ressurser	169
7.6.1	Regelverk og sanksjonsmuligheter	169
7.6.2	Praktiseringen av regelverket og bruken av sanksjonsmulighetene	169

<b>8</b>	<b>Tema 5: Fordeling og realisering av kvoter i Norge</b>	171
8.1	Innledning	171
8.2	Adgangsreguleringene	171
8.3	Uttaksreguleringene	173
8.3.1	Kvotefordeling	173
8.4	Virkemidler for å ivareta mål om geografisk fordeling	175
8.4.1	Fylkes- eller distriktsbinding	175
8.4.2	Leveringsplikt	176
8.4.3	Begrensninger i strukturordninger	176
8.5	Virkemidler for å regulere flåtestruktur	176
8.5.1	Strukturkvoteordninger	177
8.5.2	Driftsordning	177
8.5.3	Strukturfond og strukturavgift	177
8.5.4	Regler om lengdebegrensninger	177
8.6	Virkningen av de ulike virkemidlene i de norske fiskeriene	177
<b>9</b>	<b>Tema 6: De norsk-russiske forskningsprogrammene i Norge</b>	179
9.1	Revisjonskriterier	179
9.1.1	Internasjonale avtaler	179
9.1.2	Bilaterale avtaler	179
9.1.3	Nasjonale mål	179
9.2	Forskningsaktivitetene knyttet til bestandsanslagene	180
9.2.1	Forskningssamarbeidet mellom Havforskningsinstituttet og PINRO	180
9.2.2	Samarbeidet i ICES	180
9.2.3	Beskrivelse av de ulike forskningsaktivitetene til Havforskningsinstituttet	181
9.2.4	Planlagte og gjennomførte forskningstokt i 2004 og 2005	183
9.2.5	Myndighetenes behandling av toktsøknader	184
9.2.6	Øvrige forskningsaktiviteter for årene 2004 og 2005	187
9.3	Vitenskapelige kvoteråd og kvotevedtak (TAC)	187
9.3.1	Begrepene i forskernes rådgivning	187
9.3.2	Kvotefastsettelsen	188
9.3.3	Begrunnelser for avvik mellom anbefalt maksimalkvote og totalkvote	191
9.4	Vurderinger: De norsk-russiske forskningsprogrammene i Norge	192
	<b>Vedlegg 1 Toll- og avgiftsetatens kontrollvirksomhet</b>	193





# 1 Innledning

## 1.1 Utgangspunkt for undersøkelsen

Det uregistrerte uttaket, med de utfordringene det har gitt for fiskerimyndighetenes kontrollarbeid, har blitt et sentralt tema for drøftingene i Den blandede norsk-russiske fiskerikommisjon de siste årene. Selv om partene så langt ikke har blitt enige når det gjelder omfanget av det uregistrerte uttaket, er norske og russiske fiskerimyndigheter enige om at problemet er alvorlig.<sup>1</sup> Revisjonen er parallell i den forstand at det ble utarbeidet felles overordnede problemstillinger, revisjonskriterier og disposisjon.<sup>2</sup>

## 1.2 Fiskeriene i Barentshavet

### 1.2.1 Barentshavet og fiskeressursene

Barentshavet er et grunt hav med en gjennomsnittsdypde på 230 m, og de grunneste områdene er i sørøst.<sup>3</sup> Det dekker et område fra det over 2500 m dype Norskehavet i vest til kysten av Novaja Zemlja i øst, og fra kysten av Norge og Russland i sør til om lag 80°N. Selv om Barentshavets flateinnhold på ca. 1,4 mill. km<sup>2</sup> bare utgjør omkring 7 prosent av de arktiske havområdene, finnes hovedmengden av de arktiske, høstbare levende marine ressursene i dette området. Det skyldes blant annet at en vesentlig del av Nordøstatlanterens fiskeressurser har deler av eller hele sin livssyklus i Barentshavet.

I Barentshavet finner man et av verdens mest produktive fiskefelt, der norske fiskerier årlig henter ut en fangstverdi på ca. 3 mrd. kroner.<sup>4</sup>

- 1) Jf. f.eks. følgende formulering i protokollen fra kommisjonsmøtet i 2006: "Med begge parters erkjennelse av at det eksisterer et problem med uregistrert uttak av torsk i Barentshavet, er det et prioritert mål å bruke alle mulige virkemidler for å avdekke og forhindre slike ulovligheter." Protokoll for den 35. sesjon i Den blandede norsk-russiske fiskerikommisjon, pkt. 4, s. 2.
- 2) De to riksrevisjonene har i tillegg hatt anledning til å ensidig inkludere problemstillinger, med tilhørende revisjonskriterier, som man har funnet relevante for situasjonen i sitt land. Den norske riksrevisjonen har imidlertid ikke laget problemstillinger utover de som er felles.
- 3) St.meld. nr. 8 (2005–2006) *Om helhetlig forvaltning av det marine miljø i Barentshavet og havområdene utenfor Lofoten* (forvaltningsplan).
- 4) Hønneland, Geir (2006): *Kvotekamp og kyststatssolidaritet: Norsk-russisk fiskeriforvaltning gjennom 30 år*, s. 8; *Havets ressurser 2005*, kap. 2.1.5 "Høsting av Barentshavet", Per Sandberg.

Det representerer i underkant av 30 prosent av fangstverdien for den samlede norske fiskeflåten. Det er i første rekke fisket etter torsk, hyse og sei som bidrar til disse verdiene, men reke og lodde er også viktige bestander. Fisket etter disse fem artene står for 91 prosent av den samlede norske fangstverdien fra området. Den økonomisk viktigste fiskebestanden er nordøstarktisk torsk, som også er blant de fire torskebestandene i Nordatlanten som er regnet for å være innenfor sikre biologiske grenser.

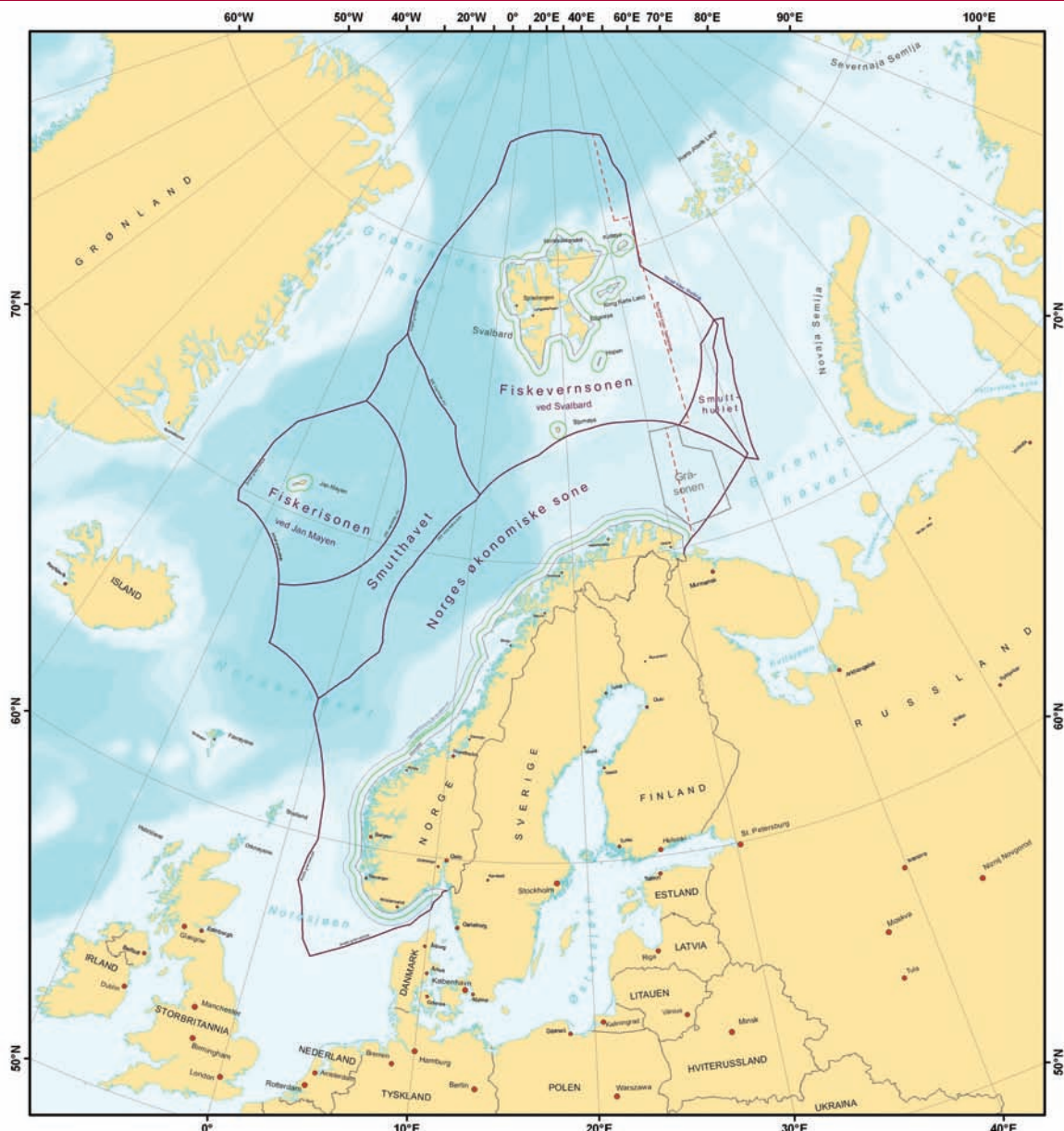
Nordøstarktisk torsk, -hyse og lodde finnes i både norske og russiske jurisdiksjonsområder. Norge og Sovjetunionen/Russland har forvaltet disse bestandene i fellesskap siden midten av 1970-tallet.

Den store utbredelsen av torsk i Barentshavet og gytevandringen til kysten av Nord-Norge har gitt mange ulike økonomiske tilpasninger til de norske fiskeriene. Den norske fartøyflåten består av alt fra små enmannsfartøyer, som driver fiske med snøre, til moderne fabrikktrålere som produserer ferdige filetprodukter om bord.<sup>5</sup>

Fisket etter torsk og hyse drives med trål, snurrevad, juksa og faststående redskap som garn, og line. Fisket etter lodde drives med trål og not.<sup>6</sup> Nesten alle russiske og tredjelands fartøyer fisker torsken med bunntrawl, et redskap hvor man aktivt går etter og fanger inn fisken.<sup>7</sup> Størsteparten av den norske kvoten fiskes derimot med passive redskaper som garn, line, snurrevad og juksa.<sup>8</sup>

I 2005 drev 191 utenlandske fartøyer med fiske etter torsk nord for 62°N.<sup>9</sup> Av disse var 129 russiske fartøyer, mens den nest største gruppen utenlandske fartøyer var fra Spania og bestod av 16

- 5) SINTEF fiskeri og havbruk (2006), rapport del 2c – Torsk tatt nord for 62°N som er landet i tredjeland av tredjelandsfartøyer i årene 2004 og 2005.
- 6) *Havets ressurser 2005*, kap. 2.1.5 "Høsting av Barentshavet", Per Sandberg.
- 7) *Havets ressurser 2005*, kap. 2.1.5 "Høsting av barentshavet", Per Sandberg.
- 8) Her er det fisken som "finner" redskapet.
- 9) Statistikk fra Kystvakten.



Kilde: Utenriksdepartementet

fartøy.<sup>10</sup> 53 norske fartøy hadde torsketrawlkonsepsjon i 2005.<sup>11</sup>

### 1.2.2 Jurisdiksjonsforholdene i Barentshavet

Etter havretten har kyststaten suverene rettigheter i 200-milssonen for å kunne undersøke og utnytte, bevare og forvalte levende ressurser på havbunnen og i vannmassene over, jf. Havrettskonvensjonens artikkel 56. For å verne aktuelle bestander mot overfiske og sikre en ansvarlig forvaltning av de levende ressursene, har Norge opprettet tre 200-milssoner: Norges økonomiske sone (NØS), Fiskevernsonen ved Svalbard (VS) og Fiskerisonen ved Jan Mayen. I sonene skal

10) De andre landene som var representert, var Tyskland, Danmark, Frankrike, Færøyene, Storbritannia, Grønland, Irland, Island, Polen og Portugal.

11) Opplysninger om fartøy fra Fiskeridirektoratet.

Norge fremme målet om optimal utnyttelse av de levende ressursene, samtidig som det ikke oppstår fare for overbeskatning, jf. Havrettskonvensjonens artikkel 62 og 61.<sup>12</sup>

Norge og Russland har ennå ikke inngått en avtale om en avgrensingslinje for kontinentalsokkel og 200-milssoner i Barentshavet. I et område på til sammen ca. 175 000 km<sup>2</sup> er det således uavklart om norsk eller russisk jurisdiksjon skal gjelde. I 1978 inngikk Norge og Russland en midlertidig praktisk ordning (Gråsoeavtalen) om regulering av fisket i det området som fiskerimessig er viktigst. Avtalen gjelder for ett år av gangen og er hittil blitt fornyet hvert år. Etter avtalen avstår begge parter fra å håndheve egne fiskerireguleringer

12) Jf. svarbrev fra Utenriksdepartementet til Riksrevisjonen av 14. mars 2007.

overfor den andre parts fartøy, mens begge kan håndheve overfor egne fartøy, tredjelandsfartøy som de selv har tillatt å fiske i området, og tredjelandsfartøy uten tillatelse.<sup>13</sup>

Med bakgrunn i ulike syn på Svalbardtraktatens geografiske virkeområde, hevder enkelte stater at traktaten, inklusive dens bestemmelse om lik rett til fiskerivirksomhet, kan brukes også i Fiskevernsonen. Norge sier at traktaten, med sin ordlyd, bare kan brukes i forhold til øyene og territorialfarvannet. For å sikre ansvarlig forvaltning valgte Norge i 1977 inntil videre å opprette en fiskevernsonen og ikke en full økonomisk sone. Fiskeadgangen i sonen er fastsatt på grunnlag av det tradisjonelle fisket i området.<sup>14</sup>

Etter Havrettskonvensjonens artikkel 63 og 64 skal stater samarbeide for å sikre optimal utnyttelse og bevaring av langtmigrerende arter og bestander som finnes i flere nasjonale soner og/eller i internasjonalt farvann. Disse bestemmelsene søkes iverksatt gjennom FN-avtalen om fiske på det åpne hav, som legger rammene for det regionale samarbeid og vektlegger at forvaltningen av slike bestander i ulike soner må ses i sammenheng. De vesentligste bestandene i Barentshavet vandrer mellom ulike soner og åpent hav, og egner seg derfor for regulering ut fra bestandenes totale utbredelsesområde. Dette prinsippet følges av de to kyststatene Norge og Russland på grunnlag av fiskeritavtaler fra 1975 og 1976. I tråd med prinsippene i FN-avtalen forvaltes fiskebestandene i Barentshavet gjennom samarbeidet i Den blandede norsk-russiske fiskerikommisjon og NEAFC, og også gjennom Smutthullavtalen mellom Norge, Island og Russland og fempartsavtalen om sild mellom Norge, Island, Russland, EU og Færøyene. I Barentshavet er dette samarbeidet særlig viktig i forhold til det internasjonale havområdet Smutthullet, som ligger mellom Norges økonomiske sone, Fiskevernsonen ved Svalbard og Russlands økonomiske sone.

### 1.3 Forvaltningsregimet i Barentshavet

Som nevnt i kapittel 1.2.2, er statene etter folkeretten forpliktet til å samarbeide om optimal utnyttelse og bevaring av langtmigrerende arter og bestander som finnes i flere nasjonale soner og/eller i internasjonalt farvann. FN-avtalen om fiske på det åpne hav fastsetter prinsippene for slikt samarbeid

13) Jf. svarbrev fra Utenriksdepartementet til Riksrevisjonen av 14. mars 2007.

14) Fiskeri- og kystdepartementets faktaark 2005–2006.

gjennom regionale samarbeidsmekanismer, og i tråd med disse prinsippene forvaltes aktuelle bestander i Barentshavet gjennom samarbeid i Den blandede norsk-russiske fiskerikommisjon og NEAFC. Dette samarbeidet bestemmer fastsettelse av total fangstmengde og kvotefordeling.<sup>15</sup>

#### 1.3.1 Kommisjonen for fisket i det nordøstlige Atlanterhavet (NEAFC)

Kommisjonen for fiske i det nordøstlige Atlanterhavet er et regionalt fiskeriforvaltningsorgan med myndighet over områdene utenfor 200-mils-sonene. Når det gjelder reguleringer av fisket på bestander som vandrer både innenfor og utenfor 200 nautiske mil, har kommisjonen i første rekke en samordnende funksjon. NEAFC drøfter tekniske reguleringstiltak for bestander i Nordøstatlanteren.<sup>16</sup>

#### 1.3.2 Den blandede norsk-russiske fiskerikommisjon

Fiskerisamarbeidet mellom Norge og Russland er formalisert gjennom to bilaterale avtaler av henholdsvis 1975 og 1976.<sup>17</sup> I avtalen av 1975 står det at Norge og Sovjetunionen har blitt enige om å etablere en blandet fiskerikommisjon. Det var en følge av at prinsippet om 200 miles eksklusive økonomiske soner var i ferd med å få gjennomslag i internasjonal havrett. Det bilaterale regimet ble et supplement til de internasjonale forvaltningsbestrebelsene som allerede foregikk innenfor rammene av NEAFC. I dag skjer det bilaterale samarbeidet på fiskerisektoren hovedsakelig innenfor rammen av Den blandede norsk-russiske fiskerikommisjon.

Forvaltningssamarbeidet foregår på tre arenaer: forskning, regulering og kontroll.<sup>18</sup> Fiskerikommisjonen møtes minst én gang i året for å fastsette totalkvote for de tre bestandene de har felles forvaltningsansvar for: torsk, hyse og lodde. Her forhandler man om hvor stor totalkvoten skal være, og ikke hvordan kvoten skal fordeles mellom de to partene. Fordelingsnøkkelen mellom de to landene har ligget fast siden slutten av 1970-tallet.<sup>19</sup>

15) Svarbrev fra Utenriksdepartementet til Riksrevisjonen av 14. mars 2007.

16) Fiskeri- og kystdepartementets faktaark 2005–2006, s. 8.

17) Fiskeri- og kystdepartementets faktaark 2005–2006.

18) Hønneland, Geir (2005): *Barentsbrytninger. Norsk nordområdepolitikk etter den kalde krigen*, s. 79.

19) Fordelingsnøkkelen er allerede fastsatt med 50/50 for torsk og hyse og 60/40 i norsk favør for lodde. Hønneland, Geir (2005): *Barentsbrytninger. Norsk nordområdepolitikk etter den kalde krigen*.

Samarbeidet mellom russiske og norske kontrollmyndigheter har utviklet seg utover 1990-tallet i stadig mer operativ retning, med daglig gjensidig informasjon om fiskeriaktiviteten, utveksling av inspektører både på land og til havs, og felles opplæringstiltak.<sup>20</sup>

#### 1.4 Mål og problemstillinger (temaområder)

Målet med undersøkelsen har vært å belyse forvaltningen av fiskeriresursene i Barentshavet. Den fullstendige målformuleringen for parallellrevisjonen er som følger:

Målet er å vurdere måloppnåelse og effektivitet ved nasjonal oppfølging og gjennomføring av bilaterale avtaler mellom Russland og Norge og vedtak fattet av Den blandede norsk-russiske fiskerikommisjon, som er rettet mot bevaring og rasjonell utnyttning av de felles forvaltede fiskeressursene i det nordøstlige Atlanterhavet.<sup>21</sup>

Partene har definert følgende felles revisjonstemaer:

##### **1. Vurdering av ulovlig fiske av torsk i 2004 og 2005, herunder uregistrert fiske av den nevnte arten av marine biologiske ressurser utover fastsatte nasjonale kvoter**

I denne delen av rapporten framstilles beregninger for totaluttaket av torsk i Barentshavet for årene 2004 og 2005.

##### **2. Overholdelse av vedtak fattet av Den blandede norsk-russiske fiskerikommisjon**

Her beskrives først prosedyren for å nedfelle kommisjonsvedtak i norsk lovgivning. Så ser man på hvorvidt utvalgte vedtak som gjelder fiskerikontroll har blitt nedfelt i norsk lovgivning og regelverk, og i hvilken grad vedtakene følges opp og håndheves. Som en del av denne problemstillingen ser man også på informasjonsutvekslingen og samarbeidet mellom de to landene på kontrollområdet.

##### **3. Effektiviteten av den statlige kontrollvirksomheten knyttet til bevaring av marine biologiske ressurser. Avdekking, forebygging og**

##### **motvirking av brudd på nasjonal lovgivning og internasjonale avtaler på området fiskeri og bevaring av marine biologiske ressurser**

Undersøkelsen vurderer her omfanget, kvaliteten og resultatene til ressurskontrollen gjennomført av den norske fiskeriforvaltningen og Kystvakten.

##### **4. Sanksjoner ved brudd på lover og regler innen området bruk av marine biologiske ressurser. Beskrivelse, analyse og vurdering av de etablerte sanksjonsmuligheter og den faktiske bruken av disse mulighetene**

Undersøkelsen fokuserer her på de ulike myndighetenes syn på regelverk og sanksjonsmuligheter og om disse blir brukt og fungerer i praksis.

##### **5. Fordeling og realisering av kvoter for fiske av marine biologiske ressurser som ble tildelt fiskeriforetak**

Her presenteres de ulike virkemidlene rettet mot fiskeflåten for å fordele fiskeressursene og å redusere flåtekapasiteten. Denne delen av undersøkelsen er bygget på Riksrevisjonens tidligere undersøkelse av forvaltningen av fiskeressursene.<sup>22</sup>

##### **6. Analyse av gjennomføring av de norsk-russiske programmene for forskning på levende, marine ressurser, vedtatt på Den blandede norsk-russiske fiskerikommisjons sesjoner**

Denne delen av rapporten beskriver forskningsaktivitetene knyttet til beregning av fiskebestandene nordøstarktisk torsk, nordøstarktisk hyse og lodde for 2004 og 2005. I tillegg er kvotetilråding og vedtak et tema i denne delen.

#### 1.5 Avgrensninger

Undersøkelsen er i utgangspunktet avgrenset til torsk, hyse og lodde nord for 62°N. For noen deler av undersøkelsen ses det imidlertid kun på torsk, mens det i andre deler ses på alle bestandene. For de fleste temaene har undersøkelsen tatt for seg 2004 og 2005, men det er også tatt med flere år der det har vært hensiktsmessig.

20) Hønneland, Geir (2005): *Barentsbrytninger. Norsk nordområdepolitikk etter den kalde krigen*, s. 79.

21) Jf. vedtak om gjennomføring av parallell revisjon som skal gjennomføres av den norske Riksrevisjonen og Den russiske føderasjons Riksrevisjon, juni 2006.

22) Dokument nr. 3:13 (2003–2004) *Riksrevisjonens undersøkelse av forvaltningen av fiskeressursene*.

## 2 Metodisk tilnærming og gjennomføring

Den russiske riksrevisjonen tok initiativ til at det skulle gjennomføres en parallell revisjon av forvaltningen av fiskeriene i Barentshavet som følge av overfisket av torsk i Barentshavet. Undersøkelsen ble formelt satt i gang etter at en intensjonsavtale mellom den norske og den russiske riksrevisjonen ble undertegnet i januar 2006.

I januar–april 2006 ble felles mål, problemstillinger og overordnede revisjonskriterier utarbeidet gjennom skriftlig dialog mellom partene. I møtet i Moskva i mai 2006 kom partene fram til felles problemstillinger, og en avtale ble undertegnet i juni 2006. Arbeidsgruppene møttes igjen i september i Norge for å gå igjennom metodisk tilnærming, foreløpige funn og for å gjennomføre felles revisjonshandlinger. I oktober 2006 ble partene enige om en felles disposisjon for de to rapportene.

I dette kapitlet vil vi kort presentere de metodene og analytiske grepene som er brukt for å belyse de ulike problemstillingene (temaområdene). Analysen hviler i hovedsak på tre typer kilder: offisielle dokumenter, statistisk materiale og intervjureferater fra kvalitative intervjuer. Innholdet i alle intervjureferatene er verifisert av informantene.

I tillegg er det gjennomført en spørreundersøkelse pr. telefon rettet mot norske fiskere som har vært involvert i torskefiske i 2003–2005. Formålet med undersøkelsen var primært å få et uttrykk for fiskernes oppfatninger om kvaliteten, effektiviteten og omfanget av ressurskontrollen de er underlagt. Det var også et poeng å få innspill fra fiskerne om omfanget av utkast og overfiske. Dette var ikke en omfattende undersøkelse, ettersom man fikk inn kun 103 svar. Selv om det ikke er mulig å dra klare konklusjoner ut fra et lite datamateriale, ga undersøkelsen verdifull tilleggsinformasjon på de nevnte områder.

En konsulent fra Fridtjof Nansens Institutt bistod gruppen i utformingen av problemstillinger, datainnsamling, skrivingen og kvalitetssikringen av rapporten og korrespondansen med Den russiske riksrevisjonen.

### Problemstilling 1: vurdering av ulovlig fiske av torsk i 2004 og 2005

Kapitlet som omhandler problemstilling 1, er i hovedsak en analyse av det totale uttaket av torsk i Barentshavet, med spesielt fokus på overfiske. Tilnærmingen har vært å dele inn det totale uttaket i avgrensede komponenter, tallfeste disse og så komme fram til et anslag på totaluttak. Komponentene er som følger:

- Registrerte landinger av torsk i Norge fra norske fartøyer i kommersielt fiske
- Uregistrerte landinger av torsk i Norge
- Russiske fartøyers landinger av torsk i Russland og tredjeland
- Tredjelandsfartøyers uttak av torsk i Barentshavet
- Utkast av torsk
- Uttak av torsk ved fartøyer under bekvemmelighetsflagg
- Uttak av torsk i ikke-kvotebelagt turist- og fritidsfiske i Norge

Dette kapitlet er altså en sammenlikning av de ulike anslagene som finnes for de ulike komponentene, for overfiske spesielt og for totaluttak generelt. Konkret dreide det seg om en dokumentanalyse av foreliggende rapporter og annen relevant dokumentasjon fra en rekke ulike kilder. Det må presiseres at grunnlagsmaterialet for flere av de nevnte komponentene har stor usikkerhet knyttet til seg. Grunner til denne usikkerheten er blant annet at overfiske som regel er en ulovlig aktivitet, som det nødvendigvis er vanskelig å dokumentere omfanget av. De ulike usikkerhetsmomentene er omtalt nærmere i faktabdelen.

Når det gjelder anslag på overfiske, ble i tillegg forskningsstiftelsen SINTEF engasjert for å lage noen uavhengige estimater. Det må her presiseres at selv om beregningene ble gjort på vegne av Riksrevisjonen og uavhengig av norsk fiskeriforvaltning, så ble grunnlagstallene levert av Fiskeridirektoratet.

## **Problemstilling 2: overholdelse av vedtak fattet av Den blandede norsk-russiske fiskerikommisjon**

Dette kapittelet er i hovedsak basert på intervjuer med norsk fiskeriforvaltning og en dokumentanalyse av protokoller fra møter i Den blandede norsk-russiske fiskerikommisjon, protokoller fra møter i Det permanente utvalg for forvaltnings- og kontrollspørsmål i fiskerisektoren, og dessuten en gjennomgang av relevante lover og forskrifter.

Det har vært viktig å etterse helt konkret hvordan vedtak fattet i Den blandede norsk-russiske fiskerikommisjon blir implementert i norsk rett gjennom lov og/eller forskrift. Et eksempel som er brukt i rapporten for å etterprøve dette, er hvordan vedtaket fra 33. sesjon i kommisjonen om "Innføring av rapporteringsplikt for fiske- og transportfartøy involvert i omlasting til havs fra 1. januar 2005" er nedfelt i norsk rett.

Denne problemstillingen omhandler også hvordan kommisjonsvedtak i forhold til kontroll, samarbeid mellom partene osv. blir fulgt opp i praksis. Analysene er i stor grad basert på opplysninger gitt i intervjuer med Fiskeridirektoratet og Kystvakten.

## **Problemstilling 3: effektiviteten av den statlige kontrollvirksomheten knyttet til bevaring av marine biologiske ressurser. Avdekking, forebygging og motvirkning av brudd på nasjonal lovgiving og internasjonale avtaler på området fiskeri og bevaring av marine biologiske ressurser**

Problemstilling 3 kan deles inn i to hovedtyper ressurskontroll: kontroll på land og kontroll til havs. Kontroll på land gjøres i hovedsak av Fiskeridirektoratet. Imidlertid står salgslagene for den løpende landbaserte kvotekontrollen. Kontrollen til havs gjøres i all hovedsak av Kystvakten.

Når det gjelder den landbaserte kontrollen, har det vært viktig å gi en oversikt over hvordan den landbaserte ressurskontrollen faktisk foregår, og omfang, kvalitet og resultater av kontrollen. I forhold til det første punktet har analysene i stor grad vært basert på intervjuer med relevante aktører. Intervjumaterialet har blitt sammenholdt med rutinene og retningslinjene som gjelder for denne kontrollen. I forhold til omfang og resultater av kontrollen har statistiske analyser vært et viktig verktøy. Blant annet har det vært viktig å tallfeste variasjoner i kontrollomfang og treffpro-

sent mellom Fiskeridirektoratets regioner. Det har også vært viktig å få et uttrykk for *dekningsgrad* på ulike områder. Det vil si hvor mange kontroller som er gjort i forhold til antall kontroller som teoretisk sett kunne vært gjort, dersom man kontrollerte absolutt alle relevante enheter.

Analysene av Kystvaktens kontroll til havs har i stor grad vært basert på statistiske analyser av kontrollomfang, antall avdekkede forhold, nasjonstilhørighet for kontrollerte fartøyer og dekningsgrad for henholdsvis norske, russiske og tredjelandsfartøyer. Disse analysene har vært supplert med opplysninger som har framkommet i intervjuer med Kystvakten og informasjon fra relevante dokumenter (som årsrapporter) fra Kystvakten.

For å supplere foreliggende kvantitative og kvalitative opplysninger om ressurskontrollen er det gjennomført intervjuer med Fiskeridirektoratet og regionene Finnmark, Troms, Nordland, og Møre og Romsdal. Alle intervjuene ble verifisert av informantene. Når det i faktaframstillingen refereres til opplysninger fra Fiskeridirektoratet eller regionene, vil dette, med mindre noe annet er angitt, være hentet fra disse intervjuene.

Avslutningsvis kan det nevnes at opplysninger fra spørreundersøkelsen rettet mot norske fiskere ble brukt for å supplere både analysene av den landbaserte ressurskontrollen og kontrollen til havs.

## **Problemstilling 4: sanksjoner ved brudd på lover og regler innen området bruk av akvatiske biologiske ressurser. Beskrivelse, analyse og vurdering av de etablerte sanksjonsmulighetene og den faktiske bruken av disse mulighetene**

Innledningsvis under dette kapittelet har man innhentet vurderinger fra alle relevante parter av de sanksjonsmulighetene som i dag er hjemlet i norske lover og regler. Når det gjelder Fiskeridirektoratet, Kystvakten, Troms og Finnmark statsadvokatembeter og Økokrim, ble disse vurderingene hentet inn gjennom intervjuer. Liknende vurderinger ble hentet inn fra de ti nordligste politidistriktene og fra yrkesfiskere gjennom to ulike spørreundersøkelser (questbackundersøkelse). Nordland statsadvokatembeter og Hålogaland lagmannsrett besvarte skriftlige spørsmål.

Kapittelet som omhandler problemstilling fire,

inneholder også en statistisk analyse av faktisk bruk av sanksjoner knyttet til torskefiske nord for 62°N i 2003–2005. For Kystvaktens og Fiskeridirektoratets del er det først og fremst fokusert på det relative forholdet mellom antall advarsler og antall anmeldelser ved påviste overtredelser i forskjellige soner/regioner. I tillegg er det også innhentet en oversikt over Fiskeridirektoratets bruk av administrative sanksjoner i det aktuelle tidsrommet. Når det gjelder påtale- og rettsbehandlingen av de anmeldte sakene, har analysen i første rekke dreid seg om saksutfall og saksbehandlingstid. Tallmaterialet som er brukt, er i første rekke hentet fra hhv. Kystvaktens og Fiskeridirektoratets inspeksjonsdatabaser, samt Politiets saksbehandlingssystem for straffesaker, STRASAK.<sup>23</sup>

Avslutningsvis er det også innhentet vurderinger fra alle relevante parter med hensyn til de mest sentrale utfordringene knyttet til sanksjoner og påtale i praksis. Disse vurderingene er basert på samme datagrunnlag som vurderingene av sanksjonsmulighetene.

#### **Problemstilling 5: fordeling og realisering av kvoter for fiske**

Fordeling og realisering av kvoter er basert på et detaljert regelverk, og omtalen av denne problemstillingen inneholder først og fremst en kortfattet beskrivelse av det norske systemet på dette området. Datagrunnlaget er hovedsakelig lover, forskrifter og andre offentlige dokumenter. I tillegg er det brukt statistikk fra Fiskeridirektoratet for å framstille dagens fordeling av fiskeressurser og fartøy i de norske fiskeriene.

#### **Problemstilling 6: de norsk-russiske forskningsprogrammene i Norge**

Datagrunnlaget for den delen av problemstillingen som omhandler forskning på torskebestanden, består hovedsakelig av forskningsrapporter fra Havforskningsinstituttet og ICES og intervjuer med ansatte ved Havforskningsinstituttet.

Videre omhandler kapittelet den norske behandlingen av russiske søknader om tillatelse til å gjennomføre forskningstokt i norsk økonomisk sone og behandlingen av norske søknader til gjennomføring av tokt i russisk økonomisk sone.

Kildene har her i hovedsak vært intervjuer med Utenriksdepartementet og Havforskningsinstituttet.

23) Identifikasjon av saker og uthenting av STRASAK-data ble utført med bistand fra Politiets data- og materielltjeneste, PDMT.

### 3 Felles revisjonskriterier

Avtalen mellom den norske og den russiske riksrevisjonen forutsatte at et felles sett av revisjonskriterier ble lagt til grunn for den parallelle revisjonen. Disse omfattet:

- Avtalen av 1975 mellom Norge og Russland (Sovjetunionen) om gjensidige forbindelser på fiskeriområdet
- Avtalen av 1976 mellom Norge og Russland (Sovjetunionen) om gjensidige forbindelser på fiskeriområdet

- Protokollene fra 32., 33. og 34. sesjon i Den blandede norsk-russiske fiskerikommisjon

De felles revisjonskriteriene er framstilt i original tekst i figuren nedenfor.<sup>24</sup>

For den norske undersøkelsen er det også utledet mer detaljerte revisjonskriterier. Disse er framstilt under hvert enkelt deltema i undersøkelsen.

#### Tekstboks 1 Felles kriterier og indikatorer for parallelle revisjonen

- 1. Omfanget av det ulovlige fisket av hovedobjektene i de akvatiske biologiske ressurser som omfattes av Den blandede norsk-russiske fiskerikommisjons vedtak vedrørende fiskerireguleringer.**
  - 1.1. Bestemmelser om overholdelse av tiltak for regulering av fisket og bevaring av akvatiske biologiske ressurser som er nedfelt i avtalen av 1976 mellom Kongeriket Norges Regjering og Sovjetunionens Regjering om gjensidige forbindelser på fiskeriområdet.
  - 1.2. Protokollene fra 32., 33. og 34. sesjon i Den blandede norsk-russiske fiskerikommisjon vedrørende årlig fastsatte kvoter for fiske av torsk, tekniske reguleringstiltak, samt kontroll med fartøyenes fiskeriaktivitet (omlastinger til havs, satellittsporing og andre tiltak).
- 2. Samsvar mellom, på den ene siden, nasjonale lover og regler som regulerer fisket, og, på den andre siden, de vedtak som framgår av bilaterale avtaler mellom Norge og Russland om felles fiskeressurser, samt de vedtak som er fattet av Den blandede norsk-russiske fiskerikommisjon.**
  - 2.1. Bestemmelser om at det skal fastsettes regler og vilkår for gjennomføring av gjensidige forbindelser på fiskeriområdet, nedfelt i avtalen av 1976 mellom Kongeriket Norges Regjering og Sovjetunionens Regjering om gjensidige forbindelser på fiskeriområdet.
  - 2.2. Partenes etterlevelse i forhold til egne borgere og fartøyer av bestemmelser nedfelt i avtalen av 1976 mellom Kongeriket Norges Regjering og Sovjetunionens Regjering om gjensidige forbindelser på fiskeriområdet.
  - 2.3. Utforming av tiltak for regulering av fisket i samsvar med internasjonale normer, med det formål å oppfylle avtalen av 1976 mellom Kongeriket Norges Regjering og Sovjetunionens Regjering om gjensidige forbindelser på fiskeriområdet.
- 3. Tilstrekkeligheten av kontrolltiltak og analyse av den praktiske effektiviteten av kontrollen på området vern av marine biologiske ressurser.**
  - 3.1. Bestemmelser vedrørende ansvar for og forpliktelser til å treffe effektive tiltak for bevaring av fiskeressursene i Nordøst-Atlanteren, nedfelt i avtalen av 1975 mellom Kongeriket Norges Regjering og Sovjetunionens Regjering om samarbeid på fiskeriområdet.
  - 3.2. Besørging av at borgere og fartøyer etterlever bestemmelsene i avtalen av 1976 mellom Kongeriket Norges Regjering og Sovjetunionens Regjering om gjensidige forbindelser på fiskeriområdet.
  - 3.3. Protokollene fra 32., 33. og 34. sesjon i Den blandede norsk-russiske fiskerikommisjon vedrørende besørging av streng kontroll med fisket i Barentshavet og Norskehavet og samarbeid for å skaffe til veie full informasjon om leveranser av fisk til land, bl.a. fangster innen rammene av marin vitenskapelig forskning og leveranser til tredjeland.

24) Vurderingen av de felles kriteriene gjøres også på grunnlag av en kvantitativ beregning av de indikatorer som karakteriserer dem, samt på grunnlag av analyse av norske og russiske nasjonale organers statistiske data og regnskapsdata.



- 3.4. Protokollene fra 32., 33. og 34. sesjon i Den blandede norsk-russiske fiskerikommisjon vedrørende kontroll med fartøyenes fiskeriaktivitet og informasjonsutveksling (omlasting til havs, satellittsporing, lisenser (tillatelser) for fiske); videre vedrørende utveksling av informasjon og bekreftende dokumenter om uregistrert fiske, samt vedrørende operativ kontroll med virksomheten til tredjelandsfartøyer.
4. **Tilstrekkeligheten av sanksjoner i forbindelse med overtredelse av fiskerireglene, herunder straffeforfølgning, samt i hvilken grad fastsatte tiltak blir brukt.**
- 4.1. Bestemmelser vedrørende ansvar for og forpliktelser til å vedta effektive tiltak for bevaring av fiskeressursene i Nordøst-Atlanteren, nedfelt i avtalen av 1975 mellom Kongeriket Norges Regjering og Sovjetunionens Regjering om samarbeid på fiskeriområdet.
- 4.2. Besørging av at borgere og fartøyer etterlever bestemmelsene i avtalen av 1976 mellom Kongeriket Norges Regjering og Sovjetunionens Regjering om gjensidige forbindelser på fiskeriområdet.
- 4.3. Protokollene fra 32., 33. og 34. sesjon i Den blandede norsk-russiske fiskerikommisjon vedrørende bruk av mulige midler for å motvirke ikke-sanksjonert fiske og overtredelser av fiskerireglene.

## 4 Tema 1: Omfanget av ulovlig og uregistrert fiske<sup>25</sup>

### 4.1 Innledning

Formålet med dette kapittelet er å beregne det totale uttaket av torsk<sup>26</sup> i Barentshavet i forbindelse med fisket i årene 2004 og 2005. Usikkerheten i anslagene av de ulike formene for uttak har imidlertid vist seg å være svært stor. Det vil derfor ikke bli gjort noen samlet beregning av totaluttaket utover de beregninger som er gjort innenfor hver kategori. Beregningene er i hovedsak basert på allerede eksisterende undersøkelser av de ulike komponentene som til sammen utgjør totaluttaket: kommersielt fiske (lovlig og ulovlig) og utkast av fisk, turist- og fritidsfiske m.m. For den uregistrerte delen av uttaket er det snakk om kvalifiserte anslag, blant annet fordi den største delen av dette uttaket er en konsekvens av ulovlige aktiviteter som de involverte vil forsøke å dekke over så langt det er mulig. Det ville derfor ha vært vanskelig å komme fram til noe pålitelig anslag over totaluttaket. Det har imidlertid vært viktig i denne undersøkelsen å gjøre en uavhengig og kritisk vurdering av de analysene som finnes, bl.a. norske fiskerimyndigheters årlige beregninger av det russiske uttaket av torsk.

#### 4.1.1 Overfiskebegrepet og mulige konsekvenser av overfiske

Begrepet ”overfiske” kan ha flere ulike betydninger, men brukes oftest for å beskrive fiske utover fastsatt kvote.<sup>27</sup> Begrepet vil derfor bli brukt i denne betydningen, dersom ikke annet er presisert. ”Overfiske av torsk i Barentshavet” refererer dermed til alt uttak av torsk i dette hav-

området – lovlig<sup>28</sup> og ulovlig – som skjer utover de årlige totalkvotene som fastsettes av Den blandede norsk-russiske fiskerikommisjon.

I de mest alvorlige tilfellene kan et overfiske på en gitt bestand resultere i fullstendig bestandskollaps, slik det skjedde med torskebestanden utenfor Canada på 1990-tallet. Selv om sammenbrudd i bestanden unngås, vil et overfiske kunne ha store økonomiske konsekvenser dersom det medfører at en bestand ikke kan høstes på det nivået som gir størst avkastning. Jo lengre et overfiske får pågå, jo lengre tid vil det ta å bygge opp bestanden til et optimalt nivå.

Et ulovlig og urapportert overfiske utgjør videre en feilkilde i forskernes beregninger, ettersom oppfisket kvantum er en sentral parameter i bestandsvurderingene. Det kan i sin tur føre til at behovet for å redusere kvoten blir oppdaget for sent. Ulovlig fiske innebærer dessuten at noen fiskere skaffer seg fordeler på bekostning av andre, ettersom reduserte kvoter på grunn av slikt fiske også rammer dem som er lovlydige.<sup>29</sup> I tillegg til å være en alvorlig form for ressurskriminalitet kan overfiske innebære økonomisk kriminalitet, som for eksempel skatte- og avgiftsunndragelser.

#### 4.1.2 Hvordan skjer overfisket av torsk i Barentshavet?

Overfisket i Barentshavet er en sammensatt problemstilling. I enkelte tilfeller dreier det seg om en fullstendig uregulert aktivitet, der fartøy som verken har lisens (fiskeritillatelse) eller kvoter, likevel driver fiske. Denne formen for overfiske skjer først og fremst i Smutthullet. Området ligger utenfor både norsk og russisk jurisdiksjon, og dermed er det folkerettslig problematisk for Norge og Russland å gripe inn mot den uønskede fiskeriaktiviteten. Fartøyene det dreier seg om, seiler gjerne under såkalt ”bekvemmelighetsflagg”. I praksis betyr dette vanligvis at de er registrert i land som i liten grad deltar i interna-

25) I tillegg til ulovlig og uregistrert fiske (eller ulovlig, urapportert og uregulert – UUU-fiske, for å bruke FAOs terminologi), vil framstillingen i kap. 4 omfatte enkelte former for uttak som ikke faller inn under disse begrepene, men som kommer på toppen av fastsatte kvoter. Det er her snakk om det norske turist- og fritidsfisket, som er en full lovlig aktivitet, og også om det norske overfisket som enkelte år har kommet som en utilsiktet følge av overreguleringen (forklars i pkt. 4.1.2) i torskfisket, og som verken er lovstridig eller uregistrert.

26) Når det i denne rapporten er snakk om ”torsk” uten nærmere spesifisering, menes torsken det fiskes på i Barentshavet og langs den norske og nordvestrussiske kysten nord for den 62. breddegrad; dvs. nordøst-arktisk torsk, norsk kysttorsk og Murmansk-torsk, for å bruke de kategoriene Den blandede norsk-russiske fiskerikommisjon opererer med.

27) *Havets ressurser og miljø 2006*, kap. 4.4. ”Overfiske i Barentshavet”, s. 169ff, Sigbjørn Ulvatn, Tor Glistrup, Asgeir Aglen og Bjarte Bogstad.

28) Ikke alt uttak utover totalkvotene er ulovlig, jf. avsnittene i pkt. 4.1.2 om utilstrekkelige reguleringer og om ikke-kvotebelagt turist- og fritidsfiske

29) *Havets ressurser og miljø 2006*, kap. 4.4. ”Overfiske i Barentshavet”, s. 169, Sigbjørn Ulvatn, Tor Glistrup, Asgeir Aglen og Bjarte Bogstad.

sjonale samarbeidsordninger for fiskeriforvaltning og -kontroll. Det uregulerte fisket i Smuthullet har vært begrenset de siste årene. Et forholdsvis ferskt eksempel er fartøyet ”Joana”/”Kabou”, som ble gjenstand for store overskrifter i norske media sommeren 2006, da Kystvakten arresterte båten og brakte den inn til norsk havn. I løpet av andre halvår 2006 ble det uregulerte fisket i Smuthullet sterkt redusert. Fiske og omlasting av fartøy med bekvemmelighetsflagg eksisterer knapt i dette området, en trend som pr. april 2007 har holdt seg.<sup>30</sup>

Den største delen av overfisket skjer imidlertid ved at fartøy som i utgangspunktet har alle tillatelser i orden og driver en lovlig aktivitet, tar ut mer enn sin lovlige kvote. Omfanget av denne typen overfiske vil avhenge av hvilke muligheter som finnes for å holde den ulovlige delen av uttaket skjult for myndighetene. De siste årene har det særlig vært fokus på russiske fartøy som leverer fisk til kontinentet – direkte eller via omlasting til transportfartøy. Når fisken leveres i utlandet, blir det vanskeligere for flaggstatens kontrollorganer å etterprøve at landet kvantum stemmer overens med det som er rapportert oppfisket, fordi det ved urapportert fiske kan være betydelig diskrepans mellom opplysninger gitt til havnestat og flaggstat. Det gjør beregning av overfisket svært komplisert, ikke nødvendigvis fordi det er svakheter i metodisk tilnærming, men fordi data er svært vanskelig og uhyre tidkrevende å frambringe.<sup>31</sup>

En parallell til dagens situasjon hadde man tidlig på 1990-tallet, da russiske fartøyer begynte å levere mye fisk i Norge og dermed fikk muligheten til å unndra seg landingskontroll i Russland. De to landene fikk imidlertid i stand et tett kontrollsamarbeid – blant annet med utveksling av landingsdata – og det løste langt på vei problemet. På slutten av 1990-tallet gikk mange russiske fartøyer over til å levere torsken til ulike europeiske havner, og overfiskeproblematikken kom tilbake på agendaen.<sup>32</sup>

Når det gjelder de norske fartøyene som fisker torsk i Barentshavet, leverer både den havgående flåten og kystflåten fangstene i norske havner. Skulle noe fartøy gå over til å levere utenlands, ville det bli registrert via satellittsporingssystemet fartøyene er underlagt. Ved landing av fisken blir fartøyene kvotekontrollert og eventuelt også fysisk inspisert.<sup>33</sup> Dermed har norske fartøy mindre mulighet til å drive overfiske i stor skala. Det betyr imidlertid ikke at alle norske fartøyer rapporterer alt de fisker – det finnes en rekke enkeltsaker som viser noe annet. Kontrollmyndighetene har ikke kapasitet til å være til stede ved alle de mange tusen landingene av fisk som finner sted langs kysten hvert år, så kun et mindretall av landingene blir *fysisisk* kontrollert av Fiskeridirektoratets inspektører. Slik åpnes det opp visse muligheter for å lande fisk ”svart”.<sup>34</sup>

Rene ”svarte” landinger der hele fangsten unndras registrering, er risikable, og oppdagelsesrisikoen er særlig stor for større fartøyer som kontrolleres ofte, og som er mer synlige enn det småfartøyene er.<sup>35</sup> Antakelig utgjør derfor slike ”helsvarte” landinger et svært begrenset kvantum. Vanligere er det nok at deler av fangsten unndras rapportering under fiskets gang og i forbindelse med den enkelte landing, selv om det er usikkert hvilket omfang det har. Når det gjelder dokumentasjon på dette, finner man en del slike saker i overtredelsesstatistikken, som regel under bruddkoden ”feilføring av fangstdagbok” (jf. tekstboks 2).

Foruten norske og russiske fartøy, er det en del trålere fra tredjeland (EU, Færøyene, Grønland m.fl.) som har kvoter på torsk i Barentshavet. De leverer stort sett fangstene i sine hjemland, hvilket innebærer at de kan bli kontrollert av egne myndigheter ved landing. Kvaliteten på kontrollordningene i de ulike landene varierer imidlertid en del. Flere konkrete saker viser at også tredjelandsfartøy tidvis har unnlatt å rapportere inn deler av torskefangstene de har tatt i Barentshavet. Blant de ferskeste eksemplene er de span-

30) Vedlegg til brev fra Fiskeri- og kystdepartementet, mottatt 18. april 2007.

31) Dette illustreres ved de store manglene i regionale og globale anslag over omfanget av UUU-fiske. Et IUU monitoring network ble opprettet i London etter initiativ fra det britiske utviklingsdepartementet i november 2006, for å skaffe bedre estimater regionalt og globalt. Norske myndigheters arbeid med å kartlegge overfisket i Barentshavet har vekket betydelig interesse i dette nettverket.

32) Hønneland, Geir (2006): *Kvotekamp og kystatsolidaritet: Norsk-russisk fiskeriforvaltning gjennom 30 år*, s. 51ff.

33) Det norske fiskerikontrollsystemet er nærmere beskrevet i kap. 6.

34) Det vil bli nærmere drøftet i pkt. 4.2 i avsnittet om uregistrerte landinger i Norge.

35) Oppdagelsesrisikoen er minst for fartøyer under 13 m, som ikke fører fangstdagbok, og som lander fangsten hyppig og ikke sjelden på avsidesliggende steder. Imidlertid vil motivasjonen for å overfiske kvotene være lavest for de minste fartøyene, som gjerne sliter med å klare å fiske opp hele kvoten. Det skyldes dels at kvotegrnlaget de siste årene har vært relativt godt for de minste båtene, og dels at småfartøyenes aktivitet i stor grad begrenses av andre faktorer enn kvotene: dårlig vær, liten mobilitet osv.

ske trålerne Arosa Quince, Arosa Nueve og Arosa Doce, som sommeren 2006 ble oppbrakt fra Fiskevernsonen og ilagt 29 mill. kroner i samlet bot og inndragning for underrapportering av store mengder torsk og blåkveite.<sup>36</sup>

Det har også hendt at reguleringene har bidratt til at kvotene i Barentshavet har blitt overfisket. Reguleringene fastsettes blant annet på bakgrunn av erfaringer fra tidligere år. Tilgjengeligheten i fisket, bl.a. værforhold, innsig og øvrige naturgitte variasjoner, gjør det vanskelig å treffe 100 prosent med reguleringen hvert enkelt år.<sup>37</sup> Den norske torsk kvoten i Barentshavet ble overfisket både i 2004 og en del av de foregående årene. I denne perioden var torsk fisket sterkt overregulert, det vil si at summen av fartøykvotene i enkelte fartøygrupper langt oversteg den totale gruppekvoten.<sup>38</sup> Ved overregulering er forutsetningen at det samlede fisket ikke skal overstige totalkvoten. I de nevnte årene ble ”samlekvotemodellen”<sup>39</sup> for den minste kystflåten innført, og vektingen av torsk, hyse og sei var spesielt utfordrende reguleringsmessig. Kvoteregningen foregikk i disse årene med betraktelig større forsinkelse enn det som er tilfelle i dag, og resultatet var at myndighetene ikke fikk stanset fisket når den totale norske kvoten var oppfisket. Overfisket gikk imidlertid ned etter hvert som fiskerimyndighetene fikk erfaring med modellen.

Lovlig uttak av fisk i fiskerier som *ikke er kvotebelagt*, slik det er tilfelle med det norske turist- og fritidsfisket<sup>40</sup>, inkluderes vanligvis ikke i overfiskebegrepet. I denne undersøkelsen er

36) ”Fiskaren”, 28. juli 2006

37) Vedlegg til brev fra Fiskeri- og kystdepartementet, mottatt 18. april 2007.

38) En slik overregulering stimulerer de mest effektive fartøyene til økt fiskeinnsats og brukes som et virkemiddel der det er fare for at en fartøygruppe ikke skal klare å fiske opp kvoten. Se også kap. 8.

39) Samlekvoteordningen innebar at fartøy under 15 m som fisket med konvensjonelle redskap, kunne fiske en samlekvote av torsk, hyse og sei hvor størrelsen på samlekvoten er lik summen av maksimalkvotene for torsk, sei og hyse etter at maksimalkvotene for sei og hyse er omregnet til «torseenheter» som tar hensyn til forskjellene i førstehandsprisen. Formålet var å løse problemer relatert til bifangst og forskjellig tilgjengelighet av torsk, hyse og sei avhengig av hvor i landet man bodde. Utfordringen ved å utforme en samlekvoteregulering var i stor grad å fastsette korrekte omregningsfaktorer og å fastsette riktig overregulering i forhold til at samlekvotene skal være garanterte, samtidig som en forsøkte å unngå at det ble behov for fordeling i for stor grad, eller at totalkvoten ble overfisket. Kilde: Fiskeri- og kystdepartementet.

40) Dette gjelder for turist- og fritidsfiske der fisken ikke omsettes. I Norge kan fritidsfiskere p.t. levere inntil 2000 kg torsk pr. år til salgslagene for omsetning. All torsk levert av fritidsfiskere for omsetning, blir registrert på sluttsekk og trukket av torsk kvoten i Gruppe II. Førstehåndsomsetning utenom salgslagene er forbudt når det gjelder de kommersielt viktigste fiskeslagene, bl.a. torsk og hyse.

imidlertid turist- og fritidsfisket tatt med, siden det er et mål å få fram hvor mye torsk som fiskes opp nord for 62°N utover den totalkvoten som er fastsatt av Den blandede norsk-russiske fiskerikommisjon.

Endelig kan en del av det uttaket som skjer utover kvotene, tilbakeføres til *utkast av fisk*. Det er forbudt i henhold til både norsk og russisk fiskerilovgivning. Både på grunn av forbudet og fordi fiskerne ikke ønsker å bli kvoteavregnet for fisk de ikke har inntekter av, blir uttak av fisk som kastes ut igjen, sjelden eller aldri rapportert til myndighetene. Motivene for utkast varierer. Det vanligste er antakelig at fisk kastes ut på grunn av størrelsen, ettersom mindre fisk stort sett er dårligere betalt enn større fisk (såkalt high-grading). Andre årsaker til utkast kan være innblanding i fangstene av arter det ikke anses lønnsomt å levere, eller at deler av fangsten er skadet/ødelagt og dermed vil oppnå dårlig pris – eventuelt bli avvist av kjøper – dersom den landes. Dessuten er det regler for hvor mye fisk under et visst minstemål man har lov til å ha i den enkelte fangst og ved landing. Fisk kan dermed bli kastet ut for å dekke over et ulovlig høyt uttak av småfisk.

#### Tekstboks 2 Svart uttak av fisk i Norge

Skal en norsk fisker overfiske kvoten uten at dette oppdages, må vedkommende unnlate å rapportere til myndighetene en del av det som fiskes i løpet av året. Dette kvantumet må utelates både i fangstdagboken, der fangst om bord skal framgå, og på sluttsekkdelen, der levert kvantum føres, slik at dokumentene stemmer overens (i kap. 5 redegjøres det for betydningen av disse dokumentene i ressurskontrollen). En slik underrapportering krever i de fleste tilfeller et samarbeid mellom fisker og fiskemottak, ettersom sluttsekkdelen skal underskrives av begge parter. I praksis kan dette skje på litt ulike måter. Noen eksempler:

- Feilføring av kvantum: Fisker leverer litt mer fisk enn det som skrives på sekkdelen. Fisken som holdes utenom registrering, betales med en lavere pris enn resten av fangsten. Kjøper får et kvantum fisk ekstra rimelig, mens fisker sitter igjen med en større restkvote enn han ellers ville gjort.
- Feilføring av størrelse og kvantum: Fisker leverer eksempelvis 100 kg småfisk og får mer eller mindre fullt betalt for den etter satsene for småfisk (lavere enn for stor fisk). Fisken føres på sekkdel som 60 kg stor fisk. Fisker står igjen med ekstra restkvote.
- Feilføring av art: Kjøper tar imot et kvantum torsk til ”hysepris”. Denne fisken skrives som hyse på sekkdelen, kjøper får et kvantum billig torsk, og fisker står igjen med ekstra torsk kvote.

Det har også blitt dokumentert tilfeller der kjøper har jukset med vektene når fisken leveres. Det medfører at et mindre kvantum enn det som reelt er tatt ut, havner på sekkdelen.

Kilde: intervjuer med representanter for Fiskeridirektoratets regionkontorer og Råfisklaget

#### 4.1.3 Beregning av det totale uttaket av torsk i Barentshavet

En *fullstendig* undersøkelse av hvor mye torsk som tas i Barentshavet, inkludert det som fiskes utover totalkvotene, må omfatte alle nasjoners fiske og alle former for uttak. Som det framgikk av innledningen, vil en slik beregning aldri kunne bli helt presis.

Formålet med dette kapittelet er derfor ikke å gi noe nøyaktig svar på hvor omfattende totaluttaket og overfisket er, men snarere

- 1 å vise hvordan det totale uttaket av torsk i Barentshavet kan deles inn i en rekke komponenter, som hver for seg må tallfestes for at man skal kunne tallfeste totalen;
- 2 å gjøre en kritisk gjennomgang av de viktigste rapportene om overfiske og annet uregistrert uttak;
- 3 på bakgrunn av disse rapportene og egne beregninger<sup>41</sup> å komme med kvalifiserte anslag over størrelsen på de ulike komponentene.

#### Uttakets ulike bestanddeler

Den vanligste måten for fiskerimyndighetene å tallfeste oppfisket kvantum på, er å basere dette på offisiell landingsinformasjon, slik det for eksempel gjøres i Norge. I Russland føres oppfisket kvantum på bakgrunn av fiskefartøyenes egne rapporteringer fra feltet. Denne avregningsmetoden brukes også i Norge for utenlandske fartøy som fisker i norske jurisdiksjonsområder. Fisk som kastes ut uten å bli landet, samt uregistrerte landinger, kommer i tillegg til det registrerte oppfiskede kvantumet.

I forbindelse med beregningen av uttaket i denne rapporten, vil uttaket bli inndelt i følgende komponenter (se også tabell 1):

- 1 Registrerte landinger av torsk i Norge fra norske fartøy
- 2 Uregistrerte ("svarte") landinger av torsk i Norge fra norske fartøy
- 3 Totalt kvantum landet fra russiske fartøy (lander i Norge, Russland og tredjeland)

- 4 Totalt kvantum landet fra tredjelandfartøy (lander i tredjeland og litt i Norge)
- 5 Utkast av torsk fra norske, russiske og tredjelandfartøy
- 6 Uttak av torsk i Smutthullet ved fartøy registrert i land som ikke har kvoter i Barentshavet (bekvemmelighetsflaggede fartøyer)
- 7 Uttak av torsk i ikke-kvotebelagt turist- og fritidsfiske i Norge

Denne inndelingen brukes fordi den samsvarer med fokuset i eksisterende rapporter og beregninger som skal presenteres og drøftes i resten av dette kapittelet. Her er det blant annet snakk om det norske Fiskeridirektoratets årlige beregninger av det russiske uttaket av torsk i Barentshavet, ulike analyser av utkast i norske og russiske fiskerier, samt ulike undersøkelser av det norske turist- og fritidsfisket.

På grunn av usikkerheten knyttet til beregningene, vil anslagene bli angitt som intervaller i form av ett lavt og ett høyt estimat for den enkelte type uttak.

## 4.2 Beregning av totaluttaket av torsk i 2004 og 2005. Metoder, resultater og usikkerhet

### 4.2.1 Registrerte landinger av torsk i Norge fra norske fartøyer i kommersielt fiske<sup>42</sup>

Fiskeridirektoratet fører oversikt over landet kvantum i Norge på basis av de landingssettene og sluttsettene som utstedes i forbindelse med den enkelte landing. Fra direktoratets statistikker kan det hentes inn data om hvor mye som er landet av norske fartøyer, og hvor mye som er landet av utenlandske fartøyer. Dersom registrert landet kvantum torsk fra norske fartøyer overstiger den norske totalkvoten, vil dette komme fram ved en sammenlikning av landingstallene og den norske totalkvoten for torsk for det aktuelle året.

Tabell 1 Oversikt over komponenter som til sammen utgjør totaluttaket av torsk i Barentshavet

Totalt uttak					Bekvemmelighetsflaggede fartøys uttak i Smutthullet (6)	Uttak i turist- og fritidsfiske i Norge (7)
Russiske, norske og tredjelandfartøys uttak i kommersielt fiske						
Landet						
Norske fartøys landinger		Russiske fartøys landinger (3)	Tredjelandfartøys landinger (4)	Utkast (5)		
Registrerte landinger (1)	Uregistrerte landinger (2)					

42) For de registrerte landingene i Norge oppgis kun ett tall for hvert av årene 2004 og 2005, ettersom det her ikke er snakk om anslag, men om tall hentet ut av Fiskeridirektoratets statistikker. Usikkerheten ligger i hvor mye som er landet utenom registrert kvantum, jf. avsnitt 4.2.2.

41) Delberegning av "svarte" leveranser fra norske fartøyer.

**Tabell 2 Registrerte landinger i Norge fra norske fartøyer i 2004 og 2005**

År	Oppfisket kvantum	Norsk totalkvote	Differanse
2004	225 722	224 600	+1122
2005	221 216	225 700	-4484

De registrerte landingene av torsk fisket nord for 62°N av norske fartøyer var ifølge Fiskeridirektoratet på 225 722 tonn i 2004 og på 221 216 tonn i 2005.<sup>43</sup> Det inkluderer all norsk fangst av nordøstarktisk torsk og kysttorsk nord for 62°N, bortsett fra det som er tatt i turist- og fritidsfiske for andre formål enn omsetning. Det omfatter altså både kommersielle fangster, forskningsfangst, skolefangst<sup>44</sup> og torsk levert av fritidsfiskere for omsetning.

Som det framgår av protokollen fra Den blandede norsk-russiske fiskerikommisjons sesjon i 2004, ble den norske torskeknoten overfisket flere år på rad i årene forut for denne sesjonen.<sup>45</sup> Grunnen til overfisket var som nevnt at man hadde hatt en stor overregulering i torskefisket. Graden av overregulering har blitt redusert de siste årene, og den løpende kvotekontrollen har blitt mer effektiv. Omfanget av overfisket har etter dette gått gradvis nedover. I 2004 var overfisket svært lite, og i 2005 ble ikke hele torskeknoten oppfisket (jf. tabell 2).

#### 4.2.2 Uregistrerte ("svarte") landinger av torsk i Norge

Det er ikke laget noen systematiske studier av omfanget av uregistrerte ("svarte") landinger av torsk i Norge, selv om det er gjort enkelte begrensede forsøk på å beregne deler av dette uttaket (jf. tekstboks 3). I undersøkelsen har det følgelig ikke vært mulig å bygge på eksisterende beregninger når det gjelder denne delen av totaluttaket. Isteden er det brukt en tilnærming basert på kontrollstatistikk fra Fiskeridirektoratet. Nærmere bestemt har man innhentet og gjennomgått et antall inspeksjonsskjemaer, utferdiget i forbindelse med kontroll av norske fartøyer ved

landing av torsk.<sup>46</sup> Framgangsmåten fokuserer på avvik mellom landet kvantum og kvantum som er ført i fartøyenes fangst dagbok. "Feilføring av fangst dagbok" er den vanligste overtredelseskategorien i Fiskeridirektoratets kontroll database.

Bakgrunnen for denne tilnærmingen er som følger: Ved landingskontroll av enkeltfartøy kommer inspektørene til stedet idet fartøyet klapper til kai. Inspeksjonen starter med at inspektørene sikrer seg fartøyets fangst dagbok<sup>47</sup>, slik at det ikke er mulig å manipulere den. Deretter følger inspektørene med under lossingen og innveilingen av fisken for å forsikre seg om at riktig kvantum føres på slutt seddelen<sup>48</sup>.

Dersom fiskeren har til hensikt å levere deler av fangsten "svart", må vedkommende sørge for at kun den delen av fangsten som skal leveres "hvitt", er ført i fangst dagboken (jf. tidligere framstilling av hvordan overfiske foregår). Gjennom å sammenlikne kvantum oppgitt i fangst dagboken med det kvantumet som faktisk er om bord, kan inspektørene avsløre forsøk på å holde deler av fangsten utenom rapportering. Gjennomgangen av skjemaene viste at overtredelseskategorien "feilføring av fangst dagbok" i et flertall tilfeller innebærer at det er ført et mindre kvantum i boken enn det som er levert.<sup>49</sup>

I undersøkelsen er det laget en systematisk sammenlikning av det kvantum som er ført i fangst dagboken med det kvantum som er landet for de landingene som omfattes av de utvalgte inspeksjonsskjemaene. Det gjennomsnittlige avviket mellom disse to tallene er beregnet for to kategorier inspeksjonsskjemaer: skjemaer utstedt i forbindelse med kontroller der fartøyet har fått

43) Statistikk fra Fiskeridirektoratet.

44) Fangst tatt innen rammene av såkalte skolekvoter, som tildeles undervisningsinstitusjoner med fiskerifaglig innretning.

45) Protokoll for den 33. sesjon i Den blandede norsk-russiske fiskerikommisjon, pkt. 4.

46) Det ble brukt et utvalg av skjemaer fra 2003–2005. Inspeksjonsskjemaer for utenlandske fartøyer inngikk ikke, ettersom det man ønsket å tallfeste, var uregistrerte landinger av torsk fra norske fartøyer.

47) I fangst dagboken skal fisker føre inn all fangst som fiskes, og alt skal være ført inn før fartøyet kommer til havn.

48) Slutt seddelen er både et oppgjørskdokument og et kontroll dokument, der det skal føres hvor mye fisk som er levert og omsatt. Både selger og kjøper skal undertegne dette dokumentet. Dersom fisken ikke omsettes på samme tidspunkt som den landes, skal det utstedes en *landings seddel*. Denne skal også inneholde opplysninger om hvor mye fisk som er landet, og den skal underskrives av både fisker og fiskemottak. Se ellers kapittel 6.

49) Noe feilføring kan være uskyldig, annet kan være et bevisst forsøk på juks.

Tidsskriftet Norsk Fiskerinæring mente i 2000 å kunne påvise at det i perioden 1995–1998 årlig ble landet 75 000 tonn mer torsk i norske havner enn det som var blitt registrert. Beregningen var basert på en sammenlikning av offisielle landingsopplysninger med statistikk over eksport av torsk og anslag av innenlands konsum. Man kom ut med en differanse for hele perioden på 300 000 tonn. Fiskeridirektoratet utførte høsten 2000 en egen beregning for å teste framgangsmåten som var blitt brukt i undersøkelsen til *Norsk Fiskerinæring*.

Direktoratet tok utgangspunkt i følgende regnestykke:

Lagerbeholdning ved årets inngang	
+ Landinger fra norske fartøyer i Norge	
+ Landinger fra norske fartøyer i utlandet	
+ Import fra utenlandske fartøyer og gjennom grensestasjoner	
= Sum råstoff	
– Eksportert kvantum	
– Innenlandsk konsum	
– Lagerbeholdning ved årets utgang	
= Eventuell differanse	

Det ble gjort en beregning der man kom ut med et årlig avvik i kvantum i perioden 1995–1998 på 30 000 tonn torsk, eller ca. 8 prosent. Direktoratet konkluderte imidlertid med at den samlede usikkerheten var for stor til at denne metoden var særlig anvendelig. Tallet kunne vært både mye større og mye mindre, alt etter hvilke forutsetninger man valgte.

Usikkerheten knyttet seg blant annet til følgende faktorer:

- Data om lagerbeholdning viste seg å være usikre.
- Fisk som landes mot slutten av året, kan bli produsert eller eksportert året etter.
- Landingsstatistikken og handelsstatistikken er ikke direkte sammenliknbare. I landingsstatistikken angis landet kvantum i levende vekt. I handelsstatistikken registreres derimot de ulike eksportproduktene av fisk i produktvekt (vekt etter bearbeiding), og det mangler gode omregningsfaktorer fra produktvekt til levende vekt for fisk som er videreforedlet på land. Videre er produktkategoriene som brukes i de to statistikkene, ikke samsvarende. Handelsstatistikken er presis når det gjelder produkttilstand (tørket, saltet etc.), men ikke når det gjelder bearbeidingsgrad. Det er derfor svært vanskelig å regne tilbake til levende vekt på basis av handelsstatistikken.
- Anslagene over innenlandsk konsum er usikre.
- Skal likningen gjelde, er det en forutsetning at fisk som landes "svart", eksporteres "hvitt". Fisk som også eksporteres "svart", kommer ikke med i handelsstatistikken.

Den største usikkerheten var ifølge direktoratet knyttet til bruk av data fra utenrikshandelen. Som en illustrasjon ble det vist til eksporten av torsk til Brasil. Beregnet totalkvantum ville her kunne variere med 30 prosent avhengig av hvorvidt man valgte å klassifisere fisken som klippfisk eller saltfisk. Direktoratet slo avslutningsvis fast at dersom man ønsket å bruke denne typen beregninger, måtte det gjøres en stor innsats for å få oversikt over ulike torskeprodukter, kartlegge relevante omregningsfaktorer, samt implementere en større utvidelse av produktspekteret i utenrikshandelsstatistikken.

Kilde: notatet *Vedrørende bruk av statistikk fra utenrikshandelen i arbeidet med å kartlegge omfang av uregistrert fiske av torsk*, Fiskeridirektoratet 2000

en reaksjon på grunn av overtredelsen "feilføring av fangstdagbok", og skjemaer utstedt i forbindelse med kontroller der det ikke er avdekket noen overtredelser.

Gjennom beregningene av gjennomsnittlig avvik mellom kvantum i fangstdagboken og levert kvantum henholdsvis for et utvalg "overtredelsessaker" og for et utvalg "ikke-overtredelsessa-

ker" antas det at man kan få en indikasjon på

- 1 hvor stor del av fangsten som gjennomsnittlig er forsøkt levert svart i de tilfellene der en slik overtredelse har blitt avslørt, og
- 2 om fangstene ført i fangstdagboken ved landinger der det ikke foreligger noen overtredelse, samsvarer med det som er levert, eller om det er noen systematiske avvik.

”Ikke-overtredelsessakene” er tatt med ut fra en antakelse om at enkelte fiskere kan spekulere i å levere et lite kvantum på jevnlig basis, men i så lite omfang hver gang at det ikke vil medføre noen reaksjon om landingen skulle bli kontrollert.<sup>50</sup>

Dersom sakene som er trukket ut, er representative, skulle man i teorien kunne generalisere dem til alle landinger. For å illustrere:

Dersom det avdekkes at det i ”overtredelsessakene” gjennomsnittlig er forsøkt levert 50 prosent mer enn det som er oppgitt i fangst dagboken, og dersom 1 prosent av alle landingskontroller ender med en reaksjon på grunn av slik underrapportering i boken, så kan man anta at det ved 1 prosent av alle landinger vil bli gjort forsøk på å levere en stor del av fangsten svart – i gjennomsnitt 50 prosent.

Likeledes: Dersom det avdekkes at det i ”ikke-overtredelsessakene” gjennomsnittlig er levert 2 prosent mer enn det som er ført i fangst dagboken, så kan man anta at det ved en del av de resterende 99 prosent av alle landinger vil bli levert litt mer enn det som er oppført i boken – i gjennomsnitt 2 prosent. Et slikt resultat kan indikere at enkelte fiskere spekulerer i å levere ”litt ekstra” ved hver landing.

Totalt ble det innhentet inspeksjonsskjemaer for alle de 175 ”overtredelsessakene” i kategorien ”feilføring av fangst dagbok” som var registrert i Fiskeridirektoratets kontroll database i 2003–2005. I tillegg ble det trukket ut et tilfeldig utvalg saker blant alle relevante landingskontroller<sup>51</sup> av norske fartøyer i samme periode som ikke resulterte i noen reaksjon. I alt ble 117 inspeksjonsskjemaer fra slike ”ikke-overtredelsessaker” gjennomgått.

Gjennomsnittlig avvik mellom rapportert kvantum og landet kvantum for de to kategoriene saker ble kalkulert ved at man la sammen det prosentvise avviket i hver sak (både under- og overrapportering) og delte på antall saker. For de ”overtredelsessakene” der ”feilføring av fangst dagbok” viste seg å være knyttet til feilrapporte-

ring av kvantum, var avviket i gjennomsnitt 24 prosent (underrapportert) av landet kvantum. Disse sakene utgjorde ca. 0,5 prosent av alle fullkontrollene i 2003–2005, og kan dermed antas å være representative for 0,5 prosent av alle landinger.

For ”ikke-overtredelsessakene”, som må antas å være representative for de øvrige 99,5 prosent av landingene, lå gjennomsnittsavviket på 2,7 prosent (underrapportert) av landet kvantum. Ved en vektning av de to avviksprosentene i forhold til hvilken andel av landingene de representerer, kom man fram til at avviket mellom fangst ført i fangst dagboken før landing og faktisk landet fangst er på 2,8 prosent for en gjennomsnittslanding.

Det knytter seg imidlertid en rekke usikkerhetsmomenter til denne beregningen, hvorav følgende er de viktigste:

- Rene ”svarte” landinger er sannsynligvis underrepresentert i statistikken.
- For små fartøyer vil det i mange tilfeller være mulig å vente med å føre fangst dagboken til man ser om Fiskeridirektoratets inspektører er til stede ved mottaksanlegget.
- En del underrapporteringssaker vil være registrert med andre bruddkoder enn ”feilføring av fangst dagbok”.
- I en del tilfeller vil riktig tall bli ført på slutt seddel selv om fangst dagboken er feilført.
- Kontrollstatistikken som er brukt i denne beregningen, har en del mangler, og det samme gjelder for en del av inspeksjonsskjemaene.

De tre første faktorene kan bidra til en underestimering av gjennomsnittlig underrapportering, mens den fjerde kan trekke i motsatt retning. Totalt sett kan 2,8 prosent betraktes som et meget lavt estimat av den uregistrerte andelen av kvantumet som landes av norske fartøy. De fleste skjønsmessige anslag av norske fiskeres urapporterte uttak av torsk er høyere enn det.

Da et utvalg fiskere ble bedt om å anslå omfanget av uregistrerte landinger av torsk i Norge (jf. kapittel 2), varierte respondentenes svar fra 0–25 prosent av landet kvantum, med et gjennomsnitt på 4 prosent (6,5 prosent dersom 0-verdiene holdes utenom). Representanter for Fiskeridirektoratets regionkontorer og for Råfisklaget har uavhengig av hverandre anslått at 5–10 prosent av landet kvan-

50) Ettersom fangsten som regel må estimeres på feltet, mens den veies først ved landing, vil det som regel være et lite avvik mellom landet kvantum og det som er ført i boken – og inspektørene vil følgelig også operere med et visst slingringsmonn. Dersom alle fiskere forsøker å treffe best mulig med sine estimater, må man imidlertid ved gjennomgang av et større antall saker forvente en tilnærmet lik andel over- og underestimerer, slik at gjennomsnittsavviket blir nær null.

51) Relevante kontroller i denne sammenhengen er såkalte fullkontroller rettet mot enkeltlandinger. En fullkontroll innebærer en fysisk kontroll (optelling) av fisken som landes.



tum torsk ikke havner i statistikken (for nærmere detaljer omkring dette, se kapitlene 6 og 7).

Ut fra undersøkelsen basert på inspeksjonsskjemater antas det at norske fartøyers urapporterte uttak av torsk ligger på minst 3 prosent av det registrerte uttaket. Med utgangspunkt i de ovennevnte skjønnsmessige vurderingene settes maksimumsanslaget for det urapporterte uttaket til 10 prosent. Det må imidlertid understrekes at dette anslaget er svært usikkert, ettersom det ikke finnes noen data eller beregninger som støtter opp om de omtalte vurderingene.

Maksimums- og minimumsestimaterne for 2004 blir hhv.  $(225\,722 \text{ tonn} \times 0,03 =) 6771,7 \text{ tonn}$  og  $(225\,722 \text{ tonn} \times 0,10 =) 22\,572 \text{ tonn}$ . Tilsvarende for 2005 blir  $(221\,216 \text{ tonn} \times 0,03 =) 6636,5 \text{ tonn}$  og  $(221\,216 \text{ tonn} \times 0,10 =) 22\,122 \text{ tonn}$ . Avrundet til hele 1000 tonn, blir estimatene minimum 7000 tonn, maksimum 23 000 tonn i 2004, og minimum 7000 tonn, maksimum 22 000 tonn i 2005.

#### 4.2.3 Russiske fartøyers landinger av torsk i tredjeland og Russland

Siden 2002 har Fiskeridirektoratet laget årlige anslag av det russiske overfisket av torsk i Barentshavet ved å sammenholde beregninger av totalt landet kvantum med den russiske totalkvoten for det aktuelle året. Omfanget av de russiske landingene i Norge er dokumentert gjennom sluttседler, så selve beregningene har dreid seg om landinger i tredjeland og i Russland.

Havforskningsinstituttet i Bergen gjennomgikk våren 2006 materialet som lå til grunn for direktoratets beregning av det russiske fisket i 2005. Havforskningsinstituttet laget deretter sin egen analyse, basert på en litt annen metodikk, og kom fram til et høyere totaluttak enn det direktoratet hadde beregnet.<sup>52</sup>

Høsten 2006 gjorde SINTEF Fiskeri og havbruk på oppdrag fra Riksrevisjonen en analyse basert på direktoratets grunnlagsmateriale for 2004 og 2005. SINTEF valgte en metodisk tilnærming som lå tett opp til direktoratets, men var kritisk til enkelte av de forutsetningene direktoratet hadde gjort. Også SINTEF kom fram til et høyere totaluttak enn det direktoratet gjorde.

Fiskeridirektoratet, Havforskningsinstituttet og SINTEF har i sine beregninger kommet fram til anslaget over det russiske uttaket av torsk i Barentshavet i 2004 og 2005 vist i tabell 3.

Overfisket er estimert ved å trekke de russiske totalkvotene på 213 000 tonn i 2004 (avrundet fra 212 600) og 214 000 tonn i 2005 (avrundet fra 213 700) fra det estimerte uttaket.

#### Fiskeridirektoratets beregninger<sup>53</sup>

Fiskeridirektoratets framgangsmåte kan kort framstilles som følger:

- Ved hjelp av satellittsporingsdata, som gir informasjon om fiske- og transportfartøyers bevegelser ut og inn av norsk økonomisk sone, anslås *antall landinger i løpet av ett år* for alle fartøyer som har levert russiskfanget torsk på kontinentet og i Russland.
- For hver av disse turene anslås *kvantum om bord* (dersom det reelle kvantum for turen er kjent, brukes dette).
- Summen av alle turkvanta – reelle og beregnede – gir et anslag over *totalt landet kvantum* på kontinentet og i Russland.
- Dette legges sammen med kvantum landet i Norge, og dermed har man et anslag over *totalt oppfisket kvantum* i løpet av året (utkast ikke medregnet).

Bruken av satellittsporingsdata er basert på at fartøyer som går til og fra Barentshavet med fisk, stort sett må innom norsk økonomisk sone.

**Tabell 3 Ulike beregninger av det russiske uttaket av torsk i 2004 og 2005 (tallene er avrundet til nærmeste 1000 tonn)**

	Estimert uttak 2004	Estimert overfiske 2004	Estimert uttak 2005	Estimert overfiske 2005
Fiskeridirektoratet	292 000–320 000	79 000–107 000	315 000	101 000
Havforskningsinstituttet	Ikke beregnet	Ikke beregnet	367 000	153 000
SINTEF, høyt anslag	361 000	148 000	427 000	213 000
SINTEF, lavt anslag	300 000	87 000	354 000	140 000

52) Aanes, Sondre og Kjell Nedreaas (2006): *Evaluation of "Status Report for 2005 - Russian Cod and Haddock Fishing/Reloading at Sea"*. ICES Arctic Fisheries Working Group Report 2006, Working document 4.

53) Framstillingen er basert på *Havets ressurser og miljø 2006*, kap. 4.4. "Overfiske i Barentshavet", s. 169ff, Sigbjørn Ulvatn, Tor Glistrup, Asgeir Aglen og Bjarte Bogstad, samt på Fiskeridirektoratets overfiskerapporter for 2004 og 2005. De sistnevnte finnes i norsk, russisk og engelsk utgave på: [http://www.fiskeridir.no/fiskeridir/ressursforvaltning/rapporter\\_utredninger/russland/russisk\\_fangst\\_av\\_torsk\\_omlastning\\_paa\\_havet](http://www.fiskeridir.no/fiskeridir/ressursforvaltning/rapporter_utredninger/russland/russisk_fangst_av_torsk_omlastning_paa_havet).

Direktoratet har lagt til grunn at når russiske fiskefartøyer eller fisketransportfartøyer går fra fiskefeltet i retning kontinentet eller Russland, vil det vanligvis være for å lande fisk.<sup>54</sup> Dermed har man kunnet lage en oversikt over antall landinger (turer) pr. fartøy pr. år.

#### *Kvantum om bord*

For de turene der man har kunnet dokumentere kvantum om bord gjennom omlastingsdokumenter og/eller landingsdokumenter, har man brukt dette i beregningene. Alt som landes i Norge og en økende andel av det som landes på kontinentet, er dokumenterte kvanta. For de turene der hele eller deler av lasten antas ukjent, har man *tilskrevet* fartøyet et kvantum. Dette kvantumet anslås på basis av data om fartøyenes lastekapasitet, samt på basis av data om fangsten om bord fra turer der kvantum er kjent (dokumentert). Relevante data om fangsten er fiskens gjennomsnittlige *bearbeidingsgrad* (andel sløyd/hodekappet fisk vs. andel filet), *artssammensetning* (andel torsk vs. andel hyse) samt *fyllingsgrad* (hvor fulle fartøyene vanligvis er når de går for å losse).

#### *Lastekapasitet*

Når det gjelder lastekapasitet, har det variert hvor sikre tall direktoratet har hatt for det enkelte fartøy.<sup>55</sup> I de tilfellene der slike opplysninger har manglet, har man brukt en tommelfingerregel som sier at netto lastekapasitet som regel er ca. 60 prosent av bruttotonnasjen.<sup>56</sup> Dette tallet er basert på erfaringsdata. Deretter har man beregnet netto lastekapasitet ved å multiplisere bruttotonnasjen med en faktor på 0,6.

I tillegg må man ha kjennskap til den såkalte ”stuingsfaktoren”. I realiteten kan nemlig ikke fartøyene laste så mange tonn fisk som netto lastekapasitet tilsier. Fisken ligger ikke som en kompakt masse i lasterommet – luft, emballasje etc. opptar en del av plassen. Direktoratet har lagt til grunn at russiske fartøyer som laster fisk,

i gjennomsnitt kan utnytte 60 prosent av netto lastekapasitet – dvs. at stuingsfaktoren er på 0,6. Det er basert på erfaringstall fra inspeksjoner Kystvakten har gjennomført over mange år. På grunnlag av netto lastekapasitet og stuingsfaktor, har direktoratet beregnet hvor mange kilo fisk det enkelte fartøy kan ha om bord når det er fullastet.

#### *Fyllingsgrad*

Når det gjelder spørsmålet om hvor fulle fartøyene reelt er når de går for å levere, samt hvor stor del av lasten som gjennomsnittlig vil være torsk, har direktoratet basert seg på gjennomsnittstall fra turer der last om bord er dokumentert. For transportfartøyene som går til kontinentet har man operert med en fyllingsgrad på om lag 90 prosent, og en torskeandel på 80–90 prosent. Tallene har variert noe fra år til år.<sup>57</sup>

#### *Bearbeidingsgrad*

En siste meget viktig faktor som må tas i betraktning når uttak beregnes på grunnlag av landet kvantum, er bearbeidingsgraden på fisken. Når fisken er tatt opp av havet, kan det lages ulike produkter av den, og det innebærer at deler av den skjæres bort. Russiske fiskefartøyer produserer både sløyd og hodekappet torsk og filet av ulike slag. Når man skal regne seg tilbake fra produsert fisk til ”rund” fisk (levende vekt), må man bruke en *omregningsfaktor* som avhenger av det enkelte produkt. 1 kg sløyd og hodekappet torsk tilsvarer for eksempel 1,5 kg rund torsk. Man må altså multiplisere med en faktor på 1,5 for å komme fra sløyd og hodekappet vekt til rund vekt. Produserer man fileten, skjæres mer av fisken bort. Omregningsfaktorene for de vanligste filettypene ligger fra 2,5 til 3,25.

Når det gjelder bearbeidingsgrad, har direktoratet gjort det eksplisitt at de har lagt seg på det de mener er en konservativ vurdering for å unngå å overestimere torskeuttaket. Man har lagt til grunn at all torsken i lastene til kontinentet er sløyd og hodekappet, så for å regne tilbake til oppfisket kvantum er faktor 1,5 brukt. Dette med unntak av 2004, da man laget to alternative beregninger – én konservativ, der man brukte en faktor på 1,5, og én mindre konservativ, der man la til grunn at det ble fraktet noe fileten, og derfor

54) Her ser man imidlertid også på hvor lang tid det tar før fartøyet vender tilbake. Et svært kort eller svært langt fravær kan bety at fartøyet ikke har landet fisk, men har hatt et annet ærend. Anløp i norske havner er ikke tatt med, ettersom det totale kvantum som er landet i Norge, er dokumentert på sluttsedlene direktoratet får kopi av. Overtredelsesstatistikken indikerer at det er svært sjelden russiske fartøyer forsøker å lande fisk ”svart” i Norge.

55) De fleste russiske fartøyer som driver fiske i Barentshavet, har lisens i norsk økonomisk sone, og netto lastekapasitet er ofte oppgitt i lisensøkningen.

56) Bruttotonnasjen oppgis alltid i lisensøkningene. For fartøyer som ikke har lisens i NØS, bl.a. bekvemmelighetsflaggede transportfartøyer som transporterer russisk fisk fra Barentshavet, finnes andre kilder, som f.eks. Lloyds skipsregister.

57) Det er en viss fare for underestimering her, ettersom man for turene med dokumentert last ikke alltid har vært sikre på at det ikke i tillegg er et udokumentert kvantum om bord. For øvrig tilsier erfaringsdata at fyllingsgraden er langt lavere for fartøyer som går til Russland, og at torskeandelen er en annen. Direktoratet bruker derfor andre tall for fiske- og transportfartøyer som går til russisk havn, enn for dem som går til kontinentet.

Hvor mye torsk har et lastefartøy med på en gjennomsnittstur fra Barentshavet til kontinentet dersom bruttotonnasjen er 1000 tonn? Vi legger til grunn direktoratets konservative antakelse om at all fisken er sløyd/hodekappet = omregningsfaktor på 1,5. (Her vil det være en liten feilkilde knyttet til at det også er litt hyse i lasten, ettersom omregningsfaktoren for hyse fra sløyd/hodekappet til rund vekt er 1,4. Utslaget blir imidlertid svært lite i praksis.)

Fartøyets brutto-tonnasje	Nettotonnasje	Netto laste-kapasitet, fisk	Rund vekt, fisk	Korrigert for at torsk utgjør 80 % av lasten	Korrigert for at fyllingsgrad er 90 %
1000 tonn	1000 t x 0,6 = 600 t Faktor = 0,6	600 t x 0,6 = 360 t Stuingsfaktor = 0,6	360 t x 1,5 = 540 t Omregningsfaktor = 0,6	540 t x 0,8 = 432 t	432 t x 0,9 = 368,8 t

Denne beregningsmåten gir et kvantum på 368,8 tonn torsk.

valgte å bruke en gjennomsnittsfaktor på 1,75. Det er imidlertid grunn til å peke på at bearbeidingsfaktorer/omregningsfaktorer har stor usikkerhet knyttet til seg.<sup>58</sup>

Det er en del usikkerhetsfaktorer knyttet til denne måten å anslå totaluttaket på. De viktigste er:

- Man har utelukket de lastefartøyene som man vet vanligvis transporterer pelagisk fisk som f.eks. sild, men man vet av erfaring at det hender at disse transporterer torsk. Samtidig kan det tenkes at de fartøyene som vanligvis transporterer torsk, i noen tilfeller frakter pelagisk fisk. Erfaringen tilsier at dette skjer sjeldnere enn at de fartøyene man har utelukket, transporterer torsk. Totalt sett er det derfor sannsynlig at denne usikkerheten kan bidra til en underestimering av uttaket.
- Man vet av erfaring at noe fisk transporteres av bekvemmelighetsflaggede fartøy som ikke sporer, selv om omlasting til slike fartøy nå er forbudt. I noen tilfeller blir disse fartøyenes turer registrert på annet vis,<sup>59</sup> men en del turer forblir antakelig uoppdaget. Disse fartøyene skifter ofte flagg og navn, og det skjer jevnlig at fartøy går ut og nye kommer til. Dermed blir det vanskelig å holde oversikt over denne fartøygruppen og deres aktiviteter. Det kan bidra til underestimering av totaluttaket. Denne kilden til underrapportering må imidlertid antas å bli sterkt redusert ved at bekvemmelighetsflaggede fartøy nærmest

ikke har operert i torskefisket i Barentshavet fra og med høsten 2006.<sup>60</sup>

- Omlastingen skjer i økende grad øst i havet, der norske myndigheter sjeldnere oppdager den, og noen transportfartøy går ”flanke-marsj” utenom norsk økonomisk sone til kontinentet, slik at de ikke blir registrert gjennom satellittsporing. Her ligger det en usikkerhet som vil bidra til en underestimering av uttaket.
- Det faktum at lastekapasitet, bearbeidingsgrad, torskeandel i lasten og fyllingsgrad er størrelser som er omtrentlig anslått, og som i realiteten vil variere noe, innebærer at det er en usikkerhet i materialet som kan trekke både opp og ned. Imidlertid har direktoratet arbeidet i flere år med å forbedre både data-grunnlaget og metodikken. For en stor del av turene har man nå dokumentasjon av hele lasten, og man har kunnet sammenlikne anslag med realiteten. Det har vist seg at samsvaret er meget godt. Når det gjelder bearbeidingsgrad – en faktor som kan gi store utslag – har man imidlertid fortsatt å være konservative i anslagene, slik norske fiskerimyndigheter oppfatter det. Her kan det være en fare for underestimering, selv om dette er omstridt – jf. fotnote 33.<sup>61</sup>

Ved beregningen for 2005 kom Fiskeridirektoratet til at det totalt var landet ca. 315 000 tonn torsk som var tatt opp av russiske fiskefartøy,

58) I vedlegg til brev fra Fiskeri- og kystdepartementet, mottatt 18. april 2007, peker departementet på at fiskerimyndigheter i andre land mener at Norge opererer med altfor høye omregningsfaktorer. Departementet framholder at det derfor ikke er allment akseptert at norske fiskerimyndigheters faktorer er ”konservative”, noe man ser i enkelttilfeller hvor norske myndigheters beregning av rund vekt fisk fanget av utenlandske fartøyer blir karakterisert som for høye fra disse fartøyenes rederier og fra flaggstatsmyndigheter.

59) Bl.a. ved bruk av data innhentet via systemet AIS (Automatic Identification System).

60) Fiskeri- kystdepartementet, vedlegg til brev mottatt 18. april 2007.

61) Fiskeri- og kystdepartementet peker i vedlegg til brev mottatt 18. april 2007 på at det er vanskelig å se at det finnes alternative beregningsmetoder som er bedre empirisk underbygget enn de Fiskeridirektoratet har utarbeidet. Det vises i den sammenheng til at det britiske selskapet MRAG har brukt andre og interessante beregningsmodeller i sitt arbeid med beregning av fisket av patagonisk tannfisk, men at dette kan se ut til å være mindre nøyaktige beregningsmodeller enn de som er brukt av norske fiskerimyndigheter på torskefisket i Barentshavet. For en rekke viktige fiskerier hvor man antar at det skjer et betydelig overfiske, eksisterer knapt noen fast modell for beregning av omfanget av dette.

dvs. 101 000 tonn mer enn den russiske totalkvoten på 214 000 tonn. Av dette ble ca. 230 700 tonn landet på kontinentet, ca. 72 000 tonn i Norge og ca. 13 000 tonn i Russland. Av totalen var et kvantum på om lag 207 000 tonn fullt dokumentert gjennom omlastings- og landingsdokumenter.

#### *Havforskningsinstituttets beregninger*

Havforskningsinstituttet har basert sin vurdering av det russiske totaluttaket av torsk i 2005 på de samme grunndataene som direktoratet. Nærmere bestemt er det snakk om bruk av en database som direktoratet har opprettet i forbindelse med sin analyse av uttaket. I databasen har man lagt inn hvor mye torsk og hyse i rund vekt som faktisk har blitt transportert i de tilfellene der dette har latt seg dokumentere, først og fremst ved at man har innhentet dokumentasjon i form av blant annet konnossementer (omlastningsdokumenter og landingspapirer).

I motsetning til direktoratet har Havforskningsinstituttet ikke i utgangspunktet gjort noen spesielle antakelser om gjennomsnittlig bearbeidingsgrad, artssammensetning og fyllingsgrad om bord på fartøyene som transporterer torsk fra Barentshavet. Isteden har de lagt til grunn at de turene man har full dokumentasjon for, er et tilfeldig utvalg av det totale antallet turer. På grunnlag av det har man så estimert gjennomsnittsmengden torsk og hyse i rund vekt pr. tur, og deretter – på samme vis som direktoratet – regnet ut totalkvantum pr. fartøy pr. år, og addert dette for alle fartøy som har fraktet torsk fra Barentshavet i 2005.<sup>62</sup>

Fiskeri- og kystdepartementet viser imidlertid til at det ut fra statistisk teori ikke er korrekt å si at de turene man har full dokumentasjon på, er et tilfeldig utvalg. Snarere kan norske fiskerimyndigheters utvalg være påvirket av at man er spesielt interessert i å analysere ”risiko-objekter”, det vil si at man ved å betrakte dette som et representativt utvalg står i fare for å overestimere overfisket.<sup>63</sup>

Som det framgikk av Tabell 3, var Havforskningsinstituttets estimat av uttaket i 2005 på 367 000 tonn. Det tilsvarte et uttak utover den russiske totalkvoten på 153 000 tonn, og et ure-

gistrert uttak på 166 000 tonn. Avviket mellom de siste to tallene (overfiske av kvoten og uregistrert uttak) skyldes at den russiske kvoten i henhold til offisiell fangststatistikk ble ”underfisket” med ca. 13 000 tonn i 2005.

#### *SINTEF Fiskeri og havbruk sine beregninger*<sup>64</sup>

Forskningsinstituttet SINTEF har i sin beregning av det russiske fisket også tatt utgangspunkt i direktoratets datamateriale. De har altså, i likhet med Havforskningsinstituttet, lagt til grunn at direktoratets sporingsinformasjon, samt den dokumentasjon av kvantum som finnes for en del av de kartlagte turene til og fra Barentshavet, er korrekt. I tillegg har SINTEF hentet inn egen informasjon om en del skipstekniske data<sup>65</sup> (tonnasje, hoveddimensjoner og lasteromsvolum) knyttet til de aktuelle transport- og fiskefartøyenes lasteevne.

Når det gjelder selve beregningen av uttaket, har SINTEF valgt å bruke samme overordnede metodiske tilnærming som direktoratet. Med andre ord har de laget en oversikt over det uttaket som anses dokumentert, laget en beregning av det udokumenterte uttaket, og lagt dette sammen. For de turene der kvantum ikke er dokumentert, har de i likhet med direktoratet fastsatt en del forutsetninger om hva som vil være en gjennomsnittlig eller typisk produktsammensetning, artssammensetning og fyllingsgrad.

Selv om SINTEF i sine beregninger har brukt det samme datagrunnlaget (i hovedsak) og den samme *overordnede* metoden som Fiskeridirektoratet, kommer de fram til klart høyere tall for totaluttaket (jf. Tabell 3). Det skyldes at SINTEF anser at direktoratet gjennomgående har lagt *for konservative forutsetninger* til grunn, både når det gjelder anslått lastekapasitet, produktsammensetning, og til en viss grad også stufingsfaktor. Her er det særlig faktor nr. 2 – produktsammensetning – som gir store utslag.

Når det gjelder lastekapasitet, påpeker SINTEF at det ikke er noen generell tommelfingerregel som sier at et fartøys lastekapasitet = bruttotonnasje multiplisert med 0,6. Instituttet viser ved en rekke eksempler at dette forholdet kan variere fra fartøy til fartøy, samt at faktoren gjerne er høyere for lastefartøy enn for fiskefartøy. Konklusjonen som trekkes, er at direktoratet har

62) Aanes, Sondre og Kjell Nedreaas (2006): *Evaluation of "Status Report for 2005 – Russian Cod and Haddock Fishing/Reloading at Sea"*. ICES Arctic Fisheries Working Group Report 2006, Working document 4.

63) Vedlegg til brev fra Fiskeri- og kystdepartementet, mottatt 18. april 2007.

64) Framstillingen av SINTEFs undersøkelse er basert på rapporten *Torsk fanget av russiske fartøy nord for 62°N og landet i tredje land i 2004 og 2005*, SINTEF Fiskeri og havbruk, 19. oktober 2006.

65) I hovedsak hentet fra skipsregisteret Lloyd's Register Fairplay.

underestimert den samlede netto lastekapasiteten til de aktuelle fartøyene.<sup>66</sup>

Når det gjelder produktsammensetning, viser SINTEF til at direktoratet har vært uttalt konservative i sine anslag. Instituttet anser at innslaget av filet som produseres og landes, sannsynligvis er mye høyere enn det direktoratet har lagt til grunn. Det vises til forhold som indikerer at det har vært en del filet i de lastene der kvantum er dokumentert, samt til at de russiske fabrikktrålerne i Barentshavet må antas å produsere hoveddelen av fangstene sine som filet.

SINTEF antar videre at direktoratets forutsetning om en stuingsfaktor på 0,6 er korrekt for sløyd og hodekappet torsk. Det argumenteres imidlertid for at faktoren for filet normalt er noe høyere enn for fisk som er sløyd/hodekappet. SINTEF har derfor brukt stuingsfaktor 0,7 for filet i sine beregninger.

Etter at SINTEF skrev sin rapport, har Fiskeridirektoratet gått nøye inn for å analysere mengden filet i de russiske fartøyene. Disse tallene (12 000 tonn filet i 2006) kan tyde på at direktoratets stuingsfaktor er riktigere enn det SINTEF antar.<sup>67</sup>

Med disse forutsetningene kommer SINTEF til at det laveste sannsynlige uttaket i 2005 var på ca. 354 000 tonn (tilsvarende et overfiske på 140 000 tonn), og at det høyeste sannsynlige uttaket det samme året var på ca. 427 000 tonn (tilsvarende et overfiske på 213 000 tonn).<sup>68</sup>

Som det framgår av Tabell 3, var SINTEFs anslag for det russiske uttaket for 2004 langt lavere enn for 2005, og det var mindre forskjell mellom direktoratets og SINTEFs anslag for 2004 enn for 2005.

66) I vedlegg til brev mottatt 18. april 2007 framhever Fiskeri- og kystdepartementet at Fiskeridirektoratets "tommelfingerregel" er basert på erfaringstall, og at den derfor er en induktiv tilnærming basert på et stort antall empiriske tilfeller. Departementet viser videre til at det også er usikkerhet knyttet til matematisk beregning av lastekapasitet for denne fartøystypen basert på innsamling av data fra forskjellige registre, og at feilmarginene ikke nødvendigvis er større ved en induktiv tilnærming basert på datainnsamling fra et stort antall case.

67) Vedlegg til brev fra Fiskeri- og kystdepartementet, mottatt 18. april 2007.

68) Det lave estimatet er basert på at 100 prosent av lasten var sløyd/hodekappet torsk, mens det høye estimatet er basert på at 20 prosent av lasten var filet og resten sløyd/hodekappet. Både det lave og det høye estimatet er basert på en fyllingsgrad på 100 prosent. Denne forutsetningen er gjort for å kompensere for antatt underestimerting av lastekapasitet og andel filet i lasten.

## Tekstboks 5 En alternativ metodikk for beregning av overfisket

Naturvernorganisasjonen WWF fikk i 2005 laget en studie av russisk fiske i Barentshavet som indikerer at mange fartøy overfisker kvotene i betydelig grad. Studien bygger på en undersøkelse av fiskeristatistikken som ble gjennomført av fiskeriforskningsinstituttet PINRO (Havforskningsinstituttets hovedsamarbeidspartner på russisk side; se for øvrig kap. 9) i 2004. PINRO fant at en del fiskefartøyer syntes å være "upålitelige" i sine fangstrapporteringer fra RØS (russisk økonomisk sone) og Gråsonen. Metodikken som ble brukt, var som følger:

1. Sammenlikning av fangstrater for "pålitelige" og "upålitelige" fiskefartøyer i ulike soner. For de "pålitelige" fartøyene var gjennomsnittsfangst pr. døgn 16 tonn i NØS (norsk økonomisk sone), 14 tonn i Fiskevernsonen og 13 tonn i Gråsonen og RØS. For de "upålitelige" fartøyene var tallene 19 tonn i NØS, 15 tonn i Fiskevernsonen og 5 tonn i Gråsonen og RØS.
2. Sammenlikning av fangstrater i RØS og Gråsonen over tid for en del fartøyer. Det viste seg at fangstratene hadde stupt markant i løpet av noen år, til tross for økende fangstrater i andre soner i samme periode.
3. Sammenlikning av fangstrater i samme område for fiskefartøyer med og uten forskere om bord. Fangstratene for de førstnevnte var nesten dobbelt så høye som for de øvrige fartøyene og nesten tre ganger så høye som for de "upålitelige" fartøyene.

Totalt sett tilsier disse resultatene at en del fartøyer drev en betydelig underrapportering av sine fangster i Gråsonen og RØS i 2004. Som det påpekes i rapporten, kan slike data om avvik i fangstrater, sammen med data om total fisketid for "upålitelige" fartøyer, brukes til å grovestimere omfanget av urapportert fiske.

Kilde: "Analysis of Illegal Fishery for Cod in the Barents Sea. WWF-Russia Report". September 2005<sup>69</sup>

Avslutningsvis kan det nevnes at russiske fiskerimyndigheter i 2006 skal ha fått laget en egen beregning av det russiske uttaket, men denne rapporten er foreløpig ikke offentliggjort. Resultatene ble imidlertid presentert på fiskerikommisjonens møte i 2006, og det framgår av protokollen at det russiske overfisket i 2005 i henhold til denne beregningen ble anslått til 26 000 tonn.<sup>70</sup>

Ettersom kun konklusjonene er kjent for den rus-

69) Rapporten finnes i både engelsk og russisk versjon på hjemmesidene til WWF-Russland: <http://wwf.ru>.

70) Protokoll for den 35. sesjon i Den blandede norsk-russiske fiskerikommisjon, pkt. 5.1.

siske rapportens del, legges det i denne undersøkelsen til grunn at Fiskeridirektoratets laveste anslag på 292 000 tonn for 2004, samt direktoratets anslag på 315 000 tonn for 2005, kan betraktes som minimumsestimater for det russiske uttaket av torsk for disse to årene.

De to høyeste anslagene til SINTEF på henholdsvis 361 000 tonn for 2004 og 427 000 tonn for 2005, kan tilsvarende betraktes som maksimumsestimater for det russiske torskeuttaket.

#### 4.2.4 Tredjelandsfartøyers uttak av torsk i Barentshavet

Fartøyene fra de ulike tredjelandene som fisker torsk i Barentshavet, lander stort sett fangstene sine i hjemlandet. De som fisker på norsk lisens (flertallet), sender jevnlig fangstrapporteringer til norske myndigheter, mens de som fisker på russisk lisens, rapporterer til russiske myndigheter. De rapporterte tallene blir til en viss grad etterprøvd ved at fartøyene inspiseres til havs (i norske jurisdiksjonsområder av Kystvakten), og i noen få tilfeller ved landingskontroller i Norge. Det store flertallet fartøyer som lander fangstene i eget land, vil videre kunne bli kontrollert av egne myndigheter ved landing. Gjennom kontrollavtaler med enkelte av landene der fartøyene er hjemmehørende, har norske myndigheter visse muligheter til å be om at kontroll blir gjennomført.<sup>71</sup> Kvaliteten på kontrollordningene varierer imidlertid fra land til land, og det er ikke alle mottakerland som har kontrollavtaler med Norge og Russland. For Norges vedkommende mangler

man en slik avtale med Spania.<sup>72</sup>

Det er ikke tidligere gjort noen analyser av tredjelandsfartøys totaluttak av torsk i Barentshavet som inkluderer anslag av et eventuelt uregistrert uttak, og SINTEF ble engasjert for å gjøre en beregning av denne komponenten. SINTEF fant imidlertid at mulighetene for å estimere et eventuelt uregistrert uttak var begrenset, ettersom Fiskeridirektoratet ikke har samme bakgrunnsdata for tredjelandsfartøyene som de har for de russiske fartøyene.

SINTEF gjennomførte derfor en sterkt forenklet variant av den metoden direktoratet brukte i beregningen av det russiske torskeuttaket, basert blant annet på satellittsporingsdata og en del skipstekniske data. Ettersom direktoratet kun rakk å skaffe til veie satellittsporingsdata for de spanske fartøyene i 2005, ble SINTEFs beregninger begrenset til det spanske uttaket i 2005. For øvrige land, og for 2004, har SINTEF kun sammenfattet offisielle data om uttaket.<sup>73</sup>

#### *Registrert uttak av torsk i Barentshavet fra tredjelandsfartøy i 2005 (tonn)*

Som det framgår av tabell 4, var det registrerte uttaket fra tredjelandsfartøy ca. 9400 tonn lavere enn kvoten, dvs. at bare 86 prosent av kvoten ble oppfisket. I 2004 var tredjelandskvoten på 68 800 tonn og det registrerte uttaket på 66 900 tonn, dvs. at 97 prosent av kvoten ble oppfisket.

SINTEFs undersøkelser av satellittsporingsdata og lastekapasitet for de spanske fartøyene tilsier at de i 2005 kan ha fisket maksimalt 25 800 tonn

**Tabell 4 Tredjelandfangster av torsk i Barentshavet i 2005 (alle tall er avrundet til nærmeste hele 100 tonn, og dette gir et lite avvik mellom summen av enkeltlandenes fangster og "tredjeland fangst totalt")**

Land	NØS	Fiskevernsonen	RØS	Sum
Spania	2900	7800	0	10 700
Øvrige EU-land	16 600	9300	0	25 900
Grønland	4700	400	0	5200
Island	4100	0	500	4600
Færøyene	4500	1000	5 400	10 900
<b>Tredjeland fangst totalt</b>	<b>32 900</b>	<b>18 500</b>	<b>5 900</b>	<b>57 200</b>
<b>Tredjeland kvote</b>	<b>27 800</b>	<b>18 800</b>	<b>20 000</b>	<b>66 600</b>
Differanse kvote/fangst				9400

Kilde: SINTEF

71) "Kontrollavtaler", Fiskeridirektoratets kontrollseksjon oktober 2006. Dette gjelder i utgangspunktet kun ved konkret mistanke om overtredelser, og foreløpig gjelder det kun for et fåtall av de bilaterale kontrollavtalene Norge har med andre land.

72) Fiskeri- og kystdepartementet har arbeidet med å få i gang en dialog med spanske fiskerimyndigheter om dette. Fiskeri- og kystdepartementet og det spanske ministerium for landbruk og fiskeri kom 12. mars 2007 til enighet om at de skal utarbeide en bilateral kontrollavtale. Arbeidet med en slik avtale begynner ultimo mars 2007.

73) Den videre framstillingen av SINTEFs undersøkelse er basert på rapporten *Torsk tatt nord for 62°N som er landet i tredjeland av tredjelandsfartøy i årene 2004 og 2005*, SINTEF Fiskeri og havbruk, 31. oktober 2006.

torsk, mot et registrert uttak på 10 700 tonn. Det understrekes imidlertid at maksimumsanslaget er det høyeste teoretisk mulige uttaket, og at det reelle uttaket antas å ha ligget langt lavere.

SINTEFs beregning er basert på følgende data, forutsetninger og antakelser:

- Spøringsdata fra direktoratet viste at i alt 16 spanske trålere drev fiske i Barentshavet i 2005, og at de til sammen gjorde 21 turer til og fra Barentshavet i løpet av året.
- Det ble forutsatt at fartøyene på disse turene gikk til Spania med fisk, og at de spanske fartøyene ikke brukte transportfartøyer til slike leveranser.
- Der fartøyenes lasteromsvolum ikke var kjent, ble dette estimert på basis av innhentede data om bruttotonnasje og dødvekt.
- På bakgrunn av opplysninger om varigheten av fartøyenes opphold i Barentshavet antok man at de kunne ha vært fullastet på turene tilbake til Spania.
- Det ble forutsatt at to av fartøyene hadde mulighet for å produsere filet, ettersom man med sikkerhet kunne slå fast at to av fartøyene var fabrikktrålere.
- Det ble lagt til grunn en stuingsfaktor på 0,6 for sløyd og hodekappet torsk, 0,7 for filet og 0,85 for saltfisk.
- Det ble lagt til grunn en omregningsfaktor på 1,5 for sløyd og hodekappet torsk, 2,9 for filet og 2,55 for saltfisk.
- Det ble lagt til grunn at hyseandelen av fangstene var på 15 prosent.
- Man fikk informasjon fra Kystvakten om at de spanske båtene "i stor grad" produserte saltfisk i 2005. Ettersom saltfisk er et produkt med høy foredlingsgrad (og dermed også høy omregningsfaktor), vil en saltfisklast omfatte mye mer fisk i rundvekt enn en last bestående av et tilsvarende antall tonn sløyd og hodekappet fisk. Samtidig er det viktig å være oppmerksom på at Norge opererer med en svært høy omregningsfaktor for saltfisk.<sup>74</sup>

Det anslåtte maksimumsuttaget på 25 800 tonn torsk er basert på at de to fabrikktrålerne kun produserte filet, og at de øvrige 14 fartøyene kun produserte saltfisk i 2005. SINTEF antar at produksammensetningen i realiteten var mer variert, samt at det var et visst innslag av andre arter enn torsk og hyse i fangstene. 25 800 tonn betraktes derfor som et urealistisk høyt anslag.

74) Vedlegg til brev fra Fiskeri- og kystdepartementet, mottatt 18. april 2007.

SINTEF anser samtidig at det registrerte kvantumet på 10 700 tonn kan være for lavt. Dersom man sammenholder dette tallet med beregnet transportkapasitet, og videre antar at fabrikktrålerne i hovedsak har produsert filet, må de 14 øvrige trålerne stort sett ha produsert sløyd og hodekappet torsk for at regnestykket skal stemme. Det samsvarer dårlig med Kystvaktens opplysninger om at hovedproduktet skal ha vært saltfisk.

SINTEF konkluderer derfor med at det er sannsynlig at de spanske trålerne har overfisket sin torskkevot i Barentshavet, selv om omfanget antas å ligge godt under det teoretiske maksimumsanslaget.

Ettersom man mangler egne beregninger for de fleste av tredjelandsfartøyene, settes minimumsestimatet av uttaket for de to årene 2004 og 2005 lik det registrerte uttaket pluss 3 prosent (tilsvarende minimumsestimatet av omfanget på norske fartøyers "svarte" uttak) – dvs. (66 900 + 2007 =) 68 907 tonn for 2004 og (57 200 + 1716 =) 58 916 tonn for 2005. For 2004 settes maksimumsestimatet av uttaket lik det registrerte uttaket + 10 prosent (tilsvarende maksimumsestimatet av omfanget på norske fartøyers "svarte" uttak), totalt (66 900 + 6690 =) 73 590 tonn.

For de spanske fartøyene settes det høyeste sannsynlige uttaket til 15 000 tonn i 2005. Det er på grunnlag av SINTEFs funn, som tilsier at det spanske uttaket mest sannsynlig har ligget en del høyere enn det som er registrert, men samtidig klart lavere enn det teoretiske maksimumsuttaget på 25 800 tonn. For tredjelandsfartøyene for øvrig settes det høyeste sannsynlige uttaket i 2005 lik det registrerte uttaket pluss 10 prosent (tilsvarende det høyeste sannsynlige omfanget på norske fartøyers "svarte" uttak), totalt (46 500 + 4650 =) 51 150 tonn.

Avrundet til hele 1000 tonn blir estimatene på minimum **69 000 tonn** og maksimum **74 000 tonn** for tredjelandsflåten i 2004. For 2005 blir minimumsestimatet **59 000 tonn** og maksimumsestimatet 15 000 tonn (spansk uttak) + 51 000 tonn (øvrig tredjelandsuttak) = **66 000 tonn**.

#### 4.2.5 Utkast av torsk

##### *Norske undersøkelser av utkast*

Utkast er en av fiskeriovertredelsene som er vanskeligst å avdekke, og det gjør at det er vanskelig og ressurskrevende å beregne omfanget av utkast. Data om utkast samles ikke systematisk

inn i Norge, men sporadiske undersøkelser har blitt gjort for å kartlegge omfang av utkast i enkelte fiskerier. Spesielt har dette vært gjort for torskefiskerier, der utkast av fisk under minstemålet har vært ansett som et problem.<sup>75</sup> En artikkel som sammenfatter eksisterende data om utkast i Norge, ble framlagt i 2002 av havforskerne John Willy Valdemarsen og Odd Nakken.<sup>76</sup> Her presenteres en oversikt over 55 norske fiskerier i henhold til fangstobjekt, fiskemetode, fartøytype og fangstområde/-sesong, og for hvert enkelt fiskeri gir forfatterne en vurdering av hvorvidt utkast er et problem. Videre anslår de hvor stor del av totalfangsten som ender som utkast. Dette blir angitt med henholdsvis en lav og en høy prosentandel. Forfatterne oppgir at disse anslagene er basert på

”[...] ulike statistikk-kilder og kjennskap til norske fiskerier”, og de understreker at ”[...] dette ikke er tall som er vitenskapelig basert, men som kan tjene som veiledende [...] og som kan være grunnlag for detaljundersøkelser av utkast”.<sup>77</sup>

I forbindelse med denne revisjonsundersøkelsen laget John Willy Valdemarsen et separat notat<sup>78</sup> basert på artikkelen fra 2002, der det ble spesifisert

- 1 i hvilke fiskerier utkast av torsk antas å forekomme, og
- 2 hvilket omfang utkast av torsk antas å ha i prosent av fangsten og i absolutte tall for de ulike fiskeriene.

Som det framgår av tabell 5,<sup>79</sup> anslås det at det årlige utkastet av torsk i norske fiskerier er i størrel-

**Tabell 5 Årlig utkast av torsk i norske fiskerier, basert på totale fangster i 2005 (reker og lodde) og 2000**

Fiskeri	Fangst	Torskeutkast, %		Torskeutkast, tonn	
		Min	Max	Min	Max
Fabrikktråling etter torskefisk i Barentshavet	50 000	1	3	500	1500
Ferskfisk/frysetråling etter torskefisk i Barentshavet	62 000	3	6	1860	3720
Småtråling etter torskefisk i Barentshavet	38 000	3	6	1140	2280
<b>Totalt torskeutkast i trålfiske etter torsk</b>				<b>3500</b>	<b>7500</b>
Autolinefiske etter torskefisk	25 000	2,5	7,5	625	1875
<b>Totalt torskeutkast i havfiske etter torsk</b>				<b>4125</b>	<b>9375</b>
Snurrevadfiske etter torskefisk på kysten Troms-Finnmark	26 000	3	6	780	1560
Snurrevadfiske etter skrei	5000	2	4	100	200
Kystlinefiske	13 000	2,5	5	325	650
Lofotfiske med line	4000	0,5	3	20	120
Juksa på Finnmarken	14 000	2	6	280	840
Lofotfiske med juksa	2000	0,5	4	10	80
Garnfiske etter torskefisk i Nord-Norge	31 000	3	10	930	3100
Lofotfiske med garn	17 000	1	8	170	1360
<b>Totalt torskeutkast i torskefiske</b>				<b>6740</b>	<b>17 285</b>
Reketråling i Barentshavet/Svalbard <sup>80</sup>	30 000	0,5	0,1	15	30
Kystreketråling nord for 62°N	3000	0,5	0,1	1,5	3
Loddekråling	0	0	0	0	0
Sildetråling i Vestfjorden og på kysten	58 000	0,1	1	58	580
Fløytlinefiske etter hyse	3000	0	2	0	60
Ringnotfiske etter sild	400 000	0,005	0,1	200	400
<b>Totalt torskeutkast i fiske etter andre arter enn torsk</b>				<b>274,5</b>	<b>1073</b>
<b>Totalt</b>				<b>7014,5</b>	<b>18 358</b>

75) Valdemarsen, John Willy og Odd Nakken (2003): *Utkast i norske fiskerier*. Rapport framlagt på seminar om utkast i nordiske fiskerier på Sophienberg slott 18.–20. november.

76) Valdemarsen, John Willy og Odd Nakken (2003): *Utkast i norske fiskerier*. Rapport framlagt på seminar om utkast i nordiske fiskerier på Sophienberg slott 18.–20. november.

77) Valdemarsen, John Willy og Odd Nakken (2003): *Utkast i norske fiskerier*. Rapport framlagt på seminar om utkast i nordiske fiskerier på Sophienberg slott 18.–20. november s. 2.

78) Valdemarsen, John Willy (2003): *Utkast av torsk i norske fiskerier i årene 2004 og 2005*, Bergen 2006

79) Tabellen er en bearbejdet versjon av en tilsvarende tabell i Valdemarsens notat fra 2006.

80) I notatet understrekes det at antall torskeindivider som kastes ut i rekekråling, vil være høyt, selv om utkastet i tonn er beskjeden. Det er fordi kun den aller minste torsken havner som bifangst i rekekrålingene.



sesorden mellom 7000 og 18 000 tonn. Mesteparten av utkastet skjer i forbindelse med fiske etter torsk og torskefisk. Med unntak av reke- og loddefangsten er tabellen ikke korrigert for endringer i fangstene i 2004 og 2005 i forhold til anslagene for 2000. De norske totalkvotene på torsk var høyere i 2004 og 2005 enn i 2000. Det kan gi grunn til å anta at utkastet av torsk har vært noe større i 2004 og 2005 enn det tabellen tilsier. Ifølge Fiskeri- og kystdepartementet vil på den annen side større kvoter gi mindre insentiv til å drive high-grading.

Dersom vi videre forutsetter at de norske kvotene ble overfisket med et sted mellom 3 prosent og 10 prosent disse årene (jf. avsnitt 4.2.2), må utkasttallene oppjusteres ytterligere.

Samtidig må det tas i betraktning at det har vært stort fokus på utkastproblematikken i de senere år. Den økte oppmerksomheten rundt problemet, blant annet fra både kontrollorganene og fiskerne, kan ha bidratt til at prosentandelen fisk som kastes ut, kan ha gått noe ned siden 2000. I det såkalte 9-partssamarbeidet mellom offentlige myndigheter og partene i fiskerinæringen om tiltak mot ulovligheter (dette omtales nærmere i kap. 6) har det vært et særlig fokus på utkast, og Fiskeridirektoratets oppfatning er at utkast er signifikant redusert de siste årene.<sup>81</sup> En liten andel av det som kastes ut, vil dessuten være knyttet til fiske sør for 62°N.

Samlet sett kan det antas at det årlige torskutkastet nord for 62°N i norske fiskerier ligger et sted mellom de angitte minimums- og maksimumsgrensene i tabellen, etter at disse er rundet oppover til nærmeste hele 1000 tonn, men mest sannsynlig i den nedre enden av dette intervallet.

I denne undersøkelsen vil **8000 tonn** og **19 000 tonn** bli betraktet som henholdsvis minimums- og maksimumsanslag for utkast av torsk fra norske fartøyer nord for 62°N både for 2004 og for 2005.

I spørreundersøkelsen til fiskerne oppga respondentene i gjennomsnitt en utkastprosent i norske torskefiskerier på 2,4 prosent (4,2 prosent ved utelukking av nullverdier).

#### *Russiske undersøkelser av utkast*

Ved det russiske fiskeriforskningsinstituttet PINRO er det laget en studie som kun omfatter

81) Vedlegg til brev fra Fiskeri- og kystdepartementet, mottatt 18. april 2007.

utkast av torsk i trålfisket etter torsk i russisk del av Barentshavet, men som dekker hele perioden 1993–2002. Her er det blant annet brukt en metode der man sammenlikner fangstsammensetningen i trålhal som tas på feltet av fartøyer som har forskere om bord, med fangstsammensetningen i landinger av fisk fra andre fartøyer som har fisket i samme fangstområde. Størrelsen på et eventuelt avvik gir en indikasjon på omfanget av utkast.<sup>82</sup> Konklusjonen er at det var systematiske forskjeller i fangstsammensetningen for de to kategoriene av fartøyer i alle de årene studien omfatter. Andelen småfisk var langt høyere for de fartøyene der forskere kunne observere fangstene, og der deres tilstedeværelse nok bidro sterkt til å forhindre utkast, enn for andre fartøyer.

Omfanget av utkastet viste seg å variere sterkt fra år til år – fra et minimum på ca. 3 mill. individer (i 1993 og 1994) til et maksimum på 22 mill. individer (i 1998). Omregnet til vekt tilsvarte dette et utkast fra 6000 til 60 000 tonn pr. år. Dette gir en variasjon i utkast i trålfisket etter torsk i russiske jurisdiksjonsområder fra under 1 prosent av fangstene enkelte år til nærmere 20 prosent i andre år.<sup>83</sup>

Basert på tendensen de siste årene undersøkelsen pågikk, antas det at omfanget av utkast har ligget et godt stykke unna begge disse ekstremverdiene i 2004 og 2005. I denne undersøkelsen settes omfanget av utkast i det russiske torskefisket i Barentshavet derfor fra 3 prosent (lavt anslag) til 10 prosent (høyt anslag) av oppfisket kvantum i 2004 og 2005.

Oppfisket kvantum settes i denne beregningen til gjennomsnittet av det laveste og det høyeste estimerte kvantum i Tabell 5, dvs. (292 000 tonn + 361 000 tonn/2 =) 326 500 tonn i 2004 og

82) Sokolov, K.M. (2003): *Estimation of cod discards in the Barents Sea and adjacent waters in 1993-2002. Comparison of results obtained using different methods.*

83) Dette er basert på et grovestimat av de oppgitte tallenes andeler av russiske torskekvoter for henholdsvis 1993 og 1998. Det er ikke urimelig å anta at variasjonene i utkast har vært store i den angitte perioden, og at de kan ha økt fram mot 1998, for så å gå tilbake. Ifølge Kystvakten var det tidligere slik at russiske fartøyer i mye større grad enn f.eks. norske tok vare på all fangst som ble tatt om bord. Med den russiske flåten økende markeditstilpasninger utover 1990-tallet endret dette forholdet seg, og det er grunn til å anta at utkastprosenten steg markert i disse årene. I de senere år kan bl.a. innføringen av sorteringsrist-teknologien ha bidratt til at utkastet har gått ned. For øvrig pekes det i den russiske studien på at årlige variasjoner i bestandens størrelsessammensetning vil ha mye å si for utkastfrekvensen – jo mer småfisk, jo mer utkast. I de russiske delene av Barentshavet, der studien er gjennomført, er torsken vanligvis langt mer småfallen enn i norske farvann, og minste tillatte maskevidde er mindre. Dette kan bidra til å forklare ekstremverdiene på opp mot 20 prosent utkast i enkelte år.

(315 000 tonn + 427 000 tonn/2 =) 371 000 tonn i 2005. For 2004 blir da det lave anslaget av utkast på (326 500 tonn x 0,03 =) 9795 tonn og det høye anslaget på (326 500 tonn x 0,10 =) 32 650 tonn. For 2005 blir tallene henholdsvis (371 000 tonn x 0,03 =) 11 130 tonn og (371 000 tonn x 0,10 =) 37 100 tonn.

Tredjelandfartøyenes torskefiske i Barentshavet foregår stort sett med trål, og det største kvantumet tas i de vestlige havområdene. I denne undersøkelsen legges det derfor til grunn at den gjennomsnittlige utkastprosenten fra tredjelandfartøyene er omtrent som fra norske torsketrålere – med andre ord at den ligger et sted mellom 2 prosent<sup>84</sup> og 6 prosent.

Oppfisket kvantum fra tredjelandfartøyene settes til snittet av høyeste og laveste estimerte kvantum (jf. avsnitt 4.2.4), dvs. (69 000 tonn + 74 000 tonn/2 =) 66 500 tonn i 2004 og (59 000 tonn + 66 000 tonn/2 =) 62 500 tonn i 2005. For 2004 blir da det lave anslaget av utkast (66 500 x 0,02 =) 1330 tonn og det høye anslaget (66 500 tonn x 0,06 =) 3990 tonn. For 2005 blir tallene henholdsvis (62 500 tonn x 0,02 =) 1250 tonn og (62 500 tonn x 0,06 =) 3750 tonn.

Laveste anslag for *alle nasjoners utkast* i 2004 blir da (8000 + 9795 + 1330 tonn =) 19 125 tonn, og høyeste anslag for samme år blir (19 000 + 32 650 + 3990 tonn =) 55 640 tonn. Tilsvarende anslag for 2005 blir (8000 + 11 130 + 1250 =) 20 380 tonn og (19 000 + 37 100 + 3750 tonn =) 59 850 tonn. Avrundet til nærmeste 1000 tonn blir høyeste og laveste anslag for alle nasjoners utkast dermed henholdsvis 19 000

tonn og 56 000 tonn for 2004 og henholdsvis 20 000 tonn og 60 000 tonn for 2005.

#### 4.2.6 Uttak av torsk i "Smutthullet" ved fiskefartøyer under bekvemmelighetsflagg

Siden 1999, da Norge og Russland inngikk en avtale med Island som fikk slutt på det uregulerte islandske torskefisket i Barentshavet (jf. avsnitt 1.2.2), har det uregulerte uttaket i Smutthullet vært begrenset til det som tidvis har vært fisket av trålere under bekvemmelighetsflagg. Når slike fartøyer dukker opp i Barentshavet, har Kystvakten forsøkt å følge med i aktiviteten, selv om det som regel ikke har vært mulig å gripe inn. I den grad man har hatt kapasitet til det, har man prøvd å estimere uttaket av torsk for det enkelte fartøy gjennom fysisk observasjon av fangstene som tas om bord.

I 2006 fikk Havforskningsinstituttet laget en samlet oversikt over Kystvaktens estimer av uttak av torsk i Smutthullet fra fartøyer under bekvemmelighetsflagg i 2005. Disse anslagene ble presentert på møtet til Det internasjonale havforskningsrådets (ICES) arbeidsgruppe for arktiske fiskebestander (AFWG) i april 2006, der man utarbeidet grunnlaget for kvoterådgivningen på torsk for 2007. Som en følge av dette ble et ekstra kvantum på ca. 2000 tonn lagt til i AFWGs anslag over totaluttaket av torsk i Barentshavet i 2005 (jf. tabell 6).

I denne undersøkelsen settes følgelig laveste sannsynlige estimat for uttak fra bekvemmelighetsflaggede fartøyer i 2005 til 1900 tonn. Høyeste sannsynlige estimat settes til det dobbelte – 3800 tonn. Det er fordi Kystvakten for det

Tabell 6 Kystvaktens observasjoner av torskefangster tatt i Smutthullet i 2005 av fartøyer under bekvemmelighetsflagg<sup>85</sup>

Fartøy	Flaggstater	Fiskeperioder	Torskefangster (tonn rund vekt)
"Murtosa"	Togo	01.11.04–07.02.05	180
		28.06–09.08.05	590
		24.08–25.10.05	200
"Kabou"	Togo	01.11.04–21.02.05	200
		18.05–09.08.05	600
"Kergulen"	Kergulen Island	01.01–07.02.05	40
		24.06–22.07.05	100
"Gideon"	Dominikanske Republikk	07.02.05	ukjent
<b>TOTAL</b>			<b>1910</b>

84) Gjennomsnitt av laveste utkastprosent for fabrikktrålere (1 prosent) og øvrige trålere (3 prosent), jf. tabell 5.

85) Nedreaas, Kjell H. (2006): *Some information about unreported landings of cod fished in the Barents Sea 'loop-hole', and the Norwegian Coast Guard inspections and reactions in 2005*. Arbeidsdokument # 5, ICES Arctic Fisheries Working Group, København, 19.–28. april 2006.

første ikke har anledning til å holde jevnlig oppsyn med denne aktiviteten, og for det andre fordi Kystvaktens anslag kun er basert på optisk observasjon av en del av fangstene. I mangel av estimater for 2004, brukes de samme anslagene for dette året.

Avrundet til nærmeste 1000 tonn, settes dermed laveste og høyeste anslag for bekvemmelighetsflaggede fartøys uttak til henholdsvis 2000 tonn og 4000 tonn for både 2004 og 2005.

#### 4.2.7 Uttak av torsk i ikke-kvotebelagt turist- og fritidsfiske i Norge

Beregningen av uttaket av torsk i turist- og fritidsfiske baseres i denne undersøkelsen på en sammenfatning SINTEF Fiskeri og havbruk har laget av ulike publikasjoner, offentlige utredninger og statistikk.<sup>86</sup>

Betegnelsen ”fritidsfiske” brukes på norsk om ulike typer fiske hvor formålet er matauk, sport eller rekreasjon. I tillegg omfatter det fiske for salg hvor fiskerne ikke er ført i fiskermanntallet. Fritidsfiske i sjøen gjort av utlendinger omtales som ”turistfiske”. Turist- og fritidsfisket er ikke kvotebelagt, og kun de fangstene som omsettes gjennom salgslagene, blir registrert i Fiskeridirektoratets landingsstatistikk. Slike fangster er imidlertid en liten andel av det antatte totaluttaket i turist- og fritidsfisket.

Det må presiseres at turist- og fritidsfisket i Norge er et fullt ut lovlig fiske, selv om det ikke er kvotebelagt.

##### *Fritidsfiske*

Mengden torsk tatt i fritidsfiske nord for 62°N som er levert til salgslagene for omsetning, har i 2000–2005 variert mellom 1000 og 2000 tonn per år. Som tabell 7 viser, var fangsten 1955 tonn i 2004, mens den i 2005 var 1146 tonn.

Det totale fritidsfisket for alle fiskeslag i sjø i Norge er av Hallenstvedt og Wulf estimert til 48 000 tonn fordelt på 10 000 tonn i hver av regionene Østlandet, Vestlandet og Midt-Norge og 18 000 tonn i Nord-Norge.<sup>87</sup> Dette estimatet er basert på to spørreundersøkelser gjort på ulike tidspunkter i 2003 med et representativt utvalg av totalt 1000 personer. Personene ble spurt om

86) Framstillingen i dette avsnittet er basert på denne sammenfatningen (SINTEF Fiskeri og Havbruks rapport nr. SFH 80 F063076 av 2. oktober 2006).

87) Hallenstvedt, Abraham og Ivar Wulf (2004): *Fritidsfiske i sjøen 2003*. Norges Fiskerihøgskole/Universitetet i Tromsø.

**Tabell 7 Fritidsfiske av torsk nord for 62°N som er omsatt gjennom fiskesalgslagene**

År	Mengde (tonn)
2000	1694
2001	1182
2002	1240
2003	1853
2004	1955
2005	1146

Kilde: Fiskeridirektoratet, 2006

antall fisketurer i året, fangstmengder per fisketur og i løpet av året. Disse dataene er sammenholdt med andre undersøkelser av tidsbruk som er utført som ledd i Statistisk sentralbyrås levekårsundersøkelser og tidsforbruksundersøkelser.

SINTEF anslår at fisket nord for 62°N tilsvarer om lag det som fanges i Nord-Norge og Midt-Norge, dvs. ca. 28 000 tonn eller 58 prosent av total fritidsfangst. Basert på et notat fra Havforskningsinstituttet,<sup>88</sup> antas det videre at torsk utgjør om lag 50 prosent av dette kvantumet, altså ca. 14 000 tonn torsk per år. Dette tallet inkluderer fangstene fra fritidsfisket som er registrert hos salgslagene.

En annen kilde for å estimere fangst innen fritidsfisket er undersøkelser av folks konsum av matvarer. Forbruket av selv fisket fisk og fisk mottatt som gave har blitt estimert til ca. 43 000 tonn årlig.<sup>89</sup> Dette ligger nær estimatet for samlet fritidsfangst i sjø på 48 000 tonn.

##### *Turistfiske*

Det finnes flere utredninger om turistfisket i Norge. Hallenstvedt og Wulf har konkludert med at turistfisket i sjø står for 12 000–15 000 tonn årlig fangst for hele landet.<sup>90</sup> Antar man at fangstene fordeler seg på samme måte nord og sør for 62°N som forutsatt for det øvrige fritidsfisket, og at torsk utgjør ca. 50 prosent av fangsten nord for 62°N, vil torskeandelen være mellom 3000–3750 tonn.

88) Nedreaas, Kjell (2005): *Short note about tourist- and recreational fishing in Norway*. Institute of Marine Research, Arctic Fisheries Working Group.

89) Hallenstvedt, Abraham og Ivar Wulf (2004): *Fritidsfiske i sjøen 2003*. Norges Fiskerihøgskole/Universitetet i Tromsø.

90) Hallenstvedt, Abraham og Ivar Wulf (2001): *Fisk som agn. Utenlandsk turistfiske i Norge*. Rapport fra et fellesprosjekt, Norges Fiskarlag og Norges Turistråd. Norges Fiskerihøgskole/Universitetet i Tromsø.

Andre utredninger er kommet til lavere anslag. En rapport fra Cap Gemini Ernst & Young anslår turistfiskernes totale fangster pr. år på landsbasis til mellom 6000–9000 tonn, alle fiskeslag inkludert.<sup>91</sup> Disse anslagene er også referert i St.meld. nr. 19 (2004–2005) når det gjelder omfanget av turistfisket i Norge. Med de samme forutsetningene om fangstens fordeling nord og sør for 62°N og om andelen torsk i fangstene, kan turistfiskernes fangster av torsk nord for 62°N anslås å være mellom 1500 og 2250 tonn.

Transportøkonomisk institutt (TØI) utførte i 2005 en studie med et omfattende datamateriale basert på TØIs gjesteundersøkelse i 2004, som omfatter en spørreundersøkelse av utenlandske turister som reiste ut av Norge med bil.<sup>92</sup> TØI har data for antall turister som kom med bil til Norge i de ulike sesongene i året. Videre har de svar fra en spørreundersøkelse for å beregne andel av turistene som fisker i sjøen, antall fisketurister per reisefølge, fangster (kilo filet) per reisefølge og omregningsfaktorer fra filetvekt til rundvekt. TØI kommer fram til at fangstmengden fra turistfisket er ca. 1400 tonn filet eller 4200 tonn rundvekt. Det tilsvarer 5 kg filet eller 15 kg fisk (rundvekt) per fisker per år.

Essens Management har i en utredning gjort for Reiselivsbransjens landsforening<sup>93</sup> bygget videre på TØI-utredningen for å fange inn turistfiskere som reiser på annen måte. De anslår at 20 prosent av fisketuristene ankommer med andre transportmidler enn bil. På denne bakgrunn – samt en noe høyere omregningsfaktor fra filet til rundvekt – er total fangst for alle fiskeslag i turistfisket anslått til 5800 tonn. Med de samme antakelsene som foran om fordeling av fangst nord og sør for 62°N og om andel torsk i fangstene nord for 62°N, blir fangstkvantumet i turistfisket etter torsk nord for 62°N om lag 1450 tonn.

Det er en del feilkilder i datamaterialet som ligger til grunn for de ulike beregningene av turist- og fritidsfiske. Det kan være ulike motiv for både over- og underrapportering av fangstmengdene,

avhengig av hvilken næringsinteresse man ser saken i forhold til. Dessuten kan også turist- og fritidsfiskere drive selektivt fiske på bestemte arter, og utbytte pr. kilo rund vekt kan være lavere enn det offisielle omregningsfaktorer tilsier.

For å begrense turistfisket er det ved forskrift av 1. juni 2006 fastsatt forbud mot å føre ut av landet mer enn 15 kg fisk eller fiskevarer per person, inkludert bearbejdede produkter, blant annet fiskefilet, innenfor en periode på 24 timer. Fisk eller fiskevarer kjøpt i Norge, omfattes ikke dersom det kan dokumenteres at fisken eller fiskevarene er kjøpt fra registrert næringsdrivende, eller dette av andre grunner framstår som overveiende sannsynlig. Det kan i tillegg til utførselskvoten også utføres én hel troféfisk uavhengig av vekt.<sup>94</sup>

#### *Samlet fangst i turist- og fritidsfisket*

Om man sammenfatter de ulike anslagene for uttak av torsk nord for 62°N i turistfisket, så varierer anslagene fra ca. 1500 tonn til 3750 tonn. Sammen med fangsten fra fritidsfisket på ca. 14 000 tonn kan samlet torskefangst for turist- og fritidsfisket nord for 62°N være i størrelsesorden 15 000 tonn–20 000 tonn.<sup>95</sup> I denne undersøkelsen blir disse tallene betraktet som henholdsvis minimums- og maksimumsanslag av det norske turist- og fritidsfisket.

### **4.3 Overfiske av torsk i Barentshavet i 2004 og 2005**

#### **4.3.1 Oppsummering av usikkerheten i anslagene**

Som det framgår av framstillingen i avsnitt 4.2, varierer usikkerheten i anslagene fra komponent til komponent:

- Beregningen av russiske fartøys uttak av torsk er basert på grundige analyser som er utviklet over flere år av Fiskeridirektoratet, samt på Havforskningsinstituttets og SINTEFs alternative analyser på grunnlag av samme datamateriale. Direktoratets syn er at man har vært konservative i anslagene, og det antas derfor at uttaket har vært minst så høyt som det de laveste estimatene tilsier. Usikkerheten

91) Cap Gemini Ernst & Young (2003): *Vurdering av turistfiske som inntektskilde i Norge. Hvilke inntekter gir turistfisket sammenliknet med yrkesfisket?* Utredning på oppdrag for Reiselivsbedriftenes Landsforening.

92) *Utenlandske bilturisters fiske i saltvann i Norge i 2004*. TØI-rapport 788/2005.

93) Essens Management (2005): *Har turistfiske innvirkning på bestanden av kysttorsk?* Utredning på oppdrag for Reiselivsbedriftenes Landsforening.

94) Jf. forskrift om utførselskvote av fisk og fiskevarer fra sportsfiske, 1. juni 2006.

95) Dette kvantumet fordeler seg på kysttorsk og nordøstarktisk torsk. Basert på Nedreaas (2005) og Hallenstvedt & Wulf (2004) anslår SINTEF at fordelingen i fritidsfisket er ca. 80 prosent kysttorsk og ca. 20 prosent nordøstarktisk torsk. Dersom det samme legges til grunn for turistfisket, vil 3000–4000 tonn av totalen på 15 000–20 000 være nordøstarktisk torsk, resten vil være kysttorsk. Fritidsfisket etter torsk er kystbasert og foregår i størst grad i sommerhalvåret når det er kysttorsk som er mest tilgjengelig.

i anslagene er særlig knyttet til spørsmålet om bearbeidingsgrad på fisken som er transportert fra Barentshavet. Det er en faktor som kan gi store utslag, slik det framgår av den store avstanden mellom laveste og høyeste estimat for det russiske uttaket. For øvrig kan det nevnes at Fiskeridirektoratet og Havforskningsinstituttet har samarbeidet om utregningene for overfisket i 2006, og ved bruk av en omforent metode har de anslått overfisket i 2006 til å ligge på 117 000–124 000 tonn.<sup>96</sup>

- Også turist- og fritidsfisket i Norge (særlig turistfisket) har blitt forholdsvis grundig studert de siste årene. Det er en viss usikkerhet knyttet til totaluttaket, men den er mindre enn for de beregningene som gjelder andre former for uregistrert fiske, slik det også framgår av det beskjedne spennet mellom høyeste og laveste estimat. Det har blant annet å gjøre med at det er snakk om fullt lovlig aktivitet, slik at aktørene ikke skulle ha spesielle motiver for å oppgi uriktige data i tilknytning til f.eks. spørreundersøkelser.
- Beregningene av uregistrert uttak knyttet til norske og tredjelandsfartøyers fiske, utkast av fisk, samt bekvemmelighetsflaggede fartøys uregulerte fiske, må i sammenlikning betraktes som svært usikre. Som for det russiske uttaket, er usikkerheten særlig knyttet til maksimumsanslagene. For de norske og tredjelandsfartøyenes vedkommende har dette først og fremst å gjøre med at det er gjort få, om noen, systematiske forsøk på å beregne dette uttaket. Beregning av uregistrert uttak fra norske fartøy innebærer dessuten store metodiske vanskeligheter, fordi det er snakk om en svært tallrik og sammensatt flåte med tilsvarende variasjon i måter å omgå regelverket på. For utkast er det gjort en del studier, men det eksisterende materialet er svært fragmentert, og det er ikke laget noen estimater av samlet mengde torsk som kastes ut i forbindelse med fisket.<sup>97</sup> Anslag av bekvemmelighetsflaggede fartøys uttak er kun basert på Kystvaktens noe sporadiske observasjoner, men her antas totaluttaket å være beskjedent.

#### 4.3.2 Hovedkonklusjoner

Selv om undersøkelsen viser at det er stor usikkerhet i anslagene, er det god grunn til å anta at russiske fartøys uregistrerte uttak av torsk har vært på mer enn 100 000 tonn i 2005. Usikkerheten er først og fremst knyttet til hvor langt over 100 000 tonn det reelle tallet ligger.

Summeres gjennomsnittet av laveste og høyeste anslag for hver enkelt av komponentene som til sammen utgjør uttaket av torsk i Barentshavet nord for 62°N, kommer man til et samlet uttak i 2005 på 225 000 tonn mer enn totalkvoten. Usikkerheten i beregningene tilsier imidlertid at man bør være tilbakeholdne med å hevde at dette er et sannsynlig nivå på overfisket. Summerer man de laveste anslagene for de enkelte komponentene, kommer man fram til et uttak på 123 000 tonn over kvote. Et slikt forsiktig anslag over overfisket tilsier like fullt at mer enn hver fjerde torsk som tas ut av Barentshavet, blir tatt utenom fastsatt kvote.

Det store spennet mellom laveste og høyeste anslag for en rekke av komponentene som inngår i beregningen, viser mangelfull kunnskap om omfanget på totaluttaket. Dette er ikke unikt for torskeuttaket i Barentshavet, der man i global sammenheng har kommet relativt langt i arbeidet med å få oversikt over den urapporterte delen av uttaket. Blant annet ut fra den viktige rollen fiskeristatistikken (herunder data om uttaket) spiller i forskernes bestandsberegninger og kvoteråd, kan det stilles spørsmål om innhenting av data om det urapporterte fisket, samt arbeidet med videreutvikling av metoder for beregning av de ulike formene for uregistrert uttak, bør prioriteres høyere.

96) Vedlegg til brev fra Fiskeri- og kystdepartementet, mottatt 18. april 2007.

97) Valdemarsen og Nakkens sammenfattende analyse omfatter kun norske fiskerier.

## 5 Tema 2: Implementering av vedtak fattet av fiskerikommisjonen

Formålet med problemstillingen om implementering av vedtak fattet i Den blandede norsk-russiske fiskerikommisjon er å undersøke hvorvidt og hvordan partene iverksetter slike vedtak i sine respektive land. For den norske delen av undersøkelsen vil dette for det første innebære en kartlegging og beskrivelse av det norske systemet for implementering av relevante kommisjonsvedtak i norsk rett, og for det andre en gjennomgang av hvordan utvalgte kommisjonsvedtak fra kommisjonens 33. sesjon er tatt ned i norsk lovverk.

Etter en presentasjon av revisjonskriteriene som skal brukes i dette kapittelet, gis det i avsnitt 5.2 en generell beskrivelse av hvilke prosedyrer norske myndigheter følger når kommisjonens vedtak skal innføres i det nasjonale lovverket. I avsnittene 5.3 og 5.4 beskrives det hvordan utvalgte kommisjonsvedtak på fiskerikontrollområdet har blitt implementert i lovverket og fulgt opp i praksis. Konkret dreier det seg om et sett nye bestemmelser om omlasting av fisk til havs, som ble vedtatt på kommisjonens 33. sesjon i 2004 og innskjerpet på den 34. sesjon året etter. I avsnittene 5.5 og 5.6 er hovedfokus på implementering av vedtak vedrørende samarbeidet mellom de norske og russiske etatene som har ansvar for å gjennomføre kontrollen med fisket.

### 5.1 Revisjonskriterier

På de årlige møtene i Den blandede norsk-russiske fiskerikommisjon utarbeides det en protokoll med detaljerte bestemmelser vedrørende fisket og fiskeriforvaltningen for det påfølgende året. Her framgår det blant annet hvilke kvoter som er fastsatt for fellesbestandene, hvordan disse skal fordeles mellom Norge, Russland og tredjeland, og hvilke omforente tekniske reguleringer for fisket som partene har blitt enige om. På de siste årenes kommisjonsmøter har det vært økende fokus på kontrollspørsmål, og ett av punktene i protokollen dreier seg om hvilke tiltak de to lands kontrolltater skal gjennomføre hver for seg eller sammen for å sikre at fiskerne overholder regelverket. Etter møtene må partene sørge

for at vedtakene i protokollen blir nedfelt i de to landenes nasjonale lovgivning.<sup>98</sup>

Norge og Russland har forpliktet seg til å etablere regler og vilkår for gjennomføringen av sine gjensidige fiskeriforbindelser<sup>99</sup> og sikre at deres borgere og fiskefartøyer overholder bestemmelser i fiskeriatvaten av 1976 og andre forskrifter vedrørende fisket.<sup>100</sup> Undersøkelsen legger til grunn at det foreligger rutiner for hvordan vedtatte forpliktelser skal implementeres i norsk rett.

I kommisjonens 33. sesjon vedtok partene at det skulle innføres rapporteringsplikt for fiske- og transportfartøy involvert i omlasting til havs,<sup>101</sup> og på kommisjonens 34. sesjon vedtok partene at de skulle videreføre og sørge for full implementering av disse tiltakene. Undersøkelsen legger til grunn at disse vedtakene er nedfelt i norsk lov og forskrift og implementert i praksis på norsk side.

### 5.2 Beskrivelse av prosedyren for å nedfelle kommisjonsvedtak i lovgivning og regelverk

Norske fiskerimyndigheter inngår hvert år bilaterale fiskeriattaler med andre stater som innebærer forpliktelser for Norge og den annen stat, i tillegg til at Norge påtar seg forpliktelser etter vedtak truffet i regionale fiskeriorganisasjoner og multilaterale organisasjoner (FN-organer o.l.). Avtalene som inngås, kan ha svært forskjellig omfang og innhold, men implementeringen av forpliktelsene følger likevel samme mønster:

Etter at en avtale er undertegnet, eller det er fattet et vedtak i for eksempel Den blandede norsk-russiske fiskerikommisjon, gjennomgås avtalen/

98) Dette gjelder for vedtak som krever lovhjemmel for at de skal gjennomføres i praksis og la seg håndheve i det påfølgende fiskeåret, jf. redegjørelsen for dette i avsnitt 5.2.

99) Avtale mellom Norge og Russland av 1976 om gjensidige fiskeriforbindelser, innledende tekst.

100) Avtale mellom Norge og Russland av 1976 om gjensidige fiskeriforbindelser, Artikkel 5, § 1.

101) Protokoll for den 33. sesjon i Den blandede norsk-russiske fiskerikommisjon, pkt. 12.5.

vedtaket med tanke på oppfølging fra norsk side. Først må man ta stilling til om den enkelte forpliktelse som framgår av avtalen, er av en slik karakter at oppfølging av forpliktelsen etter *legalitetsprinsippet* krever hjemmel i lov eller forskrift. Legalitetsprinsippet tilsier at offentlig myndighetsutøvelse som griper inn i borgernes frihet, eiendomsrett og rettssfære, krever hjemmel i formell lov.<sup>102</sup> Dermed vil alle forpliktelser som dreier seg om regulering av *fiskernes virksomhet*, i utgangspunktet kreve slik hjemmel.

De forpliktelsene norske og andre staters forvaltningsorganer påtar seg *i forhold til hverandre*, vil i noen tilfeller kunne følges opp direkte, mens det i andre tilfeller også her vil kreves en lovhjemmel. Dette vil variere ut fra forpliktelsens karakter.

Dersom man kommer fram til at oppfølging av en gitt forpliktelse krever hjemmel i lov eller forskrift, vil norske myndigheter se på eksisterende regelverk og vurdere om man allerede har tilstrekkelig hjemmel eller ikke til å kunne gjennomføre forpliktelsen uten å måtte endre regelverket. I flere tilfeller kan man konkludere med at det ikke er behov for forskriftsendring. Det kan for eksempel være tilfelle hvis den forpliktelsen man har påtatt seg, er en plikt som allerede eksisterer i norsk rett.

Hvis nødvendig hjemmel ikke eksisterer i det nasjonale regelverket, er neste skritt å få dette på plass. Finnes det hjemmel i lov til å kunne fastsette forskrift for å iverksette regler som hjemler forpliktelsen i nasjonal rett, vil slik forskrift bli fastsatt. Slik forskrift fastsettes normalt av Fiskeri- og Kystdepartementet eller Fiskeridirektoratet, men i visse tilfeller kan det være at kompetansen til å gi regler er lagt til Kongen i Statsråd. For at departementet eller direktoratet skal kunne fastsette forskriften, må myndigheten til dette være delegert, enten gjennom lovgivningen eller i et delegeringsvedtak. Dersom innføring av nytt regelverk eller endring av regelverk anses å være av en slik karakter at den må på høring, sendes forslaget ut til berørte organisasjoner og etater, slik at de får anledning til å uttale seg om saken før nytt regelverk/regelendring vedtas. Det er blant annet berørte departementer, regionale myndigheter, fiskernes organisasjoner (Norges Fiskarlag osv.), salgslagene, Kystvakten m.fl.

I visse tilfeller kan det være at forpliktelsen man har påtatt seg, er av en slik karakter at det er nødvendig med en lovendring for å få på plass det nødvendige regelverk. I så fall må det utarbeides et lovforslag (odelstingsproposisjon) som legges fram for Stortinget for beslutning. Når Stortinget har vedtatt lovhjemmelen, fastsettes det forskrifter med hjemmel i den endrede/nye loven, med mindre oppfølgingen av vedtaket nå er hjemlet direkte i den nye loven. Det er imidlertid sjelden at man fra norsk side i de årlige fiskeriforhandlingene vil inngå forpliktelser man ikke allerede har lovhjemmel i nasjonal rett til å kunne gjennomføre.

Når forpliktelsen er tatt inn i regelverket, varsles Lovdata<sup>103</sup> umiddelbart, og Lovdata sørger for kunngjøring av forskriften/forskriftsendringen. Forskriften er nå juridisk bindende og trer i kraft fra det tidspunkt den selv angir. Dermed er det formelle grunnlaget på plass for at overtredelser kan sanksjoneres. Forskriften inneholder som regel en henvisning til den lovparagrafen eventuelle overtredelser straffes etter, og strafferammen vil framgå av denne paragrafen.

I tillegg til at forskriften kunngjøres via Lovdata, blir den kunngjort via fiskeriaviser i form av J-melding (juridisk melding) fra Fiskeridirektoratet. J-meldingen har ikke samme juridiske status som kunngjøring via Lovdata, men er en god informasjonskilde om de til enhver tid gjeldende regler og de regelendringene som foretas. J-meldingene finnes på [www.fiskeridir.no](http://www.fiskeridir.no). For å sikre at berørte interesser blir gjort oppmerksom på regelendringen, skrives det gjerne i tillegg en pressemelding. I visse tilfeller blir det også sendt ut melding via radio. Regelverksendringen blir også på egnet vis formidlet videre til de organer som skal gjennomføre/kontrollere tiltaket, herunder Kystvakten og Fiskeridirektoratet (med mindre det er direktoratet selv som står for regelendringen).

Dersom forskriften medfører endringer i regelverket som også fartøy fra andre stater må forholde seg til, vil den bli notifisert relevante stater via diplomatiske kanaler. Parallelt med dette vil norske myndigheter ofte informere de andre statenes fiskerimyndigheter direkte, slik at informasjon om regelendringen når fram til brukerne så hurtig som mulig.

103) Lovdata er en privat stiftelse opprettet av Justisdepartementet og Det juridiske fakultet ved Universitetet i Oslo. Lovdatas formål er å etablere og drive systemer for rettslig informasjon. Lovdata har en sentral rolle i forvaltningen av det rettslige informasjonssystem, blant annet ved en kontinuerlig konsolidering av hele det norske regelverket (dvs. innarbeiding av endringer i lov- og forskriftstekstene).

102) <http://www.caplex.no/Web/ArticleView.aspx?id=9320649>.

### 5.3 Implementering av vedtak om nye omlastingsprosedyrer i norsk lovgivning

Som beskrevet i kapittel 4, gikk russiske fiskefartøyer på slutten av 1990-tallet i økende grad over til å levere fangstene sine til tredjeland, direkte eller via omlasting til transportfartøyer. Det skapte nye utfordringer for etatene som skulle kontrollere fisket. I 2000 oppdaget norske og russiske kontrollorganer gjennom å sammenholde opplysninger at en stor del av omlastingsoperasjonene ikke ble innmeldt til russiske myndigheter i henhold til regelverket.<sup>104</sup>

Samme høst uttalte Det permanente utvalg for forvaltnings- og kontrollspørsmål på fiskerisektoren<sup>105</sup> følgende: ”Partene konstaterte at det foregår en omfattende omlasting på havet og var enige om at denne virksomheten ikke er gjensstand for skikkelig kontroll fra partene.”<sup>106</sup> På kommisjonsmøtet i 2004 (den 33. sesjon) vedtok man etter forslag fra Det permanente utvalg et sett med nye regler for rapportering i forbindelse med omlasting til havs og påfølgende landing av fisken. Hensikten var å gjøre det lettere for norske og russiske myndigheter å føre kontroll med omlastingsaktiviteten, og dermed også med det totale uttaket av fisk.

De nye bestemmelsene ble lagt inn i punkt 12.5 i protokollen fra den 33. sesjon og gjentatt i protokollen fra den 34. sesjon, der partene påpekte at det var nødvendig å sørge for at reglene ble implementert fullt ut.

Rapporteringsordningen skulle være innført før 1. januar 2005 og inneholde følgende krav:<sup>107</sup>

- Fiskefartøyet skal sende melding om omlasting senest 24 timer før omlastingen starter.
- Fartøy som mottar fangst, skal senest én time etter at omlasting har funnet sted, sende rapport om omlastingen.
- Meldingen skal inneholde informasjon om tid og posisjon for omlastingen og opplysninger om fartøy og hvem som har mottatt fangst,

104) Referat fra møte mellom Fiskeridirektoratet og Riksrevisjonen, 9. november 2006.

105) Det permanente utvalg er et norsk-russisk utvalg under fiskerikommisjonen som møtes mellom de årlige sesjonene for å drøfte og utarbeide forslag til samarbeidstiltak innen fiskeriregulering og fiskerikontroll.

106) Protokoll fra møte i Det permanente utvalg for forvaltnings- og kontrollspørsmål på fiskerisektoren i Henningsvær, 16.–20. oktober 2000, pkt. 5.1.

107) Protokoll for den 33. sesjon i Den blandede norsk-russiske fiskerikommisjon, pkt. 12.5.

samt omlastet kvantum spesifisert på art i rund vekt.

- Mottaksfartøyet skal senest 24 timer før landing finner sted, også gi opplysninger om hvor fangsten skal landes.
- Fiskefartøy som har til hensikt å lande fisk i tredjeland, skal ved utseiling fra de respektive lands soner gi opplysninger om hvor fangsten skal landes.

Protokollen foreskrev også at partene skulle innføre forbud mot omlasting av fisk til fartøy som ikke har rett til å seile under NEAFC-flagg<sup>108</sup> eller flagget til stater som ikke har status som NEAFC-samarbeidsland.

Videre vedtok partene å innføre sporingsplikt for transportfartøy som mottar fisk på lik linje med fiskefartøy.

De nye bestemmelsene om omlasting påla fiskerne nye forpliktelser og kan slik sett sies å ”[...] gripe inn i borgernes frihet, eiendomsrett og rettssfære”. Følgelig hører de til den type bestemmelser som i henhold til legalitetsprinsippet krever hjemmel i norsk lovgivning (jf. avsnitt 5.2).

Fiskeridirektoratet opplyser at ingen av de nye bestemmelsene krevde noen endringer i eksisterende lover. Kun forskriftsendringer var nødvendige.<sup>109</sup> Arbeidet med å få disse på plass tok likevel noe tid, og man rakk ikke å få de nye bestemmelsene inn i regelverket innen 1. januar 2005, slik intensjonen ser ut til å ha vært ut fra ordlyden i protokollen.

Rapporteringsplikten for fiske- og transportfartøy involvert i omlasting til havs og/eller påfølgende landing av fangst, samt forbudet mot omlasting til fartøy som ikke har rett til å seile under flagget til NEAFC-(samarbeids)land, ble innført i løpet av vinteren og våren 2005 gjennom fire forskrifter/forskriftsendringer. Disse gjelder henholdsvis for utenlandske fartøy i Norges økonomiske sone, for norske fartøy uansett jurisdiksjonsområde,<sup>110</sup> for norske og

108) NEAFC står for North East Atlantic Fisheries Commission og har et myndighetsområde som i utgangspunktet er avgrenset til områdene utenfor 200-milssonene, deriblant det såkalte Smuthavet og Smuthullet.

109) Referat fra møte mellom Fiskeridirektoratet og Riksrevisjonen, 9. november 2006.

110) J-45-2005, Forskrift om rapportering av fangst for norske fartøy; vedtak og ikrafttreden 16. februar 2005; J-melding datert 23. februar 2005.



utenlandske fartøyer i Fiskevernsonen ved Svalbard,<sup>111</sup> samt for norske og utenlandske fartøyer i territorialfarvannet ved Svalbard.<sup>112</sup> Forskriften som gjelder norske fartøyer, trådte i kraft 23. februar 2005, de øvrige 1. mai 2005.

Alle de fire forskriftene/forskriftsendringene omfatter likelydende punkter om *omlastingsmelding og havneanløp*. I punktet om omlastingsmelding heter det at "[d]et er tillatt å foreta omlasting til fartøyer fra medlemsstater i EU, Russland, Færøyene, Grønland og Island<sup>113</sup>, samt fartøyer fra NEAFC-samarbeidsland". Videre slås det fast at fiskefartøyer som skal laste om fisk, må sende omlastingsmelding senest 24 timer før omlasting, mens mottaksfartøyer må sende slik melding senest én time etter avsluttet omlasting. Deretter følger en detaljert oversikt over hvilke opplysninger meldingen skal inneholde, og denne dekker alle de kravene til en omlastingsmelding som er gjengitt i punkt 12.5 i protokollen fra 33. sesjon.

I punktet om melding om havneanløp slås det fast at fartøyer som har mottatt fangst fra annet fartøyer, skal sende slik melding senest 24 timer før landing finner sted.<sup>114</sup> Også her følger en detaljert oversikt over opplysninger som skal framgå, herunder landingshavn, landingstidspunkt og kvantum/art som skal landes.

Bestemmelsen om at også transportfartøyer skal være underlagt sporingsplikt, ble også innført gjennom fire forskriftsendringer. Forskriftene som har blitt endret, dreier seg om sporingsplikt for norske fartøyer i alle jurisdiksjonsområder,<sup>115</sup> for utenlandske fartøyer i NØS og fiskerisonen ved Jan Mayen,<sup>116</sup> for norske og utenlandske fartøyer i

Fiskevernsonen ved Svalbard,<sup>117</sup> samt for norske og utenlandske fartøyer i territorialfarvannet ved Svalbard.<sup>118</sup> I samtlige tilfeller består endringen i et tillegg i § 1, slik at forskriften kommer til å gjelde også for "transportfartøyer som mottar fangst". Forskriftsendringen som gjelder norske fartøyer, trådte i kraft 21. februar 2005, de øvrige 1. mars 2005.

Alle de nye forskriftene ble offentliggjort som egne J-meldinger. Prosedyren for innsending av melding om henholdsvis omlasting og havneanløp framgår av forskriftene, der det er lagt inn et skjema for hver av de to meldingstypene.

Den enkelte forskrift inneholder et eget punkt om straff, der det vises til hvilken lov og paragraf som brukes for å straffe brudd på forskriften.

---

#### 5.4 Oppfølging og håndheving av de nye omlastingsforskriftene

Ifølge Kystvakten har de nye omlastingsforskriftene stort sett blitt etterlevd av fiskerne. Det er ikke registrert noen brudd på disse reglene i NØS, verken i 2005 eller 2006.<sup>119</sup> Omlastingsaktiviteten i NØS er imidlertid forholdsvis beskjeden, og norske fartøyer og tredjelandsfartøyer driver i svært liten grad omlasting av fisk.

I territorialfarvannet ved Svalbard var det visse problemer med etterlevelsen av de nye forskriftene den første tiden etter at de trådte i kraft. De russiske fartøyene fulgte ikke alltid regelverket når de drev omlasting i dette området.<sup>120</sup> Mye omlasting skjer nettopp her, ettersom mange skipper på russiske transportfartøyer foretrekker å gå inn i le av Bjørnøya når de skal ta imot fisk.<sup>121</sup>

111) J-55-2005, Forskrift om endring av forskrift om regulering av fiske i Fiskevernsonen ved Svalbard; vedtak 17. mars 2005 og ikrafttreden 1. mai 2005; J-melding datert 17. mars 2005.

112) J-58-2005, Forskrift om rapportering og kontroll mv. ved fiske i Svalbards territorialfarvann og indre farvann.

113) Med andre ord samtlige av medlemslandene i NEAFC.

114) Kravet kommer dermed til å gjelde ikke bare fartøyer som skal lande i tredjeland, men alle fartøyer som skal lande omlastet fisk uansett landingshavn.

115) J-41-2005, Forskrift om endring av forskrift om satellittbasert overvåking av fiske- og fangstfartøyers aktivitet; vedtak og i kraft den 17. februar 2005; J-melding datert 21. februar 2005.

116) J-38-2005, Forskrift om endring av forskrift om satellittbasert overvåking av utenlandske fiskefartøyers aktivitet i Norges økonomiske sone og i Fiskerisonen ved Jan Mayen; vedtak 21. februar 2005 og ikrafttreden 1. mars 2005; J-melding datert 21. februar 2005.

117) J-39-2005, Forskrift om endring av forskrift om satellittbasert overvåking av fiske- og fangstfartøyers aktivitet i Fiskevernsonen ved Svalbard; vedtak 17. februar 2005 og ikrafttreden 1. mars 2005; J-melding datert 21. februar 2005.

118) J-40-2005, Forskrift om endring av forskrift om satellittbasert overvåking av fiske- og fangstfartøyers aktivitet i Svalbards territorialfarvann og indre farvann; vedtak 17. februar 2005 og ikrafttreden 1. mars 2005; J-melding datert 21. februar 2005.

119) Telefonintervju med Kystvaktsskvadron Nord, 25. januar 2007.

120) Telefonintervju med Kystvaktsskvadron Nord, 25. januar 2007.

121) Statusrapport for 2005 – *Russisk fiske av torsk og hyse/omlasting på havet*. Fiskeridirektoratet, mars 2006. Antall omlastingsoperasjoner ved Bjørnøya gikk imidlertid markant ned i løpet av 2005, mens aktiviteten økte tilsvarende i RØS og Gråsonen.

I denne innkjøringsperioden unnlot man å gripe direkte inn mot overtredene, men 22. oktober 2005 gjennomførte kystvaktfartøyet "KV Nordkapp" en inspeksjon etter å ha registrert at det russiske fiskefartøyet "Kapitan Gorbatsjov" drev omlasting til transportfartøyet "Dmitrij Pokramovitsj" ved Bjørnøya. Det ble avdekket at omlastingsreglene ikke var blitt fulgt, og denne gangen valgte norske myndigheter å håndheve regelverket.<sup>122</sup> Fartøyene fikk et forelegg fra sysselmannen på Svalbard, og etter at det ble stilt bankgaranti for beløpet, fikk de gå.<sup>123</sup>

Rederiene godtok imidlertid ikke skyld, og det ble rettsak i januar 2006. Saken gikk i Nord-Troms tingrett og endte i første omgang med frifinnelse for begge fartøyer. Når det gjaldt transportfartøyet, kunne ikke de nye forskriftene anvendes, ettersom transportfartøyer skal sende rapport innen én time etter omlasting, og fartøyet på det tidspunktet allerede hadde blitt oppbrakt.<sup>124</sup> Når det gjaldt fiskefartøyet, kunne forskriftene i utgangspunktet anvendes, men retten kom til at disse ikke var tilstrekkelig hjemlet i eksisterende lovgivning.

Påtalemyndigheten anket saken på det punkt som gjaldt manglende omlastingsmelding. I februar 2007 opphevet lagmannsretten tingrettens frifinnelse med henvisning til at det fantes hjemmel for de angjeldende forskriftene i Kongelig resolusjon av 4. mars 2005.

Etter oppbringelsen av de to fartøyene registrerte Kystvakten at flere og flere fartøyer begynte å etterleve regelverket. Det kom også en rekke forespørsler fra russiske fartøyer til Kystvaktskvadron Nord om hvordan reglene fungerte i praksis. Til tross for det første utfallet av den omtalte rettsaken, har det ikke vært tilsvarende problemer med etterlevelsen av de nye forskriftene i 2006 som det man opplevde i starten. Det har heller ikke vært flere håndhevings-situasjoner.<sup>125</sup>

I Fiskevernsonen unnlater russiske fartøyer generelt å etterleve rapporteringsregler fastsatt av

122) Telefonintervju med Kystvaktskvadron Nord, 25. januar 2007.

123) Vedlegg til brev av 16. mars 2007 fra Forsvarsdepartementet.

124) Aktor prosederte på at transportfartøyet skulle sendt "melding om fiskestart" før omlastingen, med henvisning til at begrepet "fiske" i denne sammenhengen også omfatter relaterte aktiviteter som for eksempel omlasting av fisk. Retten anså imidlertid at dette var å strekke begrepet for langt. [ref]

125) Telefonintervju med Kystvaktskvadron Nord av 25. januar 2007.

norske myndigheter, og omlastingsforskriftene har ikke vært noe unntak.<sup>126</sup>

## 5.5 Oppfølging av Memorandum om kontroll-samarbeid<sup>127</sup>

Behovet for et operativt kontroll-samarbeid mellom norske og russiske fiskerimyndigheter havnet for første gang på fiskerikommisjonens dagsorden i 1992. Bakgrunnen var russiske fartøyers økte leveranser av fisk til Norge og de derav følgende kontrollproblemer (jf. kapittel 4). En egen arbeidsgruppe (forløperen til Det permanente utvalg) ble nedsatt på kommisjonsmøtet i 1992 og fikk i oppdrag å drøfte mulige tiltak. En rekke forslag – herunder om at partene skulle utveksle landingsinformasjon – ble lagt fram i mai og vedtatt på et ekstraordinært kommisjonsmøte i juni.<sup>128</sup>

Det permanente utvalg har siden fungert som en arena for overordnede drøftinger av kontroll-samarbeidet, mens det operative samarbeidet har vært basert på direkte kontakt mellom de involverte etatene i Norge og Russland.

På kommisjonsmøtet i Tromsø i 2000 ble det bilaterale kontroll-samarbeidet formalisert ved at det ble underskrevet et eget Memorandum om kontroll-samarbeid. Denne rammeavtalen ble inngått mellom Fiskeridirektoratet, Kystvakten og deres daværende motparter på russisk side: *Murmanrybvod*<sup>129</sup>, som var ansvarlig for kontrollen på land, og Grensetjenesten<sup>130</sup>, som var ansvarlig for kontrollen til havs. I 2005 ble Memorandum om kontroll-samarbeid revidert i forbindelse med endringer i den russiske fiskeriforvaltningen. Tilsynstjenesten *Rosselkhoz-nadzor*<sup>131</sup> kom inn istedenfor Murmanrybvod.

126) Telefonintervju med Kystvaktskvadron Nord av 25. januar 2007.

127) Beskrivelsene av innholdet i Memorandum om kontroll-samarbeid i dette avsnittet bygger på selve teksten i dokumentet.

128) Hønneland, Geir (2006): *Kvotekamp og kystatsolidaritet: Norsk-russisk fiskeriforvaltning gjennom 30 år*, s. 51ff.

129) En regional etat underlagt den daværende Statskomiteén for fiskeri. Fullt navn: *Murmansk regionale direktorat av direktoratet for vern og reproduksjon av fiskeressurser og regulering av fisket under Den russiske føderasjons statlige fiskerikomiteé*.

130) Også her dreide det seg om en regional avdeling: Den russiske føderasjons grensetjenestes arktiske regionale direktorat

131) Det er snakk om Murmanskavdelingen av Rosselkhoz-nadzor, som står for Den føderale tilsynstjeneste for veterinær og plantesanitær kontroll. Etaten har et generelt ansvar for kontroll- og tilsynsfunksjoner som sorterer under Landbruksministeriet, og dette ministeriet har også ansvar for fiskeri.

Rosselkhoznadzor har blant annet ansvar for den landbaserte kontrollen med det russiske fisket i Barents- og Norskehavet.

Memorandum om kontrollsamarbeid er forankret i de bilaterale fiskeriattalene av 1975 og 1976. I innledningen til dokumentet heter det at samarbeidsetatene har blitt enige om å styrke samarbeidet på de områdene som siden regnes opp, for å kunne sikre en bedre forvaltning av fiskeresursene i de områder som dekkes av avtalene. Videre i dokumentet vises det til seks overordnede samarbeidsområder, hvert av dem med konkrete underpunkter med beskrivelse av hva samarbeidet skal bestå i. Det er i hovedsak tale om samarbeidsordninger og -rutiner som hadde blitt nedfelt i protokoller og separate avtaler i løpet av årene før memorandumet ble inngått.

Nedenfor gjennomgås hovedbestemmelsene innen de seks samarbeidsområdene, område for område, og for hvert område gis en beskrivelse av hvordan bestemmelsene har blitt fulgt opp.

### *1. Rutinemessig informasjonsutveksling*

I memorandumet slås det fast at partene rutinemessig skal utveksle informasjon om følgende:

- a) Åpning og stenging av fiskefelt
- b) Data i forbindelse med satellittsporing
- c) Landinger av fisk.

I hvert av disse tilfellene vises det til allerede etablerte ordninger og skjemaer for informasjonsutveksling, nedfelt i kommisjonsprotokoller og andre offisielle dokumenter fra henholdsvis 1998 (åpning/stenging av felt), 2000 (satellittsporing) og 1993 (landingsinformasjon).

a) Ifølge Fiskeridirektoratet oversender den norske part informasjon om vedtak om stenging/åpning av fiskefelt hver gang et slikt vedtak fattes. Samtidig oversendes all informasjon som i henhold til avtale skal utveksles om bakgrunnen for vedtaket. Direktoratet har ikke mottatt informasjon om stenging av felt fra den russiske part siden sommeren 2003, og før dette mottok man siste gang slik informasjon i 2001. Årsaken er imidlertid neppe manglende vilje til å oversende informasjon, men snarere at russiske kontrolltater ikke har benyttet denne typen tiltak (stenging av felt) de siste årene.<sup>132</sup> Russisk part har ikke pleid å sende bakgrunnsinformasjon sammen med vedtakene.<sup>133</sup>

132) Opplysninger fra russisk Riksrevisjon under arbeidsgruppemøte i forbindelse med parallellrevisjonen i Moskva, 9.–12. mai 2006.

133) E-post fra Fiskeridirektoratet, 24. januar 2007.

b) Satellittsporingsinformasjon utveksles som avtalt på kommisjonens 28. sesjon i juni 2000. Utvekslingen går ut på at norsk part oversender til russisk part sporingsinformasjon mottatt fra norske fartøyer i russiske jurisdiksjonsområder, og omvendt. Ordningen har fungert bra begge veier, og partene har blitt enige om at den skal oppdateres ved at man videre framover utveksler full og løpende satellittsporingsinformasjon for sine respektive fartøyer i hele Barents- og Norskehavet.<sup>134</sup>

c) Ifølge Fiskeridirektoratet oversendes informasjon om russiske fartøyers landinger i Norge til den russiske part i form av kopier av sluttstedlene som utstedes når fisken omsettes.<sup>135</sup> Kopier av enkeltsluttstedlene samles opp og oversendes månedlig pr. telefaks til Rosselkhoznadzor og Murmanrybvod. Sistnevnte mottar i tillegg denne informasjonen elektronisk.<sup>136</sup> Direktoratet mottar ikke tilsvarende informasjon om norske landinger i Russland.<sup>137</sup> Det skyldes trolig at norske fiskefartøyer bare sporadisk lander fisk i Russland.

### *2. Informasjon i forbindelse med kontroll*

Ifølge memorandumet skal partene informere hverandre om resultatene av kontroller av den annen parts fartøyer, henholdsvis til sjøs og ved landinger. Den norske Kystvakten og den russiske Grensetjenesten skal ukentlig sende informasjon om kontroller til sjøs til den annen parts kontrolltater. Likeledes skal Fiskeridirektoratet og Murmanrybvod/Rosselkhoznadzor, og dessuten Grensetjenesten (som også tidvis gjennomfører kontroll ved landinger), ukentlig sende informasjon om kontroller på land.

Det skal også utveksles informasjon om overtredelser begått av den annen parts fartøyer, samt om reaksjoner som er ilagt ved overtredelser (advarsler, anmeldelser, oppbringelser, bøtelegging, domstolsbehandling og inndragning av fiskeritillatelse).

134) Referat fra møte mellom Fiskeridirektoratet og Riksrevisjonen, 9. november 2006. Vedtak om at partene skal utveksle full informasjon om satellittsporing i Barents- og Norskehavet, ble fattet på 33. sesjon i 2004 og gjentatt i protokollen fra 34. sesjon. I avsnitt 5.6 beskrives det i hvilken grad dette vedtaket har blitt implementert.

135) Referat fra møte mellom Fiskeridirektoratet og Riksrevisjonen, 9. november 2006.

136) Notat fra Reguleringsseksjonen 16. oktober 2006: "Samarbeid Norge-Russland 2006 på området fiskeriforvaltning og kontroll på fiskerisektoren".

137) E-post fra Fiskeridirektoratet, 31. januar 2007.

I realiteten har utvekslingen av kontrollinformasjon mellom partene skjedd regelmessig, men ikke så ofte som ukentlig. Kystvakten sender en liste hver måned til Grensetjenesten og Rosselkhoz nadzor om hvilke russiske fartøyer som har blitt inspisert siden sist. For hvert fartøy opplyses det om utfallet av inspeksjonen, det vil si om den endte med ”intet å merke”, med advarsel eller med oppbringelse av fartøyet. Ved oppbringelser oversendes separat informasjon for hver sak, der det kort beskrives hvilket forhold som ligger til grunn for oppbringelsen.<sup>138</sup>

Den russiske Grensetjenesten overleverer informasjon om inspeksjoner av norske fartøyer to–tre ganger i året, gjerne i forbindelse med møter mellom partene. Norsk part opplever ikke noe behov for å få slik informasjon oftere, ettersom den norske fiskeriaktiviteten i russisk sone er begrenset, slik at det ikke er så mange inspeksjoner av norske fartøyer i russisk sone. I de tilfellene der det har skjedd en oppbringelse, har den norske part mottatt informasjon om det.<sup>139</sup>

Fiskeridirektoratet samler og oversender også informasjon om landingskontroller av russiske fartøyer til de russiske kontrollorganene, samt at man sender informasjon om reaksjoner i de tilfeller der direktoratet har håndtert saken.<sup>140</sup> Ettersom landinger fra norske fartøyer i Russland har et såpass begrenset omfang, sendes det sjeldnere slik kontrollinformasjon fra Russland.

### 3. Utsveksling av annen informasjon

Kontrollorganene skal i henhold til memorandumet informere hverandre om fiskeriaktivitet som kan gi grunnlag for mistanke om ulovlige forhold som kan ha betydning for kontrollarbeidet til de andre partene i samarbeidet. De kan også i enkelttilfeller be hverandre om annen relevant kontrollinformasjon. Kontrollorganene er videre enige om å informere hverandre om generelle og spesielle erfaringer som kan være relevante for den annen part, enten i møter eller fortløpende via telefon, e-post eller faks.

Ifølge Fiskeridirektoratet har det ved en del anledninger blitt utvekslet informasjon mellom partene om ulovlig fiskeriaktivitet. Videre drøfter partene relevante erfaringer på møter i Det permanente utvalg, samt innen rammene av egne

analyse møter. Direktoratets erfaring her er at russisk part bidrar på generelt nivå.<sup>141</sup>

Etter direktoratets oppfatning har samarbeidet fungert mindre bra når det gjelder utveksling av ”annen relevant kontrollinformasjon”. Norske kontrollorganer har slitt med å få svar på sine henvendelser, ikke minst når det gjelder informasjon om hvilke kvoter de russiske fartøyene har. I kommisjonsprotokollene fra 33. og 34. sesjon er det imidlertid presisert at slik informasjon skal utveksles på månedlig basis, og det begynte å fungere høsten 2006.<sup>142</sup>

Det har ikke vært mange henvendelser fra de russiske etatene om kontrollinformasjon utover det som rutinemessig utveksles, men direktoratet hevder å ha svart på de henvendelsene som har kommet.<sup>143</sup>

Ifølge Kystvakten sender etaten annen kontrollinformasjon til den russiske part etter behov, uten at det nødvendigvis er kommet noen spesifikk anmodning fra russisk side. Kystvakten mottar også annen kontrollinformasjon fra russisk side, selv om det ikke skjer så ofte.<sup>144</sup>

### 4. Operative tiltak

I henhold til Memorandum om kontrollsamarbeid skal det avholdes møter mellom kontrollorganenes operative ledere én–to ganger i året, etter behov. Kontrollen skal effektiviseres ved at man sammenholder kontrollopplysninger om enkeltfartøy/grupper av fartøy, herunder transportskip i forbindelse med omlasting på havet. Kontrollorganene skal også arbeide med utvikling av metoder som kan bedre fiskerikontrollen.

Partene skal utveksle inspektører som observatører ved kontroller på sjøen og ved landing. Kystvakten og Grensetjenesten skal utveksle inspektører som observatører på hverandres fartøy minst én gang pr. år. Dette foregår i partenes økonomiske soner. Fiskeridirektoratet, Murmanrybvod/Rosselkhoz nadzor og Grensetjenesten skal etter avtale utveksle inspektører som observatører ved kontroll av landinger fra fiske- og transportfartøyer i norske og russiske havner.

141) Referat fra møte mellom Fiskeridirektoratet og Riksrevisjonen, 9. november 2006.

142) Referat fra møte mellom Fiskeridirektoratet og Riksrevisjonen, 9. november 2006. En nærmere beskrivelse av hvordan det nevnte kommisjonsvedtaket har blitt implementert, følger i avsnitt 5.6.

143) Referat fra møte mellom Fiskeridirektoratet og Riksrevisjonen, 9. november 2006.

144) Telefonintervju med Kystvaktsskvadron Nord, 25. januar 2007.

138) Telefonintervju med Kystvaktsskvadron Nord, 25. januar 2007.

139) Telefonintervju med Kystvaktsskvadron Nord, 25. januar 2007.

140) Referat fra møte mellom Fiskeridirektoratet og Riksrevisjonen, 9. november 2006.

Videre skal det etter avtale utveksles inspektører som observatører om bord i fartøy i forbindelse med åpning og stenging av fiskefelt.

De norske kontrollorganene har blandede erfaringer med det operative samarbeidet. I den senere tid har det blitt lengre mellom møtene på firepartsnivå, og det har vært vanskelig å effektivisere kontrollen gjennom sammenholding av norske og russiske etaters opplysninger om enkeltfartøyer. Fiskeridirektoratet og Kystvakten anser at mye kunne vært oppnådd på kontrollsiden dersom representanter for de norske og russiske kontrollorganene kunne møttes oftere på operativt nivå for å sammenholde slike opplysninger og gjennomføre analyser. Slike analysemøter ble tidligere avholdt jevnlig, men fra russisk side har særlig Rosselkhoznadzor gitt uttrykk for at det har vært vanskelig å få både budsjettmidler og de nødvendige tillatelser på overordnet nivå til å gjennomføre slike møter.<sup>145</sup>

Ordningen med utveksling av inspektører til havs har blitt gjennomført etter intensjonen, gjerne mer enn én gang pr. år.<sup>146</sup> Når det gjelder utveksling av inspektører som observatører ved landingskontroller, har det enkelte år vært arrangert et stort antall besøk for russiske inspektører til norske havner, der man i hovedsak har inspirert russiske fartøy. Det har vært svært få felles kontroller i russiske havner.<sup>147</sup> I den senere tid har det heller ikke blitt gjennomført noen flere besøk fra Russland til Norge. Dette synes bl.a. å ha å gjøre med manglende reisebudsjetter på russisk side. Ifølge Fiskeridirektoratet har det kommet få konkrete resultater ut av disse besøkene. Den norske part har derfor gjort det klart at man ser det som mer hensiktsmessig å satse på jevnlig analysemøter mellom deltakerne i fireparts-samarbeidet.<sup>148</sup> Det har ikke vært gjennomført utveksling av inspektører ved åpning/stenging av fiskefelt de siste årene.<sup>149</sup>

145) Referat fra møte mellom Fiskeridirektoratet og Riksrevisjonen, 9. november 2006; referat fra møte mellom Kystvaktkvadron Nord og Riksrevisjonen, 16. august 2006.

146) Referat fra møte mellom Kystvaktkvadron Nord og Riksrevisjonen, 16. august 2006.

147) Referat fra møte mellom Fiskeridirektoratet og Riksrevisjonen, 9. november 2006.

148) Referat fra møte mellom Fiskeridirektoratet og Riksrevisjonen, 9. november 2006; notat fra Reguleringsseksjonen, 16. oktober 2006; arbeidsnotat fra Reguleringsseksjonen, 29. oktober 2006 "Status samarbeid for forvaltning og kontroll". Se for øvrig avsnittet om utveksling av erfaringer (nedenfor) når det gjelder samarbeidet i analysemøter.

149) E-post fra Fiskeridirektoratet, 24. januar 2007.

Kontrollmetodikk har vært et sentralt tema på flere felles norsk-russiske seminarer som har vært avholdt innen rammene av kontrollsamarbeidet. På møtet i Det permanente utvalg i oktober 2006 ble det utarbeidet en felles kontrollmetodikk som skal brukes både av russiske og norske kontrollorganer.<sup>150</sup>

##### *5. Samarbeid om kontroll i NEAFCs reguleringsområde*

I memorandumet heter det at Kystvakten og Murmanrybvod/Roselkhoznadzor kan samarbeide i NEAFCs reguleringsområde innenfor kontrollregimets rammer og intensjoner, som antatt hensiktsmessig mellom partene.

Kystvakten har hatt et samarbeid med Murmanrybvod om kontroll i NEAFCs reguleringsområde, men dette ligger nå fire–fem år tilbake i tid. Murmanrybvods inspektører var med Kystvaktens tokt i Smuthavet<sup>151</sup> og brukte kystvaktfartøyet som utgangspunkt for inspeksjoner om bord på russiske fartøy. Det har vært generell interesse fra russisk side for å få til dette igjen, men det har så langt ikke kommet noen konkret anmodning om å gjennomføre flere slike samarbeidstokt.<sup>152</sup>

##### *6. Utveksling av erfaringer*

Avslutningsvis i Memorandum om kontrollsamarbeid slås det fast at de norske og russiske kontrollorganene er enige om å utveksle erfaringer mellom inspektører ved blant annet å avholde felles seminarer minst én gang pr. år, vekselvis i Norge og Russland.

Slike seminarer ble gjennomført regelmessig i årene fram til 2000, altså samme år som memorandumet ble undertegnet. På dette tidspunktet begynte seminarene å få karakter av repetisjon, ettersom mange av deltakerne gikk igjen fra seminar til seminar, og tematikken var mye den samme fra gang til gang. Fra norsk side ble det derfor tatt initiativ til å erstatte seminarene med jevnlig analysemøter, der man i første omgang skulle se nærmere på omlastingsproblematikken.<sup>153</sup>

150) Protokoll fra møte i Det permanente utvalg for forvaltnings- og kontrollspørsmål på fiskerisektoren på Sortland, 9.–13. oktober 2006, Vedlegg 3: Kontrollmetodikk.

151) Smuthavet er i likhet med Smuthullet et stykke internasjonalt farvann som ikke ligger under noen stats jurisdiksjon.

152) Telefonintervju med Kystvaktkvadron Nord av, 25. januar 2007.

153) Referat fra møte mellom Fiskeridirektoratet og Riksrevisjonen, 9. november 2006.

En egen analysegruppe ble opprettet under Det permanente utvalg, og man gikk i gang med felles norsk-russiske analyser av enkeltsaker. En felles analyse i 2001 avdekket at 45 prosent av alle russiske omlastinger til sjøs som hadde blitt registrert av Kystvakten, ikke hadde blitt innmeldt til russiske fiskerimyndigheter.<sup>154</sup> Disse funnene ga støtet til Fiskeridirektoratets arbeid med årlige beregninger av det totale russiske uttaket av torsk. Ifølge direktoratet har man ønsket å ha den russiske part med i arbeidet med disse beregningene, men ikke lyktes med å få til et samarbeid.<sup>155</sup> Møtene i analysegruppen for enkeltsaker ble etter hvert sjeldnere, og i 2006 har det ikke vært noen slike møter.

Av protokollen for den 35. sesjon framgår det imidlertid at partene er enige om å gjenoppta arbeidet i analysegruppen for enkeltsaker, og at møter i denne gruppen skal gjennomføres minst én gang pr. kvartal i 2007. Analysegruppen skal sammenstille informasjon på fartøynivå for å avdekke eventuelle overtredelser.

Det framgår videre at partene vil samarbeide om å gjøre analyser av overfiske av torsk og hyse, og at det skal opprettes en egen arbeidsgruppe for dette formålet.<sup>156</sup>

#### *Behov for oppdatering av Memorandum*

Norske og russiske fiskerimyndigheter er enige om at Memorandum "[...] utgjør et godt grunnlag for å bedre kontrollen og samarbeidet". Det er slått fast i likelydende formuleringer i protokollene fra kommisjonsmøtene i 2004, 2005 og 2006.<sup>157</sup>

Ifølge Fiskeridirektoratet er det et viktig poeng at memorandumet gir et formelt grunnlag for samarbeidet. Det er også av betydning at de ulike tiltakene man har blitt enige om, bl.a. på kommisjonsmøtene, finnes samlet i oversiktlig form. Ikke minst er dette nyttig når nye personer kommer inn i samarbeidet, noe som skjer ganske ofte.<sup>158</sup>

154) *Havets ressurser og miljø 2006*, kap. 4.4 "Overfiske i Barentshavet", s. 169ff, Sigbjørn Ulvatn, Tor Glistrup, Asgeir Aglen og Bjarte Bogstad.

155) Referat fra møte mellom Fiskeridirektoratet og Riksrevisjonen, 9. november 2006.

156) Protokoll for den 35. sesjon i Den blandede norsk-russiske fiskerikommisjon, pkt. 12.6, s. 12.

157) Formuleringen finnes i et eget punkt (pkt. 12.3 i protokollene fra 2004 og 2005, pkt. 12.4 i protokollen fra 2006) med overskriften "Erfaringer med Memorandum om samarbeidsordninger mellom partenes kontrollmyndigheter".

158) Referat fra møte mellom Fiskeridirektoratet og Riksrevisjonen, 9. november 2006.

Imidlertid er det fattet en rekke vedtak om fiskerikontroll og kontrollsamarbeid på kommisjonsmøtene som har blitt avholdt etter 2000, som ikke er kommet inn i Memorandum. Spesielt på 33. og 34. sesjon kom det inn mange nye bestemmelser i protokollen. I Det permanente utvalg har man derfor drøftet behovet for å oppdatere memorandumet.<sup>159</sup> På kommisjonsmøtet i 2006 (35. sesjon) fikk Det permanente utvalg i formelt oppdrag å foreslå nødvendige endringer og tilføyelser i memorandumet.<sup>160</sup>

De nye bestemmelsene som kom inn i protokollene på 33. og 34. sesjon, er i stor grad innrettet mot å effektivisere kontrollsamarbeidet. I neste avsnitt undersøkes det i hvilken grad disse bestemmelsene har blitt implementert.

#### **5.6 Oppfølging av vedtak om nærmere norsk-russisk kontrollsamarbeid**

De nye bestemmelsene om fiskerikontroll og kontrollsamarbeid finnes under punkt 12.5 i protokollene fra den 33. og den 34. sesjon. Store deler av teksten er den samme i begge protokollene. På den 34. sesjon slo partene fast at problemene med overfiske vedvarte, og at ikke alle tiltakene fra det forrige kommisjonsmøtet hadde blitt gjennomført fullt ut. I protokollen heter det således at "[p]artene var enige om å videreføre og sørge for full implementering av... tiltak som ble vedtatt på den 33. sesjon", og at "[p]artene konstaterte at problemene med ulovlig fiske [...] ikke er løst. Partene var derfor enige om både å forbedre eksisterende tiltak mot ulovlig fiske og omlasting, og å iverksette nye tiltak".<sup>161</sup>

I tråd med dette ble de fleste av bestemmelsene i den foregående protokollen gjentatt, til dels i innskjerpet form. I tillegg ble det tatt inn bestemmelser om å innføre flere nye tiltak.

De nye bestemmelsene om omlasting, som er behandlet tidligere i dette kapittelet, var rettet mot fiskerne og deres rapporteringsplikter. De øvrige bestemmelsene i punkt 12.5 fra de to sesjonene var stort sett rettet mot kontrollstatene selv. Nedenfor følger en gjennomgang av hva

159) Protokoll fra møte i Det permanente utvalg for forvaltnings- og kontrollspørsmål på fiskerisektoren på Sortland, 9.–13. oktober 2006, s. 2.

160) Protokoll for den 35. sesjon i Den blandede norsk-russiske fiskerikommisjon, pkt. 12.4, s. 10.

161) Protokoll for den 34. sesjon i Den blandede norsk-russiske fiskerikommisjon, pkt. 12.5, s. 9f.

disse bestemmelsene bestod i, og hvordan de har blitt implementert.<sup>162</sup>

### 5.6.1 Bestemmelser om informasjonsutveksling mellom partene i kontrollsamarbeidet

På den 33. sesjon ble det vedtatt at partene skulle "[...] tilstrebe full utveksling av informasjon om kvoter, satellittsporingsdata og omlasting etter offisielle anmodninger fra partene". Mer spesifikt forpliktet partene seg til å gi følgende informasjon etter slik anmodning:

- Informasjon på fartøynivå om omlasting til havs eller landing i tredjeland av arter som er fellesbestander i Barentshavet og Norskehavet
- Informasjon på fartøynivå om satellittsporing i alle områder av Barentshavet og Norskehavet
- Informasjon på fartøynivå om gjeldende lisenser (tillatelser) til fangst av torsk og hyse i Barentshavet og Norskehavet

I tillegg til dette var partene enige om å utveksle månedlig informasjon om kvoter av torsk og hyse nord for 62°N på fartøy/rederinivå. Oppstart ble satt til 1. mars 2005. Partene ville vidersetse på å gjøre slik informasjon tilgjengelig på Internett i løpet av 2005, og Det permanente utvalg fikk i oppdrag å lage en liste over nødvendig informasjon, samt prosedyrer for datautveksling.

Disse bestemmelsene ble videreført og innskjerpet på den 34. sesjon, med unntak av bestemmelsen angående lisenser. Innskjerpingen bestod i at formuleringen "på offisiell anmodning fra partene" ble tatt ut. I stedet besluttet man seg for å utarbeide en ordning for utveksling av "full og løpende informasjon", både om satellittsporing i alle områder av Barentshavet og Norskehavet og om omlasting til havs og landinger av arter som er fellesbestander i disse havområdene. Informasjonen skulle utveksles på fartøynivå, og det ble vedtatt at ordningen skulle være utarbeidet innen 15. mars 2006.

Også den månedlige utvekslingen av kvoter på torsk og hyse skulle foregå på fartøynivå, ikke fartøy-/rederinivå, slik formuleringen var i den forrige protokollen, og det ble vedtatt at partene ville satse på å gjøre denne informasjonen

løpende oppdatert på Internett i løpet av 2006, som et alternativ til månedlig utveksling.

Som teksten i protokollen fra 34. sesjon indikerer, lyktes partene i 2005 i liten grad med å implementere de nye bestemmelsene om informasjonsutveksling. Også i 2006 var det problemer med implementeringen. I protokollen fra 35. sesjon, avholdt i månedsskiftet oktober/november 2006, konstaterer partene at man ikke har fått på plass de planlagte ordningene for løpende utveksling av informasjon om satellittsporing, omlasting til havs og landinger i tredjeland. Samtidig fastslås det at de tekniske spørsmålene i forbindelse med slik informasjonsutveksling er løst, og at den norske part er klar til å gjennomføre dette. Den russiske part vil imidlertid først kunne starte utveksling av omlastings- og landingsinformasjon etter at man har vedtatt "de nødvendige interne prosedyrer". Når det gjelder utveksling av satellittsporingsdata, finner den russiske part det umulig å begynne med dette før man har kommet fram til "en omforent ordning for presentasjon av satellittsporingsdata på fartøynivå". Partene vil derfor fortsette arbeidet innen rammene av et pågående prøveprosjekt, for å kunne komme med forslag til en slik omforent ordning.<sup>163</sup>

Ifølge Fiskeridirektoratet ble det allerede etter et ekspertmøte i mars 2006 klart at det ikke er noen form for tekniske problemer som hindrer utveksling av omlastings- og landingsinformasjon.<sup>164</sup> Den norske part sa seg etter dette møtet klar til å gjennomføre slik utveksling i første halvår 2006, mens den russiske part informerte om at slik utveksling krevde "relevante bestemmelser vedrørende organisasjonsspørsmål på føderalt nivå".<sup>165</sup>

Den norske part har tidvis sendt formelle forespørsler om omlastings- og landingsinformasjon for konkrete fartøyer til russiske myndigheter i 2005 og 2006, men man har kun i få tilfeller fått svar på henvendelsene. Man har ikke mottatt noen tilsvarende henvendelser fra Russland, ettersom det ikke har vært noen tilfeller av omlasting eller landing i tredjeland fra/med norske fartøyer av de aktuelle bestandene i 2005 og 2006.<sup>166</sup>

163) Protokoll fra den 35. sesjon i Den blandede norsk-russiske fiskerikommisjon, pkt. 12.1, s. 8f og pkt. 12.5 s. 11.

164) Referat fra møte mellom Fiskeridirektoratet og Riksrevisjonen, 9. november 2006.

165) Protokoll fra møte mellom tekniske eksperter for utveksling av satellittsporingsdata i ICES-områdene I og II og utveksling av informasjon om omlasting til havs og landinger i tredjelandets havner, pkt. 4, s.2.

166) Referat fra møte mellom Fiskeridirektoratet og Riksrevisjonen, 9. november 2006.

162) Alle gjengivelser av bestemmelser vedtatt på 33. sesjon bygger på teksten i protokoll for den 33. sesjon i Den blandede norsk-russiske fiskerikommisjon, pkt. 12.5. Alle gjengivelser av bestemmelser vedtatt på den 34. sesjon bygger på teksten i protokoll fra den 34. sesjon i Den blandede norsk-russiske fiskerikommisjon, pkt. 12.5.

Når det gjelder kvoteopplysninger, har Fiskeridirektoratet implementert bestemmelsene i begge de to protokollene ved at man både i 2005 og 2006 har oversendt kvoteinformasjon til russiske myndigheter hver måned.<sup>167</sup> Informasjonen oversendes på e-post til Rosselkhoznadzor, og den gjelder alle trålere uansett lengde, samt alle konvensjonelle fartøyer over 28 meter, som fisker torsk og hyse nord for 62°N.<sup>16</sup>

Fra russisk side mottok direktoratet informasjon om kvoter på fartøynivå tre ganger i løpet av 2005 og to ganger i løpet av første halvår 2006. Den russiske part har forklart overfor direktoratet at Murmanrybvod og Rosselkhoznadzor har hatt problemer med å holde seg oppdatert om fartøyskvotene fordi kvoter i Russland tildeles på rederinivå. Hyppige kvoteoverføringer mellom båter innen ett og samme rederi har gjort det vanskelig å holde oversikt. Man har bekreftet at slike overføringer skal registreres og godkjennes av kontrollatene før kvoteoverføring kan skje, men man har vist til at et tungvint registrerings-system likevel har gjort det vanskelig å oppdatere informasjonen raskt nok. Fra og med 1. september har imidlertid den russiske part overført månedlige kvoteopplysninger i tråd med det som er avtalt i protokollene.<sup>169</sup>

Bestemmelsen i protokollen fra 33. sesjon om å utveksle informasjon om hvilke fartøyer som har lisenser (tillatelser) til å fiske torsk og hyse i Barentshavet og Norskehavet ble utelatt året etter fordi denne informasjonen ligger innbakt i kvoteopplysningene når disse utveksles på fartøynivå.<sup>170</sup>

På den 33. sesjon ble partene også enige om at man ved avdekking av uregulert fiske skulle utveksle dokumenter som bekreftet slike ulovligheter, og som kunne brukes som bevismateriale av domstolene. På den 34. sesjon konstaterte man i den forbindelse at det var behov for å arrangere et møte mellom norske og russiske fiskeri-, politi- og påtalemyndigheter for å avklare hvilke krav som stilles til bevisføring i straffesaker i de to landene.

167) Referat fra møte mellom Fiskeridirektoratet og Riksrevisjonen, 9. november 2006.

168) Notat fra Reguleringsseksjonen, 16. oktober 2006 "Samarbeid Norge-Russland 2006 på området fiskeriforvaltning og kontroll på fiskerisektoren".

169) Referat fra møte mellom Fiskeridirektoratet og Riksrevisjonen, 9. november 2006.

170) Referat fra møte mellom Fiskeridirektoratet og Riksrevisjonen, 9. november 2006.

Bestemmelsen om utveksling av dokumenter er langt på vei blitt implementert. Den norske part har både før den 33. sesjon (i 2004) og etter (i 2005 og 2006) jevnlig oversendt materiale av denne typen til russiske kontrollorganer. Ettersom russiske fartøyer driver et omfattende fiske i norske jurisdiksjonsområder og lander mye fisk i Norge, har norske kontrollorganer mulighet for å drive oppsyn med deres aktivitet og avdekke/samle informasjon om eventuelle ulovligheter. Norske fartøyers fiskeri- og landingsaktiviteter i russiske jurisdiksjonsområder og havner er veldig begrenset i sammenlikning.

Dokumentasjonen fra norsk side har i hovedsak kommet i form av saksmapper som inneholder ulike dokumenter (herunder kopier av fangst dagbøker, omlastings- og landingsdokumenter) som til sammen har dokumentert ett eller flere ulovlige forhold. Som regel har det vært snakk om uregistrert omlasting og/eller landing av fisk, med overfiske av kvotene som følge. I 2006 ble det for eksempel oversendt 33 saksmapper med dokumentasjon av overfiske i 2005.<sup>171</sup>

Det har vist seg at saksmappene som ble oversendt i starten, ikke har vært brukbare som bevismateriale i russiske domstoler. Det skyldes ifølge russisk part blant annet at dokumenter der retten krever originaler, har vært oversendt i kopi, og at en del dokumenter ikke har vært utstyrt med de nødvendige stempler, apostiller osv. Sakene som ble oversendt for 2005, var imidlertid fullverdige dokumentert med originaldokumenter og utstyrt med apostille.

Fiskeridirektoratet opplyser imidlertid at det foreløpig ikke har kommet noen offisielle bekreftelser fra russisk side om endelige avgjørelser med straffullbyrdelse. Ingen saker har så vidt man vet blitt fremmet for russisk domstol. Grensetjenesten skal ha i noen tilfeller ha utstedt bot eller krav om inndragning av ulovlig fangstverdi. I alle disse sakene har rederiene stevnet Grensetjenesten for en voldgiftsdomstol. Rosselkhoznadzor i Murmansk har opplyst at én sak er sendt til etatens Moskva-avdeling med forslag om bot og/eller inndragning.<sup>172</sup>

Direktoratets overordnede inntrykk er at det er mange problemer knyttet til oppfølging av disse sakene på russisk side. Noen stikkord er korte foreldelsesfrister, strenge beviskrav og vanske-

171) Brev av 2. februar 2007 fra Fiskeridirektoratet.

172) Brev av 2. februar 2007 fra Fiskeridirektoratet.



ligheter med å inndrive bøter og inndragning. I tillegg er den norske part ofte usikker på i hvilken grad det oversendte materialet blir fulgt opp av russiske kontrollorganer. Det viser seg ofte vanskelig å få svar på hvor de enkelte sakene er i systemet, og å få oversendt supplerende informasjon fra russiske etater som kunne gjort saks-mappene mer komplette. Direktoratet understreker sterkt behovet for felles norsk-russisk analysearbeid på dette området.<sup>173</sup>

### 5.6.2 Bestemmelser om gjennomføring av operative tiltak

På den 33. sesjon ble partene enige om å holde fast ved tidligere oppnådde avtaler om kontroll med russiske landinger i norske havner. Denne bestemmelsen ble gjentatt også i protokollen fra 34. sesjon, der partene i tillegg slo fast at de i denne sammenhengen ville videreutvikle metodene for gjennomføring av kontroll.

Som nevnt i avsnitt 5.4 ble det ikke gjennomført noen felles kontroller med russiske landinger i Norge i 2006, men det ble oppnådd enighet om en harmonisert kontrollmetodikk.<sup>174</sup>

På den 34. sesjon ble partene enige om å opprette mobile grupper med inspektører fra begge land, som på bakgrunn av informasjon om mulige overtredelser skulle kunne iverksette kontrolltiltak og eventuelt forfølge sakene videre.

Det ble arrangert to felles kontrollbesøk i Nederland i løpet av 2006 med en mobil inspektørgruppe sammensatt av personell fra Fiskeridirektoratet og Rosselkhoznadzor. Mottaksanlegget nektet imidlertid de norske inspektørene adgang til fartøy og lagre. På grunn av manglende finansiering på russisk side kunne det ikke arrangeres flere felles inspeksjonsreiser i 2006.

På den 34. sesjon ble partene også enige om å samarbeide om å gjennomføre inspeksjoner av fiskefartøyer i Smutthullet og det tilstøtende området i Barentshavet (Gråsonen). Dette skulle gjennomføres ved at partene etter avtale skulle "[...] gi inspektører fra en part oppholdsrett på den andre partens fartøyer for å gjennomføre inspeksjoner av fartøyer med egen parts flagg som driver fiske i Smutthullet og det tilstøtende området i Barentshavet". På møtet i Det perma-

nente utvalg i februar 2006 ble det avtalt at man skulle gjennomføre slike inspeksjoner innen 1. juni samme år i henhold til en egen prosedyre avtalt mellom Kystvakten og Rosselkhoznadzor.<sup>175</sup>

Det ble i 2006 gjennomført et slikt inspeksjons-samarbeid i Gråsonen i mai–juni. Deltakere fra russisk side var to inspektører fra Grensetjenesten, ettersom det er Grensetjenesten som har ansvar for den russiske fiskerikontrollen i Gråsonen. Inspektørene var med et norsk kystvaktfartøy på tokt i sonen, og det ble gjennomført noen inspeksjoner av russiske fartøyer. Norske inspektører var med som observatører. Et tilsvarende tokt var planlagt for september–oktober, men dette ble avlyst på grunn av dårlig vær. Et planlagt tokt til Smutthullet senere på høsten, der Rosselkhoznadzor skulle deltatt fra russisk side med leiefartøyet "Sura", ble innstilt fordi det ikke var noen fiskeriaktivitet i området.<sup>176</sup>

### 5.6.3 Tiltak som har blitt vurdert gjennomført av én eller begge parter

Den norske part opplyste på den 33. sesjon at man ville skjerpe inn praksis for lisensiering, slik at lisens kunne nektes utstedt dersom et fartøy i forbindelse med kontroll hadde tilbakeholdt eller unndratt informasjon for kontrollerende myndighet. Den russiske part opplyste at de ville bruke tilsvarende tiltak. Denne bestemmelsen ble ikke videreført i protokollen fra den 34. sesjon.

Fiskeridirektoratet opplyser at muligheten for å bruke dette virkemidlet ble drøftet videre innen rammene av Det permanente utvalg, men partene kom ikke fram til noe vedtak. Direktoratet fremholder videre at man fra norsk side foreløpig ikke har hjemmel til å reagere mot russiske fartøyer som overfisker kvotene sine, ettersom det i slike tilfeller er snakk om brudd på russiske fiskeriregler. Det norske part kan gjøre, ifølge direktoratet, er å melde fra om slike overtredelser til russiske myndigheter og hjelpe dem med underlagsmateriale som kan bidra til at det kan reageres mot overtrederne.<sup>177</sup>

På den 34. sesjon slo partene fast at de ville vurdere å forby transitt gjennom sine jurisdiksjons-

173) Referat fra møtet mellom arbeidsgruppene fra norsk og russisk Riksrevisjon og Fiskeridirektoratet i Bergen, 5. september 2006.

174) Protokoll fra møte i Det permanente utvalg for forvaltnings- og kontrollspørsmål på fiskerisektoren på Sortland, 9.–13. oktober 2006, vedlegg 3: Kontrollmetodikk.

175) Protokoll fra møte i Det permanente utvalg for forvaltnings- og kontrollspørsmål på fiskerisektoren i Murmansk, 14.–16. februar 2006, pkt. 10, s. 4.

176) Telefonintervju med Kystvaktkvadron Nord, 25. januar 2007.

177) Referat fra møte mellom Fiskeridirektoratet og Riksrevisjonen, 9. november 2006.

områder av torsk og hyse fra Barentshavet og Norskehavet med fartøy som ikke har rett til å seile under flaggene til NEAFC-medlemsland eller NEAFC-samarbeidsland. Ifølge Fiskeridirektoratet er dette ikke lenger aktuelt for den norske part, ettersom Utenriksdepartementet anser at bruk av dette virkemidlet er folkerettslig problematisk.<sup>178</sup>

Den norske part opplyste videre på den 34. sesjon at man ville vurdere å etablere rapporteringsplikt ved inngang til norske fiskerijurisdiksjonsområder for fartøyer i transitt når disse transporterer torsk og hyse fra Barentshavet. Heller ikke dette virkemidlet er aktuelt lenger, da Utenriksdepartementet anser at det også i dette tilfellet er vanskelig å finne hjemmel i folkeretten for at tiltaket kan tas i bruk.<sup>179</sup>

Tiltakene har vært under vurdering uten at dette så langt har ført til noen konklusjon om gjennomføring.

#### 5.6.4 Andre bestemmelser vedrørende kontroll

Det permanente utvalg fikk på den 33. sesjon i oppdrag å følge med i utviklingen i FAO og NEAFC når det gjelder internasjonale regler for havnestatskontroll, med tanke på å kunne utnytte andres erfaringer på dette området, i kommisjonsarbeidet. På den 34. sesjon ble det videre bestemt at partene skulle samarbeide i NEAFC med sikte på å etablere et omforent regime for havnestatskontroll vedrørende fiskeressursene i NEAFCs konvensjonsområde.

På NEAFCs 25. årsmøte 13.–17. november 2006 ble samarbeidslandene enige om at et slikt regime for havnestatskontroll skulle innføres i mai 2007.<sup>180</sup> Ifølge Fiskeridirektoratet er det særlig Norge og EU-landene som har vært pådrivere internt i NEAFC for å få dette regimet på plass.<sup>181</sup>

På den 33. sesjon fikk Det permanente utvalg i oppdrag å "[...] fortsette prosessen med å opprette kontakt med tredjeland angående utveksling av relevant informasjon". På den 34. sesjon ble

det formulert en mer konkret målsetting uten henvisning til utvalget: "Partene er enige om å fortsette arbeidet med å etablere kontrollavtaler med relevante tredjeland for å få mer fullstendig informasjon om landinger i disse landene."

Norge har i 2006 inngått nye kontrollavtaler med Portugal, Litauen og Marokko, samt revidert eksisterende avtaler med Island, Færøyene og Sverige.<sup>182</sup>

Ifølge Fiskeridirektoratet har norsk part tidligere bistått russiske myndigheter med å få til avtaler med tredjeland. I 2006 tok imidlertid norsk part initiativ til at partene skulle arbeide med dette hver for seg. Bakgrunnen er at direktoratet hevder å ha registrert at russisk part i liten grad bruker dette avtaleverket. Direktoratet viser i den sammenheng til uttalelser fra russisk side under møter i arbeidsgruppen for kontroll på kommisjonsmøtet i 2006, der det framgikk at den russiske part ikke har tillit til landingsdata fra tredjeland som grunnlag for kvotekontroll.<sup>183</sup>

På den 34. sesjon konstaterte partene at det var nødvendig med et snarlig møte mellom partenes fiskeri-, politi- og påtalemyndigheter angående partenes krav til bevisføring i straffesaker.

Ifølge Fiskeridirektoratet ble det bevilget penger fra norsk side for å få til et slikt møte. Fra russisk side har man imidlertid ikke klart å finne fram til relevant personell fra politi- og påtalemyndighetene. På den 35. sesjon ble partene enige om å understreke overfor politi- og påtalemyndighetene, samt skatte- og tollmyndighetene, hvor viktig det er at alle relevante etater deltar på møtene i underutvalget.<sup>184</sup>

#### 5.7 Vurderinger: Implementering av vedtak fattet av fiskerikommisjonen

Undersøkelsen viser at det i den norske forvaltningen er klare prosedyrer for hvordan internasjonale forpliktelser, som for eksempel vedtak fattet av Den blandede norsk-russiske fiskerikommisjon, implementeres i norsk lovverk.

178) Referat fra møte mellom Fiskeridirektoratet og Riksrevisjonen, 9. november 2006.

179) Referat fra møte mellom Fiskeridirektoratet og Riksrevisjonen, 9. november 2006.

180) Pressemelding fra årsmøtet på <http://www.neafc.org/news/docs/2006-press-release-final.pdf>.

181) Referat fra møte mellom Fiskeridirektoratet og Riksrevisjonen, 9. november 2006.

182) Referat fra møte mellom Fiskeridirektoratet og Riksrevisjonen, 9. november 2006.

183) Referat fra møte mellom Fiskeridirektoratet og Riksrevisjonen, 9. november 2006.

184) Protokoll fra den 35. sesjon i Den blandede norsk-russiske fiskerikommisjon, pkt. 12.5, s.12.

De nye reglene for omlasting av fisk til havs som ble vedtatt på kommisjonens 33. sesjon høsten 2004, ble forskriftsfestet i februar–mai 2005. Oppfølgingen og håndhevingen av de nye reglene fra kontrollorganenes side varierte noe den første tiden etter at reglene hadde trådt i kraft. Undersøkelsen viser at håndhevingen nå fungerer etter forutsetningene.

Memorandum om kontrollsamarbeid, som ble inngått mellom norske og russiske fiskerikontrollorganer i 2000, er i utgangspunktet et godt grunnlag for samarbeidet. Det er viktig at dette dokumentet til enhver tid er mest mulig oppdatert, slik at det omfatter de virkemidlene som er mest effektive i forhold til utfordringene som gjelder på kontrollområdet.

Implementeringen av en rekke nye forpliktelser på kontrollsamarbeidsområdet som ble vedtatt på kommisjonens 33. sesjon (protokollens punkt 12.5) og innskjerpet på den 34. sesjon, har vært delvis vellykket. Med forbehold om at det ikke er gjennomført intervjuer med russiske kontrolltater, kan det konstateres at de norske kontrolltatene i hovedsak har fulgt opp de nye forpliktelsene. I noen tilfeller har norsk part avstått fra oppfølging fordi russisk part har gjort det klart at de foreløpig ikke vil kunne følge det opp fra sin side.

Et sentralt problem i kontrollsamarbeidet synes å være at det har vært vanskelig å få til et reelt analytisk og operativt samarbeid mellom norske og russiske kontrollorganer, særlig i forhold til overfiskeproblematikken. Det kan her pekes på at det over flere år er oversendt omfattende dokumentasjon av overfiskesaker fra norske til russiske kontrollorganer, uten at det synes å ha kommet noe ut av dette, for eksempel i form av rettskraftige dommer mot impliserte rederier. På denne bakgrunn må det anses som svært viktig at partene følger opp vedtaket fra kommisjonens 35. sesjon om at det skal avholdes analysemøter minst én gang pr. kvartal i 2007, der man skal sammenstille informasjon på fartøynivå for å kunne avdekke eventuelle overtredelser.

## 6 Tema 3: Ressurskontroll i Norge

### 6.1 Revisjonskriterier

Det framgår av internasjonale og bilaterale avtaler, årlige protokoller fra Den blandede norsk-russiske fiskerikommisjon og av Stortingets vedtak og forutsetninger, at kontroll er et grunnleggende og sentralt virkemiddel for å sikre at uttaket av fisk stemmer overrens med målet om en bærekraftig ressursforvaltning.

#### Internasjonale avtaler

FNs havrettskonvensjon av 1982 er den overordnede rettslige rammen for alle nasjonale, regionale og internasjonale tiltak i marin sektor. Havrettskonvensjonen ble ratifisert av Norge i 1996.<sup>185</sup> Ifølge Havrettskonvensjonen skal en kyststat i sine 200-milssoner gjennom nødvendige bevarings- og forvaltningstiltak fremme målet om optimal utnyttelse av de levende ressursene, og samtidig sikre at ressursene ikke blir truet av overutnyttelse.<sup>186</sup>

Havrettskonvensjonen slår også fast at kyststater har rett til å gjennomføre de tiltak som er nødvendig for å sikre at lover og reguleringer knyttet til utnyttelse av marine ressurser blir fulgt:

”Kyststaten kan i utøvelsen av sine suverene rettigheter til å undersøke, utnytte, bevare og forvalte de levende ressurser i den eksklusive økonomiske sone, treffe de tiltak, herunder bording, inspeksjon, oppbringelse og rettsforfølging, som måtte være nødvendige for å sikre at de lover og forskrifter den har vedtatt i samsvar med denne konvensjon, blir overholdt.<sup>187</sup>”

I oppfølgingen til Havrettskonvensjonen, FN-avtalen om fiske på det åpne hav,<sup>188</sup> er det nedfelt en rekke bestemmelser om kontroll. Avtalen ble ratifisert av Norge i 1996.<sup>189</sup> Avtalens bestemmelser om håndhevelse og kontroll under det

regionale forvaltningsregimet er sentrale. Avtalen bekrefter at flaggstaten har et hovedansvar for å sikre et forskriftsmessig fiske, men den gir også bestemmelser om adgang for andre stater enn flaggstaten til å iverksette håndhevelses- og kontrolltiltak av internasjonale reguleringsbestemmelser. Partene har etter avtalen derfor en generell adgang til å inspisere fiskefartøy fra andre avtaleparter på det åpne hav.<sup>190</sup>

Avtalen slår fast at flaggstaten skal gjennomføre tiltak som synes nødvendige for å sikre at fartøy under sitt flagg etterlever gjeldende bevarings- og forvaltningstiltak, og at fartøyene ikke er involvert i aktiviteter som underminerer effektiviteten av slike tiltak. Flaggstaten skal blant annet kontrollere fartøyene gjennom bruk av for eksempel lisensieringsordninger. Flaggstaten skal også etablere et manntall over de fartøyene som har rett til å fiske på det åpne hav, og ha et system for merking av fiskefartøy og fiskereds-kaper. Avtalen stiller også som krav at flaggstaten har et system for rapportering av for eksempel fiskefartøys posisjon, fangst og andre relevante data om fiskeri. Det er i tillegg et krav at flaggstaten har et system for å verifisere fangsten gjennom inspeksjoner, landingsinformasjon og overvåkning. Flaggstaten skal i denne sammenhengen også kontrollere fiskeriene ved å benytte satellittovervåkningsutstyr og ved å regulere fiskeriene og omlastningsaktiviteter. Der det er nedfelt subregionale, regionale eller globale omforente systemer for overvåkning, kontroll og oppsyn, skal flaggstatene sikre at tiltakene som blir gjennomført, samsvarer med dette systemet.<sup>191</sup>

#### Bilaterale avtaler

Norge og Sovjetunionen inngikk i 1975 og 1976 bilaterale avtaler om henholdsvis samarbeid innen fiskerinæringen og gjensidige fiskeriforbindelser. Stortinget samtykket til ratifikasjon av disse avtalene i henholdsvis 1975 og 1976.<sup>192</sup>

185) St.prp. nr. 37 (1995–1996); Innst. S. nr. 227 (1995–1996).

186) FNs havrettskonvensjon, 1982, del V artikkel 61 og artikkel 62.

187) FNs havrettskonvensjon, 1982, del V artikkel 73.1.

188) Avtale om gjennomføring av bestemmelsene i De forente nasjoners havrettskonvensjon om bevaring og forvaltning av vandrende fiskebestander og langtmigrerende fiskebestander, 4. august 1995.

189) Jf. St.prp. nr. 43 (1995–1996); Innst.S. nr. 228 (1995–1996).

190) St.prp. nr. 43 (1995–1996).

191) Part V, Article 18, Duties of the Flag State.

192) Jf. St.prp. nr. 86 (1974–1975); Innst. S. nr. 191 (1974–1975); St.prp. nr. 74 (1975–1976); Innst. S. nr. 138 (1976–1977).

I avtalen fra 1975 erkjenner partene ansvar og forpliktelser når det gjelder å treffe effektive tiltak med sikte på å bevare de levende ressursene i Nordøstatlanteren. I avtalen er det også nedfelt bestemmelser om at partene skal utveksle informasjon, herunder opplysninger om fangststatistikk, resultater av fiskeriforskningen og erfaringer knyttet til utviklingen av fiskeriene og metoder for opphjør av fiskebestanden.<sup>193</sup>

Avtalen fra 1976 legger til grunn at partene sikrer at deres borgere og fiskefartøyer overholder bestemmelser i denne avtalen og andre forskrifter vedrørende fisket.<sup>194</sup> Ifølge avtalen kan partene innen sitt område og i samsvar med folkeretten treffe tiltak som er nødvendig for å sikre at den andre avtalepartens fartøy følger bestemmelsene i denne avtalen.<sup>195</sup> Det framgår også av avtalen at partene har et ansvar for å sikre at fiskefartøy, som definert i artikkel 1 i avtalen, retter seg etter bevaringstiltak, lover og forskrifter, samt andre regler og vilkår for fiske som er fastsatt av gjeldene part.<sup>196</sup> Videre slår avtalen av 1976 fast at alle fartøy skal ha lisens for å fiske i den andre parts sone.<sup>197</sup>

#### **Protokoller fra Den blandede norsk-russiske fiskerikommisjon**

Avtalen fra 1975 om samarbeid innen fiskerinæringen mellom Norge og Sovjetunionen inneholder en bestemmelse om at det skal opprettes en blandet kommisjon som skal møtes minst én gang pr. år for å behandle spørsmål knyttet til gjennomføringen av avtalen. Stortinget informeres om de årlige protokollene gjennom årlige stortingsmeldinger.<sup>198</sup>

Det framgår av de siste års protokoller at partene konstaterer nødvendigheten av streng kontroll

193) Avtale mellom regjeringen i Unionen av Sovjetiske Sosialistiske Republikker og regjeringen i Kongeriket Norge om samarbeid innen fiskerinæringen, 1975, innledende tekst og Artikkel 1.

194) Avtalen mellom Unionen av Sovjetiske Sosialistiske Republikker og regjeringen i Kongeriket Norge om gjensidige fiskeriforbindelser, 1976 Artikkel 5, § 1.

195) Avtalen mellom Unionen av Sovjetiske Sosialistiske Republikker og regjeringen i Kongeriket Norge om gjensidige fiskeriforbindelser, 1976 Artikkel 5, § 2.

196) Avtale mellom Unionen av Sovjetiske Sosialistiske Republikker og regjeringen i Kongeriket Norge om gjensidige fiskeriforbindelser, fra 1976, Artikkel 4, § 1.

197) Avtalen mellom Unionen av Sovjetiske Sosialistiske Republikker og regjeringen i Kongeriket Norge om gjensidige fiskeriforbindelser, 1976 Artikkel 3.

198) Jf. St.meld. nr. 39 (2004–2005) *Om dei fiskerivtalane Norge har inngått med andre land for 2005 og fisket etter avtalane i 2002 og 2003*; St.meld. nr. 45 (2003–2004); St.meld. nr. 43 (2002–2003).

med fisket i Barentshavet og Norskehavet.<sup>199</sup> Det er et prioritert mål å benytte alle mulige virkemidler for å avdekke og forhindre det betydelige uregistrerte uttaket av torsk i Barentshavet.<sup>200</sup>

Kontrolltiltakene som partene har blitt enige om, framgår av de årlige protokollene. Her kan det nevnes igjen, jf. omtalen i kapittel 3.2, at det fra 2005 ble innført rapporteringsplikt for fiske- og transportfartøy involvert i omlasting til havs, transportfartøy har sporingsplikt, og det er forbud mot omlasting av fisk til fartøy som ikke har rett til å seile under NEAFC-flagg.<sup>201</sup> I de årlige protokollene omtales også en rekke tekniske regulerings tiltak. I protokollene fra 33. og 34. sesjon understreket partene nødvendigheten av at det ble ført kontroll med overholdelsen av vedtatte tiltak. Det forutsettes at myndighetene også kontrollerer at tiltakene blir fulgt i praksis. Det forutsettes videre at den felles norsk-russiske ordningen for stenging og åpning av fiskefelt for bunnfisk og reker blir brukt.<sup>202</sup>

Partene drøftet tredjelands fiske i Barentshavet og Norskehavet og var enige om å videreføre aktiv kontroll med dette fisket, slik at det kan bringes til opphjør når de tildelte kvoter er oppfisket.<sup>203</sup>

#### **Nasjonale mål for ressurskontroll**

Hovedmålet for den nasjonale ressursforvaltningen er å legge til rette for et uttak som sikrer et varig høyt utbytte av ressursene, samtidig som hensynet til det marine økosystemet ivaretas. Ressurskontroll er et svært viktig nasjonalt virkemiddel og en grunnleggende forutsetning for å nå målet om en lønnsom og bærekraftig ressursforvaltning. Ifølge St.prp. nr. 1 (2002–2003) og (2003–2004) for Fiskeridepartementet forutsetter en ansvarlig fiskeriforvaltning en effektiv kontroll. Det framgår av St.prp. nr. 1 (2004–2005) og St.prp. nr. 1 (2005–2006) for Fiskeri- og kystdepartementet at en effektiv ressurskontroll er en nødvendig forutsetning for å forebygge og avdekke ressurskriminalitet.

199) Protokollene fra sesjon 31–33.

200) Protokollene fra 33. og 34. sesjon.

201) Protokoll fra 33. sesjon i Den blandede norsk-russiske fiskerikommisjon, § 12.5

202) Protokollene fra 30.–33. sesjon i Den blandede norsk-russiske fiskerikommisjon, § 12.8 og § 12.9 i protokollene fra 34. sesjon.

203) Protokoll fra 33. sesjon i Den blandede norsk-russiske fiskerikommisjon, § 12.6. Jf. også protokollene for 30.–32 sesjon, § 12.6.

I behandlingen av St.meld. nr. 19 (2004–2005) *Om marin næringsutvikling - Den blå åker* peker næringskomiteen på at for å sikre et bærekraftig fiske og hindre økonomisk og miljømessig kriminalitet, er det nødvendig å styrke ressurskontrollen. Stortinget fattet følgende anmodningsvedtak, jf. Innst. S. nr. 192 (2004–2005): ”Stortinget mener det er nødvendig å styrke ressurskontrollen i fisket, og ber Regjeringen om å fremme nødvendige forslag for å oppnå dette.”

I behandlingen av St.meld. nr. 39 (2004–2005) *Om dei fiskeriavtalane Norge har inngått med andre land for 2004 og fisket etter avtalane i 2002 og 2003*, jf. Innst. S. nr. 72 (2005–2006), viser næringskomiteen til at ulovlig og uregulert fiske fremdeles er et stort problem og ber om at ressurskontrollen blir styrket i årene framover.

I de årlige budsjettproposisjonene for Fiskeri- og kystdepartementet<sup>204</sup> framgår det at Fiskeridirektoratet skal bidra til å sikre en bærekraftig forvaltning av de marine ressursene. Direktoratet skal blant annet sikre at ressursuttaket blir i overensstemmelse med fastsatte nasjonale og internasjonale reguleringsbestemmelser. Ifølge St.prp. nr. 1 (2004–2005) for Fiskeri- og kystdepartementet skal Fiskeridirektoratet blant annet effektivisere ressurskontrollen og samordne kontrollaktiviteten med salgslagene og Kystvakten.

#### *Kontroll på land*

På land er det Fiskeridirektoratet og salgslagene som foretar den utøvende delen av kontrollarbeidet. Fiskeridirektoratets og salgslagenes kontrollansvar framgår av saltvannsfiskeoven.<sup>205</sup> Lovene på dette området er i stor grad fullmaktslover, der formålet er å gi fiskerimyndighetene det nødvendige verktøyet for å kunne gjennomføre en forsvarlig og bærekraftig forvaltning av ressursene i havet. De nærmere reglene for hvordan selve kontrollvirksomheten skal gjennomføres, framgår hovedsakelig av etatens interne retningslinjer.

#### *Kontroll til havs*

Kystvaktens kontroll med fiskefartøyer er hjemlet i kystvaktloven av 1997, hvor § 9 sier at Kystvakten kan gjennomføre fiskerioppsyn og ressurskontroll i medhold av følgende lover: lov om forbud mot at utlendinger driver fiske m.v. i Norges territorialfarvann, lov om Norges økonomiske sone, lov om saltvannsfiske mv. og lov om retten til å delta i fiske og fangst (deltakerlo-

204) Jf. blant annet St.prp. nr. 1 (2002–2003)–(2005–2006) for Fiskeri- og kystdepartementet (endret navn fra Fiskeridepartementet 1. oktober 2004).

205) Saltvannsfiskeoven § 45 og § 45a.

ven). Kystvaktlovens kapittel 5 omhandler konkret hvilke kontroll- og tvangstiltak Kystvakten har til rådighet. Kystvakten har begrenset politimyndighet (§ 21) og kan stanse fartøyer og undersøke fartøyer og faste innretninger (§ 29). I omtalen av Kystvaktens hovedmål og prioriteringer framgår det av St.prp. nr. 1 (2005–2006) at forsvarlig ressurskontroll fortsatt skal være en sentral politisk målsetting. Tilstedeværelse og kontrollvirksomhet til havs er derfor prioritert.<sup>206</sup>

#### *Toll- og avgiftsetatens kontroll*

Brudd på regelverket innenfor fiskerisektoren følges ofte av brudd på det regelverket som forvaltes av toll- og avgiftsetaten. I St.prp. nr. 1 (2002–2003) for Fiskeridepartementet, vedlegg 1, står det at samarbeid med blant annet toll- og avgiftsetaten er viktig i kontrollen med virksomhetene i fiskerinæringen. Toll- og avgiftsetatens overordnede mål er blant annet å hindre ulovlig utførsel av varer og sikre korrekt fastsettelse.<sup>207</sup> Etaten skal også sikre korrekt deklarerings.<sup>208</sup> I medhold av EØS-avtalens bestemmelser anmodet EU-kommisjonen i september 2000 norske toll- og avgiftsmyndigheter om å kontrollere opprinnelsesbevis utstedt av norske eksportører av hvitfisk (torsk, hyse og sei).<sup>209</sup> Denne kontrollaksjonen er avsluttet. Regjeringen vil imidlertid som en oppfølging av handlingsplanen mot økonomisk kriminalitet prioritere kontroll på eksportområdet generelt framover, blant annet med tanke på Norges omdømme som eksportnasjon. Toll- og avgiftsetaten vil kontrollere fiskeribransjen med sikte på å avdekke feil knyttet til opprinnelseserklæringer og andre typer feildeklareringer i forbindelse med eksport av fisk.<sup>210</sup>

I tildelingsbrevene fra Finansdepartementet til Toll- og avgiftsdirektoratet for 2004 og 2005 framgår det at antall dokumentkontroller og fysiske kontroller skal være på et tilfredsstillende nivå. I tildelingsbrevet for 2003 er det et krav om at antall dokumentkontroller og fysiske kontroller skal økes. På grensekontrollområdet skal antall kontrollerte objekter opprettholdes, jf. tildelingsbrevene for 2003–2005.

206) Jf. blant annet St.prp. nr. 1 (2004–2005) *Forsvardepartementet*; B.innst. S. nr. 7 (2004–2005).

207) Jf. blant annet St.prp. nr. 1 (2003–2004)–(2005–2006) for Finansdepartementet.

208) Jf. St.prp. nr. 1 (2005–2006) *Finansdepartementet*.

209) Jf. blant annet St.prp. nr. 1 (2003–2004) *Finansdepartementet*; St.prp. nr. 1 (2002–2003) *Skatte-, avgifts- og tollvedtak*.

210) Jf. St.prp. nr. 1 (2004–2005) *Skatte-, avgifts- og tollvedtak*; B.innst. S. nr. 1 (2005–2006).

### Skatteetatens kontroll

Brudd på regelverket innenfor fiskerisektoren følges ofte av brudd på regelverket som forvaltes av skatteetaten. Det er ikke eksplisitte overordnede krav til at skatteetaten skal kontrollere fiskerivirksomheter. Ett av hovedmålene til etaten er imidlertid å sikre korrekt fastsettelse av skatter og avgifter av virksomheter, og virksomheter innen fiskerinæringen vil være blant disse.

Bekjempelse av svart økonomi og økonomisk kriminalitet er også et sentralt område for skatteetaten.<sup>211</sup> I denne sammenhengen skal etaten blant annet systematisere kontrollen med utvalgte grupper næringsdrivende.<sup>212</sup> Det framgår av tildelingsbrevet for 2003, 2004 og 2005 at kontrollvirksomheten i skatteetaten skal styrkes, og at det skal være økt stedlig kontroll.

Kontrollutvelgelse og gjennomføring av bokettersyn skal bygge på vurdering av risiko og vesentlighet. Det framgår av tildelingsbrevet for 2004 at skatteetaten bør prioritere samarbeid med andre kontrolletater.

---

## 6.2 Oversikt over ulike kontrolletater og fordeling av ansvarsområder

Ressurskontrollen er et grunnleggende og sentralt virkemiddel for å sikre at uttaket av fisk er i overensstemmelse med målet om en bærekraftig ressursforvaltning. Ressurskontrollen skal sikre at næringen etterlever de gjeldende kvotestemmelsene og de øvrige reguleringene av fisket, samt avdekke eventuelle overtredelser. Ressurskontrollen skal også gi informasjon om det faktiske uttaket av all fisk i de områdene som faller inn under norsk fiskerijurisdiksjon. Det skjer blant annet gjennom ulike registreringsordninger.

Ressurskontrollen er bredt anlagt og retter seg inn mot hele kjeden, fra fisken tas opp av havet, landes, omsettes og til den eventuelt blir eksportert til utlandet. Fiskeri- og kystdepartementet har ansvaret for at både norsk og utenlandsk fiske i farvann under norsk jurisdiksjon utøves i henhold til norske lover og forskrifter. Internasjonalt foregår det et fiske i havområder som ikke faller innenfor noen stats jurisdiksjon<sup>213</sup>. Fartøy underlegges her flaggstatens bestemmelser, og ellers reguleres disse havområdene

blant annet gjennom FNs Havrettskonvensjon og FN-avtalen om fiske på det åpne hav, og gjennom Den nordøstatlantiske fiskerikommisjon – NEAFC.<sup>214</sup> Norge tillater ikke norske statsborgere å fiske i områder som ikke er regulert av internasjonale fiskeriforvaltningsorgan (RFMO – Regional Fisheries Management Organization) uten spesiell tillatelse.<sup>215</sup>

Kystvakten, Fiskeridirektoratet og salgslagene står for det utøvende kontrollarbeidet. Salgslagene har eneretten til all førstehåndsomsetning av fisk og har blant annet ansvaret for å registrere all fisk som omsettes i Norge, og all fisk som selges av norske fartøy i utlandet. Dette registreringsarbeidet er grunnlaget for den løpende kvotekontrollen. Kystvakten har hovedansvaret for ressurskontrollen på havet. Fiskeridirektoratet gjennomfører ulike kontrolloppgaver både på sjøen og på land. Brudd på fiskeribestemmelsene vil kunne følges av brudd på regelverk innenfor toll-, avgifts-, regnskaps- og skatteregler. I ressurskontrollen er derfor toll- og avgiftsetaten og skatteetaten sentrale samarbeidspartnere. I det følgende gis det først en beskrivelse av den løpende kvotekontrollen, og dernest av de ulike etatenes arbeid med ressurskontrollen.

---

## 6.3 Kontroll med kvoteuttaket

I Norge er det etablert et system hvor all fisk som landes i norske havner, og all fisk som landes av norske fartøy i utlandet, skal registreres. Denne lovpålagte registreringsordningen er grunnlaget for den løpende kvotekontrollen. Kontrollen med uttaket av kvotene skjer ved at all fisk som er landet og førstehåndsomsatt, fortløpende registreres og avregnes mot det enkelte fartøys kvote.<sup>216</sup>

Det er de seks fiskesalgslagene i Norge som forestår denne registreringen av landet og omsatt fisk, og som i første linje har ansvaret for den løpende kvotekontrollen mot den enkelte kvoteinnehaver. Fiskeridirektoratet skal på bakgrunn av de registrerte opplysningene sikre at det totale uttaket av fisk ikke overstiger totalkvotene. Fiskeridirektoratet skal også til enhver tid opp-

211) Jf. blant annet St.prp. nr. 1 (2003–2004) og (2004–2005) for Finansdepartementet.

212) Jf. tildelingsbrevet for 2004.

213) Jf. kapittel 1 for en beskrivelse av de ulike sonene og havområdene.

214) Det vil bli gitt en beskrivelse av NEAFC-reguleringene i kapittelet om internasjonale avtaler.

215) Jf. forskrift om konsesjonsordning for fiske utenfor norsk fiskerijurisdiksjon, 2. mars 2007, § 1 og 2.

216) En detaljert beskrivelse av det norske systemet for fordeling av kvoter er gitt i kapittel 8.

datere kvoteregistrene og øvrige registre som salgslagene legger til grunn for kvotekontrollarbeidet.

Den løpende kvotekontrollen er basert på landings- og omsetningsdokumenter (landingsedler og sluttседler) som skal undertegnes av fisker, eventuelt den som leverer fangsten og fiskemottak/kjøper og videresendes til salgslagene. En riktig kvoteavregning forutsetter med andre ord at den som leverer fisken, og den som mottar den, gir korrekte opplysninger på seddelen. Det er derfor svært viktig at den løpende kvotekontrollen suppleres med stikkprøve- og risikobaserte landingskontroller, der Fiskeridirektoratets inspektører fysisk er til stede og kontrollerer en del av landingene.

Nedenfor følger en nærmere beskrivelse av systemet for den løpende kvotekontrollen, og i hvilket omfang kvoter har blitt overskredet.

### 6.3.1 Det internrettslige grunnlaget for den løpende kvotekontrollen

Det framgår av råfisklovens § 2 at førstehåndsomsetning av fisk skal skje gjennom, eller med godkjenning av, et salgslag. Salgslagene eies av fiskerne og må godkjennes av Fiskeri- og kystdepartementet.

Salgslagenes kontrollansvar er gitt gjennom saltvannsfiskekloven<sup>217</sup> og har vært gjeldende siden 1976. Kontrollansvaret er begrenset til det som følger naturlig av salgsgesamtens virksomhet. Loven framhever i denne sammenheng kontroll med fangstuttak og landet fangst. Det innebærer at salgslagene skal kontrollere at fartøyenes uttak av fisk er i samsvar med tildelte kvoter. Med hjemmel i saltvannsfiskekloven har Fiskeri- og kystdepartementet utgitt en instruks om salgslagens kontrollplikt og omfanget av dette kontrollarbeidet.<sup>218</sup>

I kvotekontrollarbeidet er § 7 i lov om saltvannsfiske sentral. I de tilfellene fartøy overskrider kvotene, tilfaller merfangsten eller verdien av denne fangsten den salgsgesamtens som førstehåndsomsetningen av fangsten er lagt til.<sup>219</sup> Salgsgesamtene fattes vedtak om eventuell inndragning. Fartøy som uttilsiktet har fisket over tildelte kvoter, vil motta et vederlag for

kostnaden med å ilandføre fangsten. Inndragningen av merfangsten eller dennes verdi regnes ikke som straff.

I tillegg er det en bestemmelse i saltvannsfiskekloven at fiskefartøy som har fanget død eller døende fisk, eller som har fått forbud mot å kaste fangst eller fiskeavfall, frivillig eller gjennom påbud kan ilandføre denne fangsten, jf. § 11. I praksis vil denne bestemmelsen gjelde ved brudd på reglene for bifangst. Bifangst vil blant annet være den fangsten som det ikke aktivt fiskes etter, men som likevel inngår i totalfangsten av naturlige årsaker. Det innebærer at dersom det tas i land bifangst utover det som er tillatt innblandet i fangsten, vil bifangsten eller verdien av denne kunne inndras administrativt med hjemmel i saltvannsfiskekloven § 11. Verdien av inndratt fangst etter denne bestemmelsen vil også tilfalle det salgslaget som står for førstehåndsomsetningen. Det er imidlertid Fiskeridirektoratet ved regionkontorene som gjennom sin ressurskontroll har det formelle ansvaret for å avdekke eventuelle brudd på denne bestemmelsen. Vedtak om administrativ inndragning av denne fangsten fattes også av Fiskeridirektoratets regionkontorer.

Når det gjelder *tilsiktete* kvoteoverskridelser, vil disse som regel bare kunne avdekkes gjennom fysisk kontroll av fartøyer i fiske eller ved landing, eller ved etterfølgende kontroller av landanlegg for mottak og/eller videreføring av fisk. Det er fordi selve overskridelsen i slike tilfeller skjer ved at fiskeren unnlater å registrere en del av fangsten på landings- eller sluttседdelen (jf. kapittel 4).

### 6.3.2 Nærmere om salgslagenes løpende kvotekontroll

#### *Seddelsystemet*

Registreringsordningen for uttak av fisk, som blant annet er en viktig del av kvotekontrollen, er basert på to ulike sedler. Hovedformålet er at fangsten skal registreres ved landing, uavhengig av om det samtidig skjer en omsetning av fangsten. Ved landing hvor fisken omsettes samtidig, skal mottaker av fisken straks etter landing fylle ut en sluttседdel. Ved landing av fisk der fisken ikke skal omsettes umiddelbart, skal mottakeren av denne fisken fylle ut en landingsседdel.<sup>220</sup> Når denne fisken omsettes, skal kjøper også fylle ut en sluttседdel. Plikten til å fylle ut sedler inntre

217) Jf. saltvannsfiskekloven § 45.

218) Jf. Instruks for salgsgesamtens kontrollplikt, sist endret 12. mai 2004.

219) Jf. saltvannsfiskekloven § 7.

220) Jf. forskrift om opplysningsplikt ved landing og omsetning av fisk, 2003.



også ved overføring av fangst mellom fartøy. Landingsseddel og sluttседdel skal inneholde en rekke opplysninger om fisket. Dette gjelder blant annet informasjon som kan entydig identifisere fartøyet og fiskeren som har levert fisken. En må også registrere opplysninger som fangstområde, fiskeart, kvantum og pris. Sedlene må i tillegg inneholde opplysninger om den som mottar, oppbevarer eller kjøper den leverte fisken.<sup>221</sup> Begge sedlene skal umiddelbart etter utfylling sendes til det salgslaget som omsetningen av fangsten hører inn under. Både for landings- og sluttседdel er det en plikt for leverandør og mottaker til å undertegne denne før leverandøren forlater anlegget. Begge sedlene må være underskrevet av leverandør og mottaker før de er gyldige.

### *Salgslagenes kontroll med landings-sedler og sluttседler*

Blant de totalt seks salgslagene i Norge er det Norges Råfisklag og Sunnmøre og Romsdal Fiskesalslag som står for det aller meste av førstehåndsomsetning av torsk fisket nord for 62°N.<sup>222</sup> Ifølge representanter for disse to salgslagene blir nesten samtlige landings-sedler overført til dem elektronisk.<sup>223</sup> En større andel av de til sammen ca. 200 000 sluttседlene som disse to salgslagene mottar årlig, blir også overført elektronisk.<sup>224</sup> De mottatte papirbaserte sluttседlene blir punchet ved det enkelte fiskesalgslaget. Tabell 8 viser det totale antallet sluttседler/landings-sedler som hvert av disse to salgslagene mottok i 2003–2005.

Tabell 8 viser at Norges Råfisklag mottok i underkant av 200 000 sedler pr. år i 2003–2005. Det var færre antall sedler i 2003.<sup>225</sup> Sunnmøre og Romsdal Fiskesalslag mottok i den samme perioden i gjennomsnitt i underkant 20 000 sedler årlig. Salgslagene utveksler landingsinformasjon ukentlig via Fiskeridirektoratet, fordi hvert

221) Jf. saltvannsfiske-loven § 9a.

222) I praksis har nesten all torsk blitt fanget nord for 62°N i de siste årene på grunn av lav bestand av torsk i Nordsjøen.

223) Landings-seddel for levende fangst blir nødvendigvis ikke overført elektronisk. Verdien av den levende fangsten utgjør noen millioner kroner pr. år.

224) Det er enkelte kjøpere, som for eksempel mindre sesongkjøpere, som ikke benytter et system for elektronisk overføring av sluttседdel. Det er et mål å få flest mulig kjøpere til også å anvende elektroniske sluttседler. Det ene salgslaget tilbyr blant annet en støtte på 5000 kroner til kjøpere som ønsker å investere i nødvendig utstyr for elektronisk overføring.

225) Dette skyldes i hovedsak omleggingen av seddelsystemet i 2004. Før 2004 kunne enkeltlandinger summeres opp pr. uke, og derfor var det i realiteten flere landinger både i 2003 enn i 2004 og 2005.

## Tekstboks 6 Bakgrunnen for det nåværende seddelsystemet

Det nåværende seddelsystemet ble innført i 2004 (forskriftsendringen kom i 2003, men ble fullt implementert fra 2004). Med dette nye systemet ble det gjort enkelte grunnleggende endringer i systemet for kvotekontroll. Formelt ble det nye systemet innført gjennom forskrift om opplysningsplikt ved landing og omsetning av fisk (seddelforskriften, iverksatt 22. januar 2003). Denne forskriften erstattet sluttседdelforskriften av 1990. Tidligere fantes det ikke en standardisert sluttседdel. Det var det enkelte salgslag som på bakgrunn av sine vedtekter utformet en sluttседdel tilpasset lagets behov. Det førte til at det før 2004 eksisterte ulike sluttседler med et uensartet begrepsbruk. Gjennom den nye forskriften ble det bestemt at Fiskeridirektoratet skulle godkjenne utformingen av sluttседlene. Sluttседdelen har derfor blitt standardisert, og alle begreper er entydig definert (det enkelte salgslag har rett til å kreve relevante tilleggsopplysninger påført sluttседdelen).

En annen viktig endring som kom gjennom seddelforskriften, var innføringen av landings-seddel. Tidligere var det kun sluttседdel (bryggeseddel var også anvendt som betegnelse for sluttседdel i forskrift om sluttседdel/bryggeseddel, 1990) som ble lagt til grunn for den løpende kvotekontrollen. Det ble imidlertid utover på 1990-tallet flere tilfeller hvor fartøyer landet fisk uten at den samtidig ble omsatt. Implikasjonen var at større kvanta landet fisk ikke ble registrert og ført på seddel ved landing. Det førte til at den løpende kvotekontrollen ikke fungerte som forutsatt fordi man ikke fikk avregnet den fisken som ble midlertidig oppbevart i påvente av å bli omsatt. Gjennom seddelforskriften ble derfor landings-seddelen innført som et juridisk dokument i 2004.

Hensikten med å utstede to sedler er dermed at den landede fisken skal kunne avregnes mot kvote umiddelbart ved landing. Hvis omsetningen av fisken fant sted senere enn landingen, ble det et etterslep i kvoteavregningen fordi en sluttседdel kun skal sendes inn ved omsetningen. Denne tidsforskyvningen kunne blant annet påvirke vurderingen av kvoteavregningen for det enkelte fartøy, inndragningen av fangsten og stopp i fiske for kvotegrupper.

**Tabell 8 Totalt antall sedler mottatt av Norges Råfisklag og Sunnmøre og Romsdal Fiskesalslag i 2003–2005**

År	Norges Råfisklag	Sunnmøre og Romsdal Fiskesalslag
2003	150 000	17 800
2004	195 000	17 083
2005	182 000	20 000

Kilde: statistikk fra Norges Råfisklag og Sunnmøre og Romsdal Fiskesalslag

salgslag er ansvarlig for kvotekontrollen for fartøy registrert i eget distrikt.

Tall fra Norges Råfisklag viser at ca. 80 prosent av de totalt 527 000 mottatte sedlene i 2003–2005 var for torsk i større og mindre kvanta. Tall fra Sunnmøre og Romsdal Fiskesalslag viser at det årlig mottas om lag 10 000 sedler som omfatter torsk fanget nord for 62. breddegrad.

For at den løpende kvotekontrollen skal være effektiv, er det viktig at alle de innsendte sedlene blir korrekt fylt ut med alle opplysninger. Sluttsedlene og landingssedlene som Norges Råfisklag og Sunnmøre og Romsdal Fiskesalslag mottar elektronisk, vil automatisk bli kontrollert for om alle relevante felter i skjemaet er fylt ut. Ett av salgslagene bruker ca. 150 forhåndsdefinerte parametere i denne kontrollen. Det inkluderer blant annet logiske kontroller, som at fiskeart må korrespondere med fiskeredskapet som er brukt. Det er også logiske kontroller knyttet til pris og kvantum. Den automatiske kontrollen bygger i tillegg på Fiskeridirektoratets merkeregister og rettighetsopplysninger. I merkeregistret er hvert fartøy tildelt et unikt nummer. Opplysningene på sluttseddelen og landingsseddelen om fartøyet som har levert fangsten, må stemme med opplysningene i merkeregistret. Det samme gjelder for opplysninger om fartøyets tildelte rettigheter. Ved mangelfulle eller ulogiske opplysninger vil seddelen bli stoppet og returnert til utstederen.

#### Tekstboks 7 Aktuelle registre

**Merkeregistret:** Etter lov om rett til å delta i fiske og fangst, skal fartøy som skal nyttes til ervervsmessig fiske eller fangst, merkes. Registeret inneholder blant annet disse fartøyenes navn, fartøyenes unike registreringsmerke og eieren av det enkelte fartøy.

**Fartøy- og deltakerregisteret (=rettighetsregisteret):** Alle deltakere/adganger og eventuelle konsesjoner registreres her. Det kan for eksempel gjelde type fartøy og redskap som kan brukes. Deltakeradgangen er én måte å regulere fisket på. I Fartøy- og deltagerregisteret finner en også opplysninger om kvotestørrelser på fartøynivå. I fangstregisteret legges alle opplysningene fra sluttsedlene inn for å holde oversikt over det faktiske kvantumet fisk som blir tatt.

Det enkelte salgslag vil, basert på den enkelte mottatte seddel, utstede en faktura som sendes til kjøperen av fisken. Når oppgjøret for fakturaen er registrert, overfører salgslaget dette oppgjøret til fiskeren. Sluttseddelen er derfor i tillegg til å

være et dokument til kontrollformål, også et oppgjørsdokument som representerer verdien av en transaksjon av en fangst mellom to parter. Fiskeren har dermed et økonomisk motiv for å skrive en seddel.

Alle de registrerte opplysningene på de fullstendige utfylte landingssedlene og sluttsedlene blir lagret på det enkelte fiskesalagslagets database. Fiskesalagslagene mottar hver natt oppdaterte kvoteopplysninger og rettigheter for hvert enkelt fartøy fra Fiskeridirektoratet. Det er på dette tidspunktet at det enkelte fartøys kvote skal bli avregnet ved landingen av fisken. Norges Råfisklag og Sunnmøre og Romsdals Fiskesalslag har noe ulik tilnærming, hvordan fisket kvantum blir sammenliknet med tildelte kvoter. I det ene salgslaget vil fartøy som har fisket over tildelt kvote, automatisk bli avmerket av datasystemet. Det andre salgslaget opplyste i intervju at kvotekontrollen skjer gjennom en særskilt kjøring i datasystemet. I 2006 ble det gjort tre kvotekontrollkjøringer, men denne kontrollfrekvensen vil gradvis øke, og dette salgslaget forventer at en i løpet av 2007 vil kunne begynne med daglige kontroller.

Hvis den leverte fangsten ikke omsettes umiddelbart ved landing, skal landingsseddelen legges til grunn for denne avregningen. Representanter for Norges Råfisklag og Sunnmøre og Romsdal Fiskesalslag opplyste imidlertid i intervju at de ikke bruker landingsseddel i den løpende kvotekontrollen. Ett av salgslagene antar at en vil ta i bruk landingsseddel i kvotekontrollen i de tilfellene det er relevant fra 2007. Det andre salgslaget opplyste at fiskere som ønsker å utsette omsetningen av fisken som leveres, må søke om det.<sup>226</sup> Etter dette salgslagets oppfatning har en derfor også god oversikt over den fisken som blir omsatt ved landing, selv om landingsseddelen ikke brukes direkte i den løpende kvotekontrollen.

Fiskeridirektoratet opplyste i intervju at salgslagene bør legge til grunn bestemmelsen i landingsforskriften i kvotekontrollen. Det ble lagt ned mye arbeid for å utarbeide den nye forskriften (landingsforskriften, januar 2003) for bedre å sikre at kvotekontrollen kunne innrettes mot utviklingen med at stadig mer fangst ble omsatt på et senere tidspunkt enn landingstidspunktet. Etter direktoratets syn er det ikke tilfredsstill-

226) Det vil i så fall opprettes en egen sak. Når sluttseddelen fylles ut ved omsetningen av den lagrede fisken, vil denne også legges ved saken. Opplysningene på landingsseddelen og sluttseddelen skal være identiske.

**Tabell 9 Inndratt torsk av Norges Råfisklag og Sunnmøre og Romsdals Fiskesalslag i vekt og verdi etter lov om saltvannsfisk § 7, samt antall inndragningsvedtak**

	Norges Råfisklag	Sunnmøre og Romsdals Fiskesalslag
Inndratt torsk, totalt i kilo 2003–2005	348 000	65 613
Verdi av inndratt torsk, totalt i kroner 2003–2005	6 102 759	770 832
Antall inndragningsvedtak § 7 2003–2005	147	21

lende at landingssedlene ennå ikke blir fullt ut brukt i salgslagenes kvotekontroll. Et av salgslagene har imidlertid ikke etablert en løpende kvotekontroll pr. dags dato, og etter direktoratets syn er derfor dette salgslagets bruk av landingssedler i kvotekontrollen akseptabel.

Norge Råfisklag og Sunnmøre og Romsdal Fiskesalslag opplyste i intervju at den løpende kvoteavregningen av hvert enkelt fartøy i dag skjer uten særlige problemer. Tidligere kunne den løpende avregningen være mangelfull blant annet fordi kvote- og rettighetsopplysningene fra Fiskeridirektoratet ikke var tilstrekkelig oppdatert eller ikke tilgjengelig. Dette problemet har imidlertid blitt utbedret av direktoratet, og det meste av den informasjonen salgslagene legger til grunn for kvotekontrollen, er i dag tidsriktig og korrekt.<sup>227</sup> Representantene for begge salgslagene opplyste at den løpende kvotekontrollen fungerer meget godt i dag sammenliknet med bare for noe få år tilbake.

Representanter for begge salgslagene opplyste at det er kvoteopplysningene for trålerne som ikke har riktig like god daglig oppdatering som konvensjonelle fartøy. Det er også enkelte, mindre kvoter<sup>228</sup> som pr. i dag ikke til enhver tid er fullt oppdatert av direktoratet. Ifølge Fiskeridirektoratet kan kvoteopplysningene for trålere være noe forsinket, men det skyldes som regel at eierne av fartøyene ikke gir direktoratet nødvendig informasjon. Enkelte redere eier flere fartøy som de overfører kvoter imellom. Direktoratet vil derfor ikke alltid kunne videreformidle helt oppdaterte kvoteopplysninger.

### 6.3.3 Fiskeridirektoratets bruk av landingssedler og sluttsedler

Fiskeridirektoratet mottar alle innsendte landingssedler og sluttsedler fra alle salgslagene. Det danner grunnlaget for direktoratets oppfølging av totalkvotene som er fordelt mellom trålere og konvensjonelle fartøy. Blant de konven-

sjonelle fartøyene fordeles totalkvoten videre inn i ulike grupper.<sup>229</sup> I direktoratet benyttes de motatte landingssedlene og sluttsedlene i kontrollen med at gruppekvotene og de nasjonale kvotene overholdes. I tilfelle totalkvoten blir fisket opp innenfor en av kvotegruppene, vil fisket for alle fartøyene som tilhører denne kvotegruppen, stoppes. Selv om salgslagene ikke bruker landingsseddel i kvotekontrollssammenheng, vil direktoratet likevel ha tilgang til disse, og det vil derfor ikke oppstå tidsforskyvninger i oppfølgingen av totalkvoten.

### 6.3.4 Resultater for den løpende kvotekontrollen av torsk

Tabell 9 viser i hvilket omfang fiskefartøy har fisket over tildelt torsk kvote etter § 7 i lov om saltvannsfiske etter opplysninger fra Norges Råfisklag eller Sunnmøre og Romsdal Fiskesalslag. Den viser at Norges Råfisklag har inndratt i underkant av 350 tonn torsk til en verdi av ca. 6,1 mill. kroner i 2003–2005. Til sammenlikning omsatte det laget ca. 772 000 tonn torsk til en verdi av over 8,6 mrd. kroner. Tabellen viser også at Sunnmøre og Romsdals Fiskesalslag har inndratt totalt 65 000 kg torsk til en verdi av i overkant 770 000 kroner. Til sammenlikning ble over 113 500 tonn torsk omsatt i denne perioden til en førstehåndsverdi på ca. 1,5 mrd. kroner. Totalt inndratt kvantum fisk og verdi var henholdsvis 0,08 prosent og 0,07 prosent av totalmengden og totalverdien av torsk i 2003–2005.

#### *Salgslagenes øvrige kontrollarbeid*

Norges Råfisklag og Sunnmøre og Romsdals Fiskesalslag har forskjellige holdninger til å kontrollere fisket som går utover den løpende kvotekontrollen etter § 7 i lov om saltvannsfiske. Sunnmøre og Romsdals Fiskesalslag har etter styrets beslutning en klar oppfatning om at et salgslag ikke skal drive aktiv ressurskontroll. Et salgslag eies av fiskerne, og hovedoppgaven er å yte service overfor fiskerne blant annet ved å selge fisken til en best mulig pris. Etter dette salgslagets vurdering kan en komme i en dob-

227) Det gjelder informasjonen i merkeregisteret, rettighetsregisteret og kvoteregisteret.

228) Skolekvoter og forskningskvoter.

229) Jf. kapittel 8, tema 5: Fordeling og realisering av kvoter.

beltrolle hvis en skal gjennomføre aktive kontroller ved for eksempel landing av fisk.

Norges Råfisklag har derimot om lag åtte inspektører som gjennomfører ulike kontroller, utover den rene kvotekontrollen. Kontrollseksjonen er relativt frikoblet fra den øvrige organisasjonen, blant annet for å unngå sammenblanding av interesser. I intervju ble det opplyst at en foretar om lag 200 kontroller ute ved bedriftene pr. år. Når laget kontrollerer alene, vil inspektørene som regel undersøke vektene ved mottaksanleggene, samt sikre at sluttседler er ført korrekt. Salgslagets inspektører foretar også direkte kontroller av det enkelte fartøy. Salgslaget registrerer ikke enkeltkontroller, slik Fiskeridirektoratet gjør (det blir ikke utarbeidet oversikt over kontroller i forhold til hvor mange fartøy som har blitt kontrollert), men de kontrollene laget gjennomfører ute ved anleggene, omfatter om lag 700–1000 båter på ett år.

Salgslagene har ikke hjemmel til å kontrollere fangstdagboka, og inspektører fra Norges Råfisklag vil derfor ofte foreta kontrollene i samarbeid med inspektører fra Fiskeridirektoratets regionkontor. Av de totalt 700–1000 kontrollene Norges Råfisklag retter mot enkeltfartøy årlig, blir over halvparten gjort sammen med Fiskeridirektoratet. En vil ofte også foreta omsetningskontroller/regnskapskontroller, og da konsekvent sammen med representanter fra Fiskeridirektoratets regionkontorer, eventuelt også andre kontrolltater. Det kan for eksempel være kontroller av dokumenter og lagre for å undersøke om virksomheten kan ha unndratt fisk fra å bli registrert. Antall avdekkede overtredelser har blitt redusert de siste årene.

Norges Råfisklag opplyste at enkelte antakelig vil argumentere mot at salgslagene skal kontrollere i dette omfanget. Salgslaget har i høringsuttalelsen til den nye havressursloven uttalt at salgslagene bør foreta kontroller som går utover den løpende kvoteavregningen. Salgslagene har tilgang på store mengder informasjon som i større grad enn i dag bør bli utnyttet i ressurskontrollen. I et lengre perspektiv er også salgslagene avhengig av at alle spillereglene som er gitt for fiske, overholdes.

Ifølge Fiskeridirektoratet er det Norges Råfisklag og Norges Sildesalgslag som er mest aktive til å kontrollere utover den løpende kvotekontrollen. De øvrige fire salgslagene har ingen operativ kontroll. Etter direktoratets vurdering er det de

salgslagene som driver aktiv kontroll utover § 7, som oppfyller kravene til kontroll slik de er gitt i lov om saltvannsfiske § 45a. Direktoratet opplyste imidlertid også i intervju at de to salgslagene som har et utvidet kontrollbegrep sammenliknet med de øvrige salgslagene, er store organisasjoner som nødvendigvis ikke kommer for nær den enkelte fisker og i større grad unngår å komme i en uheldig dobbeltrolle. De øvrige lagene er mindre og kan komme tett inn på den enkelte fisker. Det kan være uhensiktsmessig i en kontrollsammenheng. Skatteetaten og toll- og avgiftsetaten har også påpekt at salgslagene etter deres oppfatning ikke bør være for nært tilknyttet kontrollarbeidet rettet mot fiskefartøy og fiskerirelaterte virksomheter på land. Ifølge Fiskeridirektoratet har EU også vurdert det som uheldig om salgslagene blir for nær direktoratet i kontrollarbeidet.

Etter det direktoratet kjenner til, ønsker Fiskeri- og kystdepartementet en videreføring av dagens praksis etter § 45a i forhold til den nye havressursloven. Departementet har i forbindelse med ny havressurslov i et høringsnotat foreslått å gi salgslagene fullt innsyn i alle dokumenter som knytter seg til omsetning i den enkelte virksomhet.

#### *Oppfølgingen av salgslagene*

Fiskeridirektoratet har et overordnet ansvar for ressurskontrollen og dermed også et ansvar for den kvotekontrollen som salgslagene gjennomfører etter saltvannsfiskeloven § 45 a. Gjennom Fiskeridirektoratets kontrollvirksomhet vil direktoratet ha en kontrollerende funksjon overfor salgslagene.

Fiskeridirektoratet opplyste i intervju at det ønsker en mer aktiv kontrollfunksjon overfor salgslagene gjennom for eksempel ettersyn av systemer, rutiner og øvrige funksjoner som berører ressurskontrollen. Fiskeridirektoratet har i ”Prosjekt salgslag”<sup>230</sup>, i samarbeid med salgslagene, utredet disse spørsmålene.

I Riksrevisjonens undersøkelse av forvaltningen av fiskeressursene<sup>231</sup> ble det stilt spørsmål ved Fiskeri- og kystdepartementets oppfølging av midlene som salgslagene inndrar ved overtredelser etter § 7 og § 11 i lov om saltvannsfiske. Salgslagene skal rapportere om bruken av disse inndratte midlene, og

230) Prosjekt salgslag/Fiskeridirektoratet – En kartlegging av salgslagene og Fiskeridirektoratets virke på de områder en har felles ansvar for ressurskontrollen. Delrapport A ble utgitt i januar 2006, og delrapport B skal ferdigstilles i april 2007.

231) Riksrevisjonens undersøkelse av forvaltningen av fiskeressursene, jf. Dokument nr. 3:13 (2003–2004).

de skal særlig brukes i ressurskontrollen. En oversikt fra departementet<sup>232</sup> viser at alle de seks salgslagene har rapportert om inndratte midler, og hvordan disse midlene er brukt i 2005.

#### 6.4 Bakgrunn for ressurskontrollen

Den løpende kvoteavregningen og registreringsordningen som danner grunnlaget for dette, baserer seg i stor grad på selvdeklareringsprinsippet. Det innebærer at det er fisker/leverandør og kjøper/mottaker som oppgir informasjonen som skal legges til grunn for kvoteavregningen. Prinsippet forutsetter derfor stor grad av tillit til og ansvar hos næringen.

For å sikre at prinsippene for den løpende kvoteavregning etterleves og at ingen omgår systemet, foretar Kystvakten og Fiskeridirektoratet kontroller av utvalgte fiskere. Direktoratet kontrollerer i tillegg øvrige virksomheter i fiskerinæringen. I det følgende gis det en beskrivelse av henholdsvis Kystvaktens og Fiskeridirektoratets ressurskontrollarbeid.

#### 6.5 Fiskeridirektoratets kontrollvirksomhet (kontroll på land)

##### 6.5.1 Ressursinnsats og organisering

Fiskeridirektoratet ble etablert i Bergen i 1900 og er Fiskeri- og kystdepartementets rådgivende og utøvende organ innen fiskeri- og havbruksforvaltning i Norge. Fiskeridirektoratet skal bidra til å oppfylle departementets overordnede mål, blant annet herunder å sikre en effektiv ressurskontroll. Det er om lag 425 årsverk knyttet til direktoratet, inkludert årsverkene i ytre etat. I underkant av 80 av årsverkene blir direkte benyttet til ressurskontroll. Direktoratets totale budsjetttramme varierte mellom ca. 246 mill. kroner og nærmere 304 mill. kroner i 2003–2005. For 2006 var budsjetttrammen i overkant av 277 mill. kroner.

Fiskeridirektoratet har et særlig ansvar for å sikre at uttaket av fiskeressursene i havet skjer i overensstemmelse med fastsatte nasjonale og internasjonale reguleringsbestemmelser, blant annet herunder fastsatte kvoter. Kontrollansvaret framgår blant annet i lov om saltvannsfiske § 45<sup>233</sup> og tilhørende forskrifter. Sentralt i denne revisjonen er spørsmålet om uttaket av torsk fisket nord for 62. breddegrad er i samsvar med de

232) Mottatt 18. desember 2006.

233) Lov om saltvannsfiske mv. av 3. juni 1983.

kvotebestemmelsene som blir gitt gjennom de årlige møtene i Den blandede norsk-russiske fiskerikommisjon<sup>234</sup>.

En sentral oppgave for Fiskeridirektoratet i ressurskontrollen er derfor å kontrollere fiskere og øvrige virksomheter i fiskerinæringen for å etterprøve de oppgitte opplysningene i den pålagte registreringsordningen for kvotekontrollen, avdekke uregistrert uttak og sikre at fiskere og næringen følger kvotebestemmelsene og øvrige bestemmelser som regulerer fisket. Utover etterprøvingen av de registrerte opplysningene og kontrollen med uttaket av fisk, er kontrollene blant annet rettet mot fiskefartøyenes anvendelse av redskap og graden av innblanding av bifangst og innblanding av fisk under tillatte minstemål.

Fiskeridirektoratets sju regionkontorer står for den praktiske gjennomføringen av kontrollarbeidet. Kontrollarbeidet i regionene varierer i både omfang og innhold, blant annet som følge av ulike fiskerier og forskjellige flåte- og mottaksstrukturer. Fiskeridirektoratet har det overordnede ansvaret for å følge opp regionkontorenes kontrollarbeid etter de føringene som gis av Fiskeri- og kystdepartementet. Et vesentlig krav i denne sammenhengen er at ressurskontrollen skal være effektiv. Det er ca. 8000 norske og 1500 utenlandske fiskefartøyer som årlig foretar om lag 250 000 landinger av fisk til ca. 1000 godkjente mottak og fiskeanlegg samt kjøpere på land. En effektiv kontroll innebærer derfor ikke en fullstendig, fysisk kontroll av hver landing i tillegg til den kontrollutøvelsen som skjer gjennom den løpende kvotekontrollen. Regionkontorene må sikre at kontrollarbeidet har en preventiv virkning, samtidig som kontrollene i størst mulig grad rettes mot de objektene hvor en forventer å avdekke brudd på regelverket.

##### 6.5.2 Omfanget av Fiskeridirektoratets kontroller 2003–2005

##### Generelt om kontrollarbeidet – antall kontroller og avdekkede brudd på regelverket

Tabell 10 viser det totale antallet kontroller<sup>235</sup> som er gjort av regionene, og antall brudd på regelverket disse kontrollene har avdekket, med

234) Jf. kapittel 1.2 Bakgrunn for fiskeriene i Barentshavet og kapittel 5, tema 2 Implementering av vedtak fattet av fiskerikommisjonen for en beskrivelse av Den blandede norsk-russiske fiskerikommisjon.

235) Basert på de kontrolltypene som er definert som kontroll i årsrapporten for Fiskeridirektoratet for 2005, det vil si: dokumentkontroll, eksportkontroll, fangstkontroll, fullkontroll, lagerkontroll, låssetningskontroll, omsetningskontroll, redskapskontroll, transportkontroll, utbyttekontroll og vektkontroll.

**Tabell 10 Antall kontroller, antall avdekkede brudd på regelverket og treffprosent pr. år for Fiskeridirektoratets regioner i 2003–2005**

Kontroller, brudd på regelverket og treffprosent/År	2003	2004	2005
Sum antall kontroller	6384	5854	4699
Sum antall avdekkede brudd på regelverket	378	512	317
Treffprosent (prosent)	5,9	8,7	6,8

Kilde: bearbejdet statistikk fra Fiskeridirektoratet og fem av regionkontorene

tilhørende treffprosent i perioden 2003–2005. Den viser at det har vært en nedgang i det totale antallet kontroller i 2003–2005. Reduksjonen er på 1685 kontroller, hvilket tilsvarer en nedgang i antall kontroller på ca. 26 prosent fra 2003 til 2005. Fiskeridirektoratets kontrollstatistikk viser at reduksjonen i antallet kontroller gjelder for de fleste regionene. Ifølge kontrollstatistikken er det særlig antall dokumentkontroller<sup>236</sup> som har gått ned i denne perioden. Det framgår av tabellen at antall avdekkede brudd på regelverket har variert mellom 317 og 512 i den aktuelle perioden. Det inkluderer mindre alvorlige brudd som har resultert i en advarsel, og alvorlige overtredelser som har blitt anmeldt.<sup>237</sup> Tabellen viser at regionene i gjennomsnitt har avdekket brudd på regelverket i mellom 5,9 prosent og 8,7 prosent av kontrollene.

### Regionenes kontrollarbeid

Om lag 98 prosent av all torsk fanget nord for 62. breddegrad, målt i vekt, har blitt landet i regionene Finnmark, Troms, Nordland, Trøndelag og Møre og Romsdal i 2003–2005<sup>238</sup>. I det følgende er det i hovedsak kontrollaktiviteten i disse regionene i 2003–2005 som det vil bli gjort rede for.

Fiskeridirektoratets regioner gjør ulike kontroller i arbeidet med å etterprøve de pliktige opplysningene og sikre at næringen etterlever de gjeldende bestemmelsene om fiske. Disse kontrollene kan inndeles i tre hovedgrupper. Den første hovedgruppen er de kontrollene som blir rettet mot enkeltlandinger av fisk. Det er en kontroll av relevante dokumenter og eventuelt fangsten i forbindelse med at et fartøy leverer fisk på land. Den andre hovedgruppen er kontroller av fiskemottak og øvrige anlegg på land. Den tredje hovedgruppen er kontroller rettet mot fiskefartøy

på sjøen. I tillegg til disse tre hovedkontrollgruppene har regionene også i et mindre omfang andre typer kontroller, som blant annet kontroll med transportforsendelser og eksport. Nedenfor blir omfanget av dette kontrollarbeidet beskrevet.

#### 6.5.2.1 Kontrollhovedgruppe I: Kontroller av enkeltlandinger<sup>239</sup> av fisk

Ca. 80 prosent av kontrollene som regionene foretar, er rettet mot de om lag 250 000 landingene av fisk som finner sted i Norge hvert år. Landingskontroll kan defineres som en inspeksjon av et enkeltfartøy i tilknytning til en enkeltlanding av fisk. Fiskemottak eller fiskeanlegget som mottar eller oppbevarer fisken, kan også bli omfattet av en landingskontroll<sup>240</sup>.

I kontrollen av enkeltlandinger av fisk foretar regionene som regel enten en dokumentkontroll eller en fullkontroll. Under en dokumentkontroll kontrolleres dokumenter som for eksempel fangstdagbok og sluttseddel enkeltvis eller opp mot hverandre for å etterprøve opplysninger fra den øvrige dokumentasjonen. En fullkontroll er en fysisk kontroll av fangsten opp mot de samme dokumentene som under en dokumentkontroll. En fullkontroll vil dermed i større grad kunne dokumentere om det er et samsvar mellom den faktiske fangsten og de registreringspliktige opplysningene – opplysninger som i siste instans blir rapportert til salgslagene og Fiskeridirektoratet som et ledd i den løpende kvotekontrollen.<sup>241</sup> Ifølge statistikk fra direktoratet var det en jevn fordeling av andelen dokumentkontroller og

236) Begrepet dokumentkontroll vil bli forklart i det neste avsnittet.

237) Jf. kapittel 7, tema 4: Sanksjoner ved brudd på lover og regler innen området bruk av akvatisk biologiske ressurser.

238) Sett i forhold til det totale antall landinger av torsk, har ca. 99 prosent av disse landingene funnet sted i disse regionene.

239) Det finnes ikke eksakte tall på enkeltlandinger av fisk.

Fiskeridirektoratet bruker antall sluttsedler som et estimat for antall landinger. Antall enkeltlandinger vil være noe lavere enn antallet sluttsedler. Det gjelder særlig fordi det ved en enkeltlanding av et havgående fartøy kan utstedes flere sluttsedler. Det er et bedre samsvar mellom antall sluttsedler og antall landinger av kystfiskefartøy. Kystfiskefartøyenes landinger er ca. 95 prosent av samtlige landinger i løpet av ett år.

240) I en landingskontroll vil for eksempel sluttsedler, som utstedes av kjøper, bli omfattet av kontrollen.

241) Jf. kontrollmanualen til Fiskeridirektoratet og intervjuer med fire regioner.

fullkontroller i landingskontrollene i 2003–2005. Det går også fram av statistikken at andelen fullkontroller økte til ca. 65 prosent i 2005.

### Kontrolldekning av norske fartøyers landinger i den enkelte region

Tabell 11 viser andelen landinger av all fisk gjort av norske kystfiskefartøy, havfiskefartøy og totalt som har blitt kontrollert i de utvalgte regionene og totalt i 2003–2005. Norske fartøyers landinger utgjør over 95 prosent av det totale antallet landinger.

#### *Det generelle kontrollnivået av landinger av fisk*

Tabellen viser at den gjennomsnittlige årlige andelen landinger av all fisk fra norske fartøy som har blitt kontrollert, varierte fra 0,6 prosent i Trøndelag til 2,4 prosent i Møre og Romsdal i 2003–2005. Den totale gjennomsnittlige kontrolldekningen for de utvalgte regionene var 1,8 prosent. Det går også fram av tabellen at den årlige kontrolldekningen av landinger gjort av kystfiskeflåten har variert mellom 0,5 prosent i Trøndelag og 2,1 prosent i Møre og Romsdal i den samme perioden. Den totale kontrolldekningen av landinger gjort av kystfiskeflåten i de fem utvalgte regionene var ca. 1,5 prosent i 2003–2005.

Tabellen viser i tillegg at landinger fra havgående fartøy kontrolleres hyppigere enn landinger fra kystfiskefartøy. I gjennomsnitt ble ca. 6 prosent av landingene fra havgående fartøy årlig kontrollert i 2003–2005.

Alle de utvalgte regionene påpekte i denne sammenhengen at det å anvende sluttsedler som et uttrykk for antall landinger, ikke gir et nøyaktig bilde av kontrolldekningen for havfiskefartøyene. Grunnen er at når et havgående fartøy leverer fisk, kan det utstedes flere sluttsedler. Det skyldes for

det første at det ved landing av fisk fra et havfiskefartøy kan være flere virksomheter som kjøper fisken som leveres. Da det skal fylles ut én sluttseddel for hvert av disse kjøpene, vil én landing derfor kunne føre til at flere sluttsedler må fylles ut.<sup>242</sup> En annen faktor som påvirker antallet sluttsedler i forhold til antallet landinger, er at det skal utstedes separate sluttsedler for hvert kvoteområde der et fartøy har drevet fiske.<sup>243</sup> Selv om det er gjort kontroller med flere eller alle disse oppdelte leveransene og sluttsedlene, opplyste regionene at dette i hovedsak har blitt registrert som én kontroll. Alle regionene pekte derfor på at gitt disse faktorene, vil kontrolldekningen for havfiskefartøyene være høyere enn det kontrollstatistikken gir uttrykk for.

Det vil imidlertid også bli foretatt landinger av havfiskefartøy hvor det utstedes kun én sluttseddel. Det gjelder blant annet hvis kjøperen av fisken også er reder for fiskefartøyet. Registreringene i Fiskeridirektoratets kontrolldatabase viser at fire av regionene har registrert kontroller av ett fartøy på samme dag som to kontroller. I et par regioner er det gjort flere dobbeltregistreringer av denne typen. Omfanget av denne uensartede dobbeltregistreringen er likevel begrenset i forhold til det totale antallet kontroller og vil ikke påvirke kontrolldekningsgraden for havfiskefartøyene i vesentlig grad. Kontrolldekningsgraden for havfiskefartøyene, slik det er framstilt i Tabell 11, er derfor et minimumstall for kontrollaktiviteten rettet mot havfiskefartøyene. Det vil uansett i liten grad påvirke den totale kontrolldekningen som følge av det store antallet landinger av kystfiskefartøyene. For kystfiskeflåten opplyste alle regionene at det er et langt bedre samsvar mellom antall sluttsedler og antall landinger.

En annen måte å uttrykke kontrolldekning på er å sammenlikne kvantum kontrollert fisk i forhold

**Tabell 11 Gjennomsnittlig kontrolldekning pr. år for landinger fra norske fartøy fordelt mellom kystfiskeflåten, havfiskeflåten og totalt for 2003–2005, i prosent**

Kontroll/Region	Finmark	Troms	Nordland	Trøndelag	Møre og Romsdal	Sum
Kontrolldekning kyst	2,1	1,0	1,4	0,5	1,5	1,5
Kontrolldekning hav	4,9	3,5	12,0	10,3	5,1	6,0
Kontrolldekning totalt	2,2	1,1	1,6	0,6	2,4	1,8

Kilde: bearbejdet statistikk fra Fiskeridirektoratet og de fem utvalgte regionkontorene

242) I de tilfellene der landet fisk ikke ble umiddelbart omsatt ved landing, viser tall fra Norges Råfisklag at det i gjennomsnitt ble utstedt 3,4 sluttsedler pr. landingsgeddel i 2005. Tilsvarende tall fra Sunnmøre og Romsdals Fiskesalslag var 6–7 sluttsedler pr. landingsgeddel i 2004 og 2005.

243) De ulike kvoteområdene tilsvarer ulike juridiksjonsområder, som den økonomiske sonen rundt det norske fastlandet, fiskevernsonen ved Svalbard, fiskerisonen ved Jan Mayen, og den russiske økonomiske sonen.

til det totale kvantumet som har blitt landet. Fiskeridirektoratet har imidlertid ikke tilstrekkelig statistikk for 2003–2005 til å gjøre en slik sammenlikning. Det skyldes at praksisen for registrering av opplysninger om kontrollert kvantum har blitt endret i 2003–2005, og at registreringene har vært mangelfulle. Det framgår blant annet av den nye inspeksjonsdatabasen<sup>244</sup> at opplysninger om kvantumet kontrollert fisk mangler for nærmere 30 prosent av de registrerte fullkontrollene. Direktoratet opplyste i intervju at registreringen av kontrollopplysningene ikke har vært tilstrekkelig til å kunne få en fullstendig oversikt over regionenes kontrollomfang.

#### *Årsaker til varierende kontrolldekning*

Tabellen viser at kontrolldekningen av enkeltlandinger av fisk gjort av kystfiskeflåten, er relativ lik den totale kontrolldekningen i den enkelte region. Det skyldes at 95 prosent av det totale antallet landinger<sup>245</sup> av norske fartøy i de utvalgte regionene ble gjort av kystfiskefartøy i 2003–2005. Kontrollomfanget av disse fartøyene vil derfor være en vesentlig faktor for den totale kontrolldekningen av enkeltlandinger av fisk.

De to regionene som har hatt høyest kontrolldekning av kystfiskeflåten, opplyste at det var enkelt og ikke vesentlig ressurskrevende å kontrollere et større antall av de mindre fartøyene når de ligger ved kai. I én region ble det opplyst at det hadde blitt gjennomført for mange kontroller av de mindre fartøyene i denne perioden. Det framgår blant annet av kontrollstatistikken at antall brudd på regelverket som er avdekket gjennom disse kontrollene, har vært relativt lavt, sammenliknet med den øvrige kontrollvirksomheten.

En annen faktor som kan forklare variasjonene i kontrolldekningen, er andelen dokumentkontroller og fullkontroller i de ulike regionene. De to regionene som har hatt lavest kontrolldekning, er også de regionene som har hatt høyest andel fullkontroller sammenliknet med de øvrige regionene. En gjennomsnittlig dokumentkontroll ved landing av et fartøy vil være mindre ressurskrevende enn en fullkontroll. Det skyldes at under en fullkontroll må én eller flere inspektører overvære lossingen og innveilingen av hele fangsten<sup>246</sup>.

244) Jf. kapittelet om kvaliteten på kontrollvirksomheten til Fiskeridirektoratet for en beskrivelse av dokumenteringssystemet for kontrollarbeidet.

245) Det ble foretatt ca. 550 000 landinger i de fem utvalgte regionene i 2003–2005.

Variasjonene kan også knyttes til at regionene fordeler kontrollinnsatsen ulikt mellom landingskontroller og kontroller av landanlegg. Det er beskrevet nedenfor, i avsnittet om kontroller av mottak og anlegg på land. Årsaker til variasjoner i kontrollomfanget som kan knyttes til ressursfordelingen, vil framgå av kapittelet om ressursbruk.

#### *Nedgang i antall landingskontroller og årsaker til denne nedgangen*

Parallelt med nedgangen i det totale antallet kontroller, jf. Tabell 10, har det også vært en nedgang i antall landingskontroller fra 2003 til 2005. Kontrollstatistikken viser at det har vært en nedgang i fire av de fem utvalgte regionene. I region Trøndelag har det vært en økning i antall landingskontroller. Denne regionen gjennomfører imidlertid færre kontroller (3 prosent av det totale antallet kontroller i de fem regionene) enn de øvrige regionene, blant annet fordi antall landinger og kvantum landet fisk i denne regionen er lavere enn i de øvrige regionene i utvalget. På spørsmål om hvorfor antallet kontroller har gått ned i 2003–2005, peker de utvalgte regionene blant annet på at det har vært en endring i kontrollinnretningen. Denne endringen har bakgrunn i økt vektlegging av å risikovurdere aktuelle kontrollobjekter før en gjennomfører en kontroll. Etter føringer fra Fiskeridirektoratet har det vært en dreining mot å ha færre dokumentkontroller og ha flere etterfølgende og mer omfattende kontroller<sup>247</sup>. Kontrollstatistikken viser da også at andelen dokumentkontroller har gått ned i denne perioden, og at regionene har hatt flere etterfølgende kontroller som lagerkontroller og omsetningskontroller i 2005 sammenliknet med 2003 (jf. kapittelet om etterfølgende kontroller). Det har imidlertid totalt sett ikke vært noen økning i antallet fullkontroller fra 2003 til 2005.

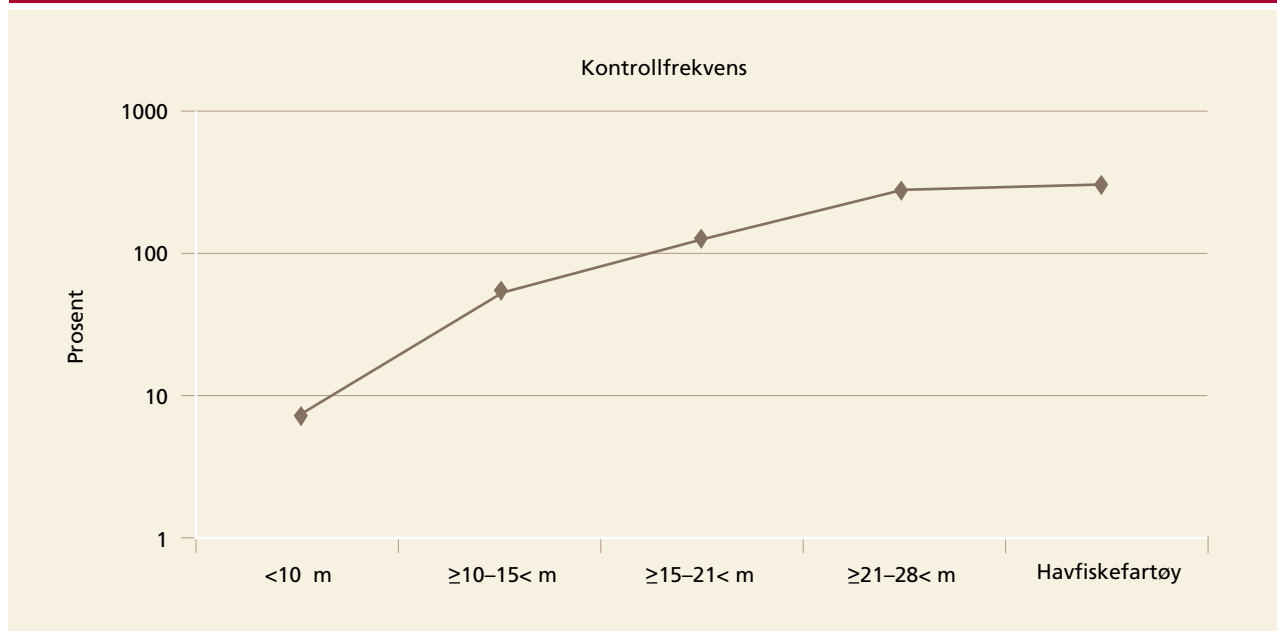
En annen forklaring på nedgangen i antall kontroller i den enkelte region, er en organisatorisk endring i den ytre forvaltningen gjennom opprettelsen av Sjøtjeneste Nord og Sjøtjeneste Sør i 2005 (jf. kapittelet 6.5.2.3 om den sjøgående kontrollen nedenfor). Alle regionene må avsette ressurser til den sjøgående kontrollen, men sjøtjenestens kontroller blir registrert separat. Tidligere ble alle kontrollene, også de sjøgående kontrollene,

246) I kontrolldatabasen som ble anvendt fra 2003 til høsten 2005, framgår det, i den grad ressursbruken har blitt registrert, at antallet timer brukt i en gjennomsnittlig fullkontroll, er ca. det dobbelte av antallet timer brukt til å gjennomføre en gjennomsnittlig dokumentkontroll ved landing.

247) Jf. også tildelingsbrevet fra Fiskeridirektoratet til regionene 2004.



Figur 1 Gjennomsnittlig årlig kontrollfrekvens for de ulike lengdegruppene etter en logaritmisk skala i perioden 2003–2005



Kilde: bearbejdet statistikk fra Fiskeridirektoratet og de fem regionkontorene.

henført til den regionen hvor kontrollen hadde funnet sted. Antall kontroller den sjøgående tjenesten gjennomførte i 2005, vil likevel ikke veie opp for nedgangen i antall kontroller.

Kontrollstatistikken viser at det er særlig i andre halvdel av 2005 at antallet gjennomførte kontroller ble redusert. Én av regionene pekte i denne sammenhengen på at budsjettet for overtid ble redusert i 2005, noe som ga redusert kontrollaktivitet i andre halvdel av 2005.

#### *Kontrollomfanget av de ulike lengdegruppene uavhengig av antall landinger*

Fartøy som fisker med konvensjonelle redskaper er inndelt i fire lengdegrupper, og det fastsettes en totalkvote for hver lengdegruppe som fordeles på fartøyene i den enkelte gruppe.<sup>248</sup> I figur 1 framstilles det hvor hyppig fiskefartøy i de ulike lengdegruppene, inkludert havfiskefartøy, i gjennomsnitt har blitt kontrollert pr. år i 2003–2005.<sup>249</sup> En kontrollfrekvens på 100 pro-

sent tilsvarer at i gjennomsnitt vil alle fartøyene i den aktuelle lengdegruppen bli kontrollert i løpet av ett år.

Figuren viser at den gjennomsnittlige kontrollfrekvensen varierte fra i underkant av 7 prosent for fartøy under 10 meter til over 100 prosent for fartøy større enn 15 meter i løpet av ett år. Det innebærer at det i gjennomsnitt vil ta nærmere 15 år før et fartøy under 10 meter kan forvente å bli kontrollert mens fartøy over 15 meter i gjennomsnitt vil bli kontrollert minst én gang årlig.

#### *Kontrollen av enkeltlandinger av torsk*

For å undersøke i hvilket omfang regionene har kontrollert enkeltlandinger av torsk fanget nord for 62. breddegrad, er disse kontrollene skilt ut fra det totale antallet landingskontroller. Resultatene er presentert i tabell 12.

I utskillelsen av kontroller rettet mot torsk, viste det seg at de registrerte opplysningene i kontroll-databasen som ble brukt av direktoratet i perioden 2003–høsten 2005, ikke ga et representativt bilde av hva den enkelte region har utført når det gjelder kontroller av torsk. Det skyldes at kun én fiskeart ble registrert pr. kontroll, uavhengig av hvor mange arter som inngikk i kontrollen. Etter føringer fra direktoratet skulle bare den fiskearten som det var størst mengde av, registreres. Det innebærer at i de tilfellene hvor en region har kontrollert torsk, men hvor det var større mengde av en annen art, gikk det ikke fram av kontroll-databasen at kontrollen også hadde omfattet kontroll av torsk. I registreringer av

248) Jf. kapittel 8, tema 5: *Fordeling og realisering av kvoter for en beskrivelse av kvotefordelingssystemet.*

249) I analysen er de fartøyene som er oppført i kontroll-databasene med radiokallesignal, koblet til opplysningene til Fiskeridirektoratets fartøysregister pr. 10. oktober 2006. Radiokallesignal vil være identisk for et fiskefartøy uavhengig om det skifter navn eller merke. De fartøyene som ikke er registrert med radio, er tatt med i beregningen i de tilfellene hvor både navnet på fartøyet og registreringsmerket er identiske. I tillegg er enkelte fartøy kommet med i beregningen hvor registreringsmerket var identisk, men hvor navnet var ulikt som følge av punche- og/eller uensartet skrivemåte. Det resulterte i at de fleste av totalt ca. 4000 fartøy som hadde blitt kontrollert (inkludert godkjenninger av blåkveite) og registrert i kontroll-databasene, kunne identifiseres i fartøysregisteret. I utregningen av kontrollfrekvensen er det gjennomsnittlige antallet fartøy i fartøysregisteret for den enkelte lengdegruppe i perioden 2003, 2004 og 2006 lagt til grunn.

mengde inngikk imidlertid en summert mengde for alle fiskeartene som hadde blitt kontrollert. Det fantes derfor ikke korrekte opplysninger om antallet kontroller av landinger av torsk eller mengde torsk som ble kontrollert for perioden 2003–høsten 2005.

For å få et mer korrekt uttrykk for den enkelte regions kontroll av torsk i perioden 2003–2005, ble fire av regionene bedt om å gjennomgå inspeksjonsskjemaene<sup>250</sup> for denne perioden og telle opp alle kontrollene av torsk med tilhørende kvantum. I den nåværende kontrollbasen registreres alle artene som har blitt kontrollert, med tilhørende kvantum, for de fleste kontrolltypene.<sup>251</sup>

I tabell 12 er den gjennomsnittlige årlige kontrolldekningen av landinger av torsk fanget nord for 62. breddegrad for hver av de utvalgte regionene og dessuten gjennomsnittlig årlig kontrolldekning for disse regionene sett under ett i 2003–2005.

Tabellen viser at den totale kontrolldekningen av enkeltlandinger av torsk fanget nord for 62°N, i gjennomsnitt var ca. 1 prosent for alle de utvalgte regionene pr. år i 2003–2005. Dette innebærer at i gjennomsnitt ble i overkant av hver hundrede landing av torsk fisket nord for 62°N, kontrollert i denne perioden.

Tabell 12 viser at kontrolldekningen av enkeltlandinger av torsk fanget nord for 62°N, er lavere enn regionenes totale kontrolldekning, jf. tabell 2. Det går også fram av tabell 12 at de to regionene som hadde høyest kontrolldekning per landet fartøy for alle fiskearter, har den høyeste kontrolldekningen

av landinger av torsk. Region Finnmark foretar relativt sett flest kontroller av enkeltlandinger med en gjennomsnittlig kontrolldekning på ca. 1,8 prosent, mens region Møre og Romsdal hadde en kontrolldekning på vel 1,1 prosent. I de tre øvrige regionene har kontrolldekningen i gjennomsnitt vært i underkant av 1 prosent.

Kontrollert kvantum gir et annet uttrykk for kontrollomfanget. Tabell 13 viser andelen av det totale kvantumet landet torsk som har blitt kontrollert gjennom de ovennevnte landingskontrollene. Tallene er basert på etterregistreringen av torskekontrollsaker i den enkelte region.

Tabellen viser at andelen landet kvantum torsk som har blitt kontrollert i den enkelte region, varierte fra 4 prosent i Finnmark til over 20 prosent i Møre og Romsdal. Mengden som har blitt fullkontrollert ved landing, varierte fra 2,2 prosent i Nordland til over 12 prosent i Møre og Romsdal. Tallene for Finnmark er imidlertid mangelfulle fordi kvantum kontrollert ikke har blitt registrert på inspeksjonsskjemaene<sup>252</sup> for nærmere 300 kontroller i 2003–2005. Det utgjør nærmere 40 prosent av dokumentkontrollene og 2 prosent av fullkontrollene.

Landingsstatistikken til Fiskeridirektoratet viser at det er forskjeller i landingsmønstrene av torsk i de ulike regionene. Nærmere 80 prosent av mengden landet torsk i Finnmark og Nordland i denne perioden ble landet av kystfiskefartøy. I region Møre og Romsdal ble nærmere 90 prosent av mengden av all landet torsk landet av havfiskefartøy. I region Troms fordelte mengden torsk seg jevnt mellom kystfiskefartøy og havfiskefartøy.

**Tabell 12 Gjennomsnittlig årlig kontrolldekning av enkeltlandinger av torsk fra merkeregistrerte fartøy pr. region og totalt for 2003–2005, i prosent**

Kontroll/region	Finnmark	Troms	Nordland	Trøndelag	Møre og Romsdal	Totalt
Kontrolldekning	1,8	0,7	0,9	0,7	1,15	1

Kilde: bearbeidet statistikk fra Fiskeridirektoratet og de fem regionkontorene.

**Tabell 13 Kvantum landet torsk som har blitt kontrollert gjennom samtlige landingskontroller (inkludert dokumentkontroller av landanlegg) og fullkontroller i forhold til det totale kvantumet landet torsk i den enkelte region i 2003–2005**

Kontroller/region	Finnmark	Troms	Nordland	Møre og Romsdal
Alle landingskontroller <sup>253</sup>	4	14,7	10	23,4
Fullkontroller	2,8	11,3	2,2	12,5

Kilde: bearbeidet statistikk fra Fiskeridirektoratet og de fire regionkontorene.

250) I inspeksjonsskjema skal alle fiskearter og kvantum kontrollert spesifiseres enkeltvis.

251) Jf. kapittelet om kvaliteten på kontrollvirksomheten til Fiskeridirektoratet.

252) Jf. kapittelet om kvaliteten på kontrollarbeidet til Fiskeridirektoratet for en beskrivelse av inspeksjonsskjema.

253) I denne kvantumsberegningen inngår også dokumentkontroller som var rettet mot landanlegg.

## Kontrollen med landinger av torsk fra russiske og tredjelandsfartøyer

### *Kontrollen av det russiske fisket*

Samtlige russiske fiskefartøyer som anløper norske havner, blir p.t. kontrollert.<sup>254</sup> I tillegg til å avdekke brudd på regelverket, skal kontrollene samle inn informasjon som kan sikre et best mulig grunnlag for å analysere det russiske fisket i Barentshavet. I mange tilfeller vil kontrollen av de russiske fartøyene kun omfatte en innhenting av dokumenter om bord. I én region har for eksempel ca. 98 prosent av kontrollene av de russiske fartøyene vært dokumentkontroller, mens 2 prosent har vært fullkontroller. Dokumentene innhentes heller ikke nødvendigvis i forbindelse med en landing, men også når fartøyene er inne til bunkring eller reparasjoner. Det innhentes også dokumenter fra omlastningsfartøyer.

Alle de innhentede dokumentene og resultatene av kontrollene blir i tillegg til den ordinære saksbehandlingen i den enkelte region oversendt regionkontoret i Finnmark (Vadsø) for videre analyse. Region Finnmark har et særlig ansvar for å innhente og analysere informasjon framskaffet ved kontroll av russiske fartøyer. Kontoret mottar, i tillegg til all informasjon fra de øvrige regionkontorene, også informasjon fra Kystvakten og russiske myndigheter.<sup>255</sup> I tillegg mottar kontoret informasjon om landinger som er gjort av russiske fartøyer fra enkelte utenlandske havner. Ifølge Fiskeridirektoratet har imidlertid enkelte nasjoner i Europa nektet å utlevere opplysninger om russiske landinger i tredjeland til Norge.<sup>256</sup> På bakgrunn av all innsamlet og mottatt informasjon gjør region Finnmark analyser av russiske enkeltfartøyer og rederier, og det utarbeides et kvoteregnskap for enkeltfartøyer og et totalt kvoteregnskap. Til sammen gir dette ifølge representanter for region Finnmark en svært god oversikt over det russiske fisket i Barentshavet. Analysearbeidet danner grunnlaget for overfiske-rapportene som Fiskeridirektoratet har utarbeidet i de siste årene.<sup>257</sup>

Det er sjelden at kontrollene av de russiske fis-

254) Jf. blant annet krav om dette i tildelingsbrevet fra Fiskeridirektoratet til regionene i 2005. Alle de intervjuede regionene opplyste at alle russiske fiskefartøyer blir kontrollert.

255) Jf. kapittel 5, tema 2 Implementering av vedtak fattet av fiskerikommisjonen.

256) Jf. kapittel 6.1.9 Kontrollavtaler med andre land.

257) Jf. ellers kapittel 4, tema 1 Beregning av totaluttaket av torsk 2004 og 2005.

kefartøyene avdekker brudd på det norske regelverket. Registrerte opplysninger i kontrolldatabaseene viser at kontrollene som har blitt rettet mot de russiske fartøyene i regionene, ved to tilfeller har avdekket slike brudd.

Antall landinger og levert mengde torsk fra de russiske fartøyene varierer mellom de utvalgte regionene. Av de ca. 2300 sluttstedlene som ble utstedt ved landinger av russiskfanget torsk i 2003–2005, ble om lag 80 prosent utstedt i region Finnmark. I kvantum ble ca. 75 prosent av totalt 215 000 tonn russisk torsk landet i Finnmark i den samme perioden. Relevant i denne sammenhengen er at det i november 2006 ble inngått en ny avtale om havnestatskontroll i regi av NEAFC-samarbeidet.<sup>258</sup> Ett sentralt element i avtalen er at 15 prosent av alle utenlandske landinger av fryst fisk skal fullkontrolleres. Region Finnmark må dermed styrke kontrollen med de russiske landingene.

### *Kontrollen med øvrige utenlandske fartøyer ved landing av torsk*

Det går fram av kontrollstatistikk fra Fiskeridirektoratet at kontrolldekningen av enkeltlandinger fra tredjelandsfartøyene har vært over 40 prosent i 2003–2005. Antall landinger fra tredjelandsfartøyer og mengden torsk disse leverer til Norge, er imidlertid begrenset. Ved å gjøre enkelte kontroller kan regionene oppnå en høy kontrolldekning.

### **Fiskeres oppfatning av kontrollnivået ved landing av fisk**

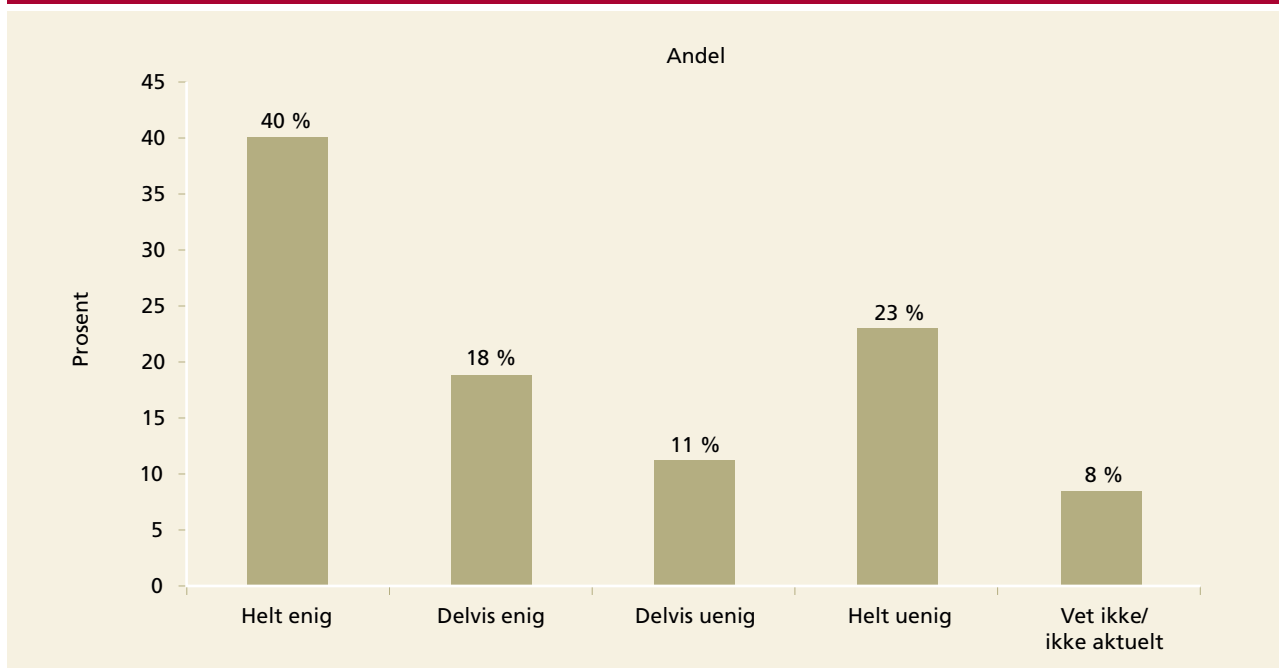
I den gjennomførte spørreundersøkelsen blant fiskere som har vært aktive torskefiskere i 2003–2005, opplyste 65 fiskere (63 prosent) at de hadde opplevd å bli kontrollert av Fiskeridirektoratets regioner<sup>259</sup> i 2003–2005. På spørsmål om deres holdning til om Fiskeridirektoratet burde ha flere landingskontroller enn i dag, fordelte svarene seg som vist i figur 2.

Figuren viser at nærmere 60 prosent av de som hadde opplevd å bli kontrollert av Fiskeridirektoratet, var helt eller delvis enig i at det burde gjennomføres flere landingskontroller enn i dag. Det går også fram av figuren at 23 prosent er helt uenig i at det burde være flere kontroller. Hvis en inkluderer svarene til alle de 103

258) Jf. kapittel 6.1.9 Kontrollavtaler med andre land.

259) I spørreskjemaet ble Fiskeridirektoratets regioner kalt kontrollverket, med henvisning til at dette var Fiskeridirektoratets regioner. Jf. kapitlet om ressursbruk for en forklaring på ulik begrepsbruk på etaten.

Figur 2 Fiskeres oppfatning av om det burde bli gjennomført flere landingskontroller enn i dag



Kilde: spørreundersøkelse rettet mot 103 aktive fiskere, Riksrevisjonen september 2006

respondentene, er det flere som er positive til økt antall landingskontroller, og færre som er negative.

Blant de respondentene som har gitt kommentarer knyttet til kontrollomfang, er det et noe uensartet syn på hvor kontrollinnsatsen bør styrkes. Enkelte gir uttrykk for at kystfiskefartøy burde kontrolleres oftere, mens andre mener disse blir kontrollert i et for stort omfang, og at det heller burde være flere kontroller av havgående fartøy.

Enkelte av dem som har svart at de er helt uenige i at det burde være flere landingskontroller, har blant annet pekt på at å estimere fangst i fangstdagboka kan være utfordrende, og at inspektørene ikke tar hensyn til dette.

Fiskerne ble også spurt om de opplevde det som enkelt å unngå å bli utsatt for en landingskontroll. Blant de 103 respondentene svarte 20 prosent at de var helt eller delvis enig i denne påstanden. Over 53 prosent var helt uenig i denne påstanden. På spørsmål om det var enkelt å skjule for inspektørene under en kontroll at det er for mye fangst i lasten, svarte ca. 20 prosent av de som hadde opplevd å bli kontrollert, at de var helt eller delvis enig i denne påstanden. Den største andelen var imidlertid kun delvis enig i dette.

#### 6.5.2.2 Kontrollhovedgruppe II: Kontroller av anlegg på land<sup>260</sup>

I tillegg til å kontrollere fiskefartøy i forbindelse med landing av fisk, har regionene kontroller hvor anlegg på land er de primære kontrollobjektene. Det er den andre hovedformen for kontroller som regionene gjør, og denne typen utgjorde ca. 20 prosent av samtlige kontroller som Fiskeridirektoratets regioner hadde i 2003–2005.

Fiskeridirektoratet har blant annet gjennom tildelingsbrevet til regionene i 2004 bedt regionene om å øke antallet kontroller av landanlegg. Fordelen med denne typen kontroller er blant annet at de kan avdekke om foretaket har brutt regelverket parallelt med at flere landinger av fisk vil kunne bli etterkontrollert i én kontroll.

Kontrollene som retter seg mot anlegg på land, vil variere både med hensyn til type kontroll og i omfang. Kontrollstatistikken til Fiskeridirektoratet viser at ca. 80 prosent av de totalt om lag 2400 kontrollene som var rettet mot anlegg og mottak på land i 2003–2005, var dokumentkontroller. Disse dokumentkontrollene består som regel av et ettersyn av sluttседler for en viss periode. På denne måten vil dokumenter utstedt fra en rekke landinger bli undersøkt gjennom én kontroll. Dokumentkontroller ved landanlegg kan blant annet avsløre ulovlig omlasting av fisk eller ureglementert samfiske mellom fartøy.

<sup>260</sup> I undersøkelsen vil dette omfatte alle lager, fiskemottak, produksjonsanlegg og øvrige fiskeanlegg på land.

Disse kontrollene vil imidlertid ikke omfatte fysisk kontroll av fangsten. Antall sluttседler eller kvantum fisk som er registrert på de undersøkte sluttседlene gjennom disse kontrollene, framgår ikke av direktoratets kontrollstatistikk.

Lagerkontroller og omsetningskontroller er de øvrige sentrale innretningene i kontrollen av anlegg på land, i tillegg til dokumentkontrollene. I lagerkontrollene blir det fysiske kvantumet fisk som oppbevares ved et anlegg, etterprøvd mot sentrale dokumenter som landingssедler og sluttседler. En omsetningskontroll er en bredt anlagt kontroll hvor det blir undersøkt om den mengden fisk som er registrert på landingssедler og sluttседler, stemmer med dokumentasjon på omsetning og øvrige relevante dokumenter ved et fiskemottak over en viss tidsperiode. Enkelte omsetningskontroller kan omfatte all relevant dokumentasjon over alle transaksjoner som har funnet sted i en virksomhet i løpet av ett til to år. Sentralt for omsetningskontrollene er å avdekke eventuelle forsøk på å unndra fisk fra registrering og kvoteregnskapet. Fisk kan blant annet gå uregistrert gjennom systemet ved at et anlegg kjøper fisk fra fiskefartøy uten å melde kjøpene inn til salgslagene. Som et ledd i eller i forkant av en omsetningskontroll, vil regionene som regel også nullstille virksomhetens aktuelle lagre. Da blir det foretatt lagertelling for å sikre at en har full oversikt av mengden fisk som finnes i de aktuelle lagrene til virksomheten på et gitt tidspunkt, før en nærmere kontroll med dokumenter gjøres.<sup>261</sup>

Lagerkontroller og omsetningskontroller vil kunne omfatte et større antall enkeltlandinger. Det vil derfor også kunne forekomme at enkeltlandinger som tidligere har blitt kontrollert gjennom en landingskontroll, indirekte blir kontrollert på nytt gjennom en lagerkontroll eller en omsetningskontroll.

Tabell 14 viser den gjennomsnittlige kontrolldekningen av samtlige anlegg på land for de utvalgte regionene i 2003–2005. Kontrollfrekvens på 100 prosent innebærer at i gjennom-

snitt blir alle mottakene og anleggene kontrollert i løpet av ett år.

Tabellen viser at den gjennomsnittlige kontrolldekningen av anlegg på land varierer fra 90 prosent i Møre og Romsdal til i overkant av 600 prosent i Troms. Den totale gjennomsnittlige kontrolldekningen for de fire utvalgte regionene var 218 prosent i 2003–2005. Dette innebærer at et anlegg på land i gjennomsnitt for de fire utvalgte regionene kan forvente å bli kontrollert to ganger årlig. I Troms ble anlegg på land i gjennomsnitt kontrollert over seks ganger årlig i 2003–2005. Det tilsvarende tallet for Møre og Romsdal var én gang pr. år.

En årsak til at kontrolldekningsgraden varierer i denne størrelsesorden er ifølge kontrollstatistikken at andelen dokumentkontroller av det totale antallet kontroller ved anleggene varierer mellom regionene. Kontrollstatistikken viser at regionene Finnmark, Troms og Nordland har hatt flere dokumentkontroller ved ettersyn hos fiskemottak. I regionen Møre og Romsdal brukes dette i mindre grad som kontrollmetode ved anleggene. I denne regionen brukes som regel kun lagerkontroll eller omsetningskontroll som kontrollmetoder mot anlegg. Lagerkontroller og omsetningskontroller er mer ressurskrevende enn dokumentkontroller. Registrerte opplysninger om ressursbruk i direktoratets kontrolldatabase viser at en gjennomsnittlig omsetningskontroll og lagerkontroll tar over 23 timer å gjennomføre, mens tilsvarende tall for en dokumentkontroll ved et anlegg er om lag 3 timer.

En annen årsak til variasjonene er at ikke alle anleggene i den enkelte region vil være like interessante i et kontrollperspektiv.<sup>262</sup>

Tabell 15 viser i hvilken grad lagerkontroller og/eller omsetningskontroller har blitt brukt mot anlegg på land i de utvalgte regionene i 2003–2005.

Tabellen viser at den totale andelen anlegg på land som har blitt lagerkontrollert og/eller

**Tabell 14 Gjennomsnittlig årlig kontrolldekning for samtlige anlegg på land pr. region og totalt for disse regionene i 2003–2005, i prosent**

Region	Finnmark	Troms	Nordland	Møre og Romsdal	Totalt
Kontrolldekning totalt	269	618	117	90	218

Kilde: bearbeidet statistikk fra Fiskeridirektoratet og de fem regionkontorene.

261) Regionene foretar også separate nullstillinger av lagre.

262) Intervju med en av Fiskeridirektoratets regioner.

omsetningskontrollert, varierte fra 6,2 prosent i region Finnmark til over 50 prosent i region Troms i 2003–2005. Det framgår ikke av kontrollstatistikken hvor omfattende den enkelte kontroll har vært. Den enkelte kontroll skal imidlertid ifølge Fiskeridirektoratet ha blitt dokumentert gjennom en kontrollrapport. En omsetningskontroll kan som nevnt omfatte omsetningen til en virksomhet for et par dager til opptil to år. Kontrollstatistikken viser at Fiskeridirektoratets føringer om at regionene må prioritere denne typen kontroller, har ført til at regionene har økt antall kontroller av denne typen fra 2003 til 2005.

### Kontroller av fiskemottak og øvrige anlegg for torsk

Flere av dokumentkontrollene ved mottaksanleggene og øvrige anlegg vil ha vært rettet mot dokumenter hvor torsk har inngått. I kontrollstatistikken til direktoratet framgår det for flere kontroller av denne typen ikke hvilken fiskeart som har blitt kontrollert. To av de tre regionene hvor dokumentkontroller er brukt i større omfang som kontrollmetode overfor anleggene, anslår at henholdsvis 90 prosent og to tredeler av alle kontroller mot anlegg vil ha omfattet kontroll av torsk i større eller mindre omfang.

For å få bedre oversikt over omfanget av lagerkontroller og omsetningskontroller rettet mot mottak og anlegg for torsk, ble fire av regionene bedt om å etterregistrere antall kontroller av denne typen og kvantumet som ble kontrollert i 2003–2005. Resultatet av denne gjennomgangen er vist i tabell 16.

Første linje i tabellen viser andelen anlegg for torsk hvor regionene har kontrollert lageret eller gjort en omsetningskontroll. Totalt ble om lag 10 prosent av alle mottakene og anleggene for torsk

kontrollert gjennom lagerkontroller eller omsetningskontroller i denne perioden. Til sammenlikning ble nærmere 30 prosent av samtlige anlegg på land gjenstand for denne typen kontroll i den samme perioden (jf. tabell 15).

Tabellen viser at region Finnmark verken har hatt lagerkontroller eller omsetningskontroller av mottak og anlegg for torsk i 2003–2005. Tabellen viser at for de øvrige regionene varierte den totale kontrollandelen fra ca. 5,6 prosent i region Troms til nærmere 15 prosent i region Nordland i 2003–2005. Kontrollstatistikken viser at både Nordland og Møre og Romsdal har hatt høyere antall lagerkontroller sammenliknet med Troms. Ingen av de tre regionene har anvendt omsetningskontroller i vesentlig grad.

Tabell 16 viser også at andelen av det totale landede kvantumet torsk som har blitt kontrollert gjennom lagerkontroller eller omsetningskontroller, varierte mellom i overkant av 1 prosent og nærmere 5 prosent blant de tre regionene som har hatt denne typen kontroller i 2003–2005.

### Årsaker til færre omsetningskontroller og lagerkontroller av anlegg for torsk

#### Mangelfulle utbyttefaktorer

Alle regionene ga i intervju uttrykk for at det er utfordringer knyttet til å kontrollere produksjonsanlegg, mottaksanlegg og lagre for hvitfisk, herunder torsk. I lagerkontroller og omsetningskontroller avstemmes kvantumet fisk som er kjøpt mot kvantumet som har blitt solgt i løpet av en periode, etter følgende oppsett:

Inngående balanse	kvantum fisk
+ Kjøp	kvantum fisk
– Salg	kvantum fisk
= Utgående balanse	<b>kvantum fisk</b>

**Tabell 15 Total andel lagerkontroller og omsetningskontroller av anlegg på land pr. region og totalt for årene 2003–2005. Kontrollerte anlegg som andel av alle anlegg**

Region	Finnmark	Troms	Nordland	Møre og Romsdal	Totalt
Kontrolldekning totalt	6,2	54	29	32	29

Kilde: bearbeidet statistikk fra Fiskeridirektoratet og de fire regionkontorene

**Tabell 16 Gjennomsnittlig årlig andel lagerkontroller og omsetningskontroller av anlegg for torsk pr. region og totalt for 2003–2005, i prosent**

Region	Finnmark	Troms	Nordland	Møre og Romsdal	Totalt
Kontrolldekning antall	0	5,6	14,6	10,3	10
Kontrolldekning kvantum	0	4,7	1,4	3	1,8

Kilde: bearbeidet statistikk fra Fiskeridirektoratet og de fire regionkontorene

Avdekker kontrollen et avvik i den utgående balansen i forhold til de øvrige komponentene som ikke kan forklares med svinn, kan det være en indikasjon på at fisk kan ha blitt unndratt fra registrering ved levering til anlegget. Utfordringen er imidlertid at ved førstehåndskjøp av fisk, angis kvantumet i rundvekt eller råstoffvekt<sup>263</sup>. Før fisken selges videre, kan den bli omarbeidet til for eksempel torskefilet eller et konvensjonelt produkt som saltfisk, klippfisk, eller tørrfisk. I kontrollarbeidet må det følgelig legges til grunn faktorer som gjør det mulig å beregne hva kvantumet omarbeidet fisk utgjør i rundvekt. Alle de utvalgte regionene opplyste imidlertid at utbyttefaktorene for blant annet torsk er mangelfulle. Det gjelder særlig for de konvensjonelle produktene som saltfisk og tørrfisk. Det er nedfelt utbyttefaktorer for disse produktene,<sup>264</sup> men disse faktorene bygger på eldre saltemetoder som ikke er tilpasset dagens produksjonsprosesser. Det skyldes blant annet at det stadig utvikles nye produksjonsmetoder som gjør at de nedfelte utbyttefaktorene er usikre. I mangelen på korrekte utbyttefaktorer opplyste alle de utvalgte regionene at lagerkontroller og omsetningskontroller i liten grad har blitt gjennomført fordi resultatene av disse kontrollene kan bli usikre.

Flere av regionene pekte på at hvis en skal anmelde en virksomhet på bakgrunn av uregelmessigheter basert på utbyttefaktorer, må det være sikkerhet for at faktorene som ble lagt til grunn i kontrollen, vil bli vurdert som valide i en eventuell retts sak. Regionene har erfart at avdekkede kvantumsavvik har blitt bortforklart på grunn av ulike utbyttefaktorer, og at dette har blitt tatt til følge i rettsapparatet. En av regionene opplyste at flere av de tidligere omsetningskontrollene rettet mot torsk, hadde avdekket vesentlige kvantumsavvik, men på grunn av usikkerheten rundt utbyttefaktorene har denne regionen valgt ikke å anmelde forholdene.<sup>265</sup>

Fiskeridirektoratet opplyste i intervju at virksomhetene ikke er pliktige etter fiskeribestemmelsene til å ha oversikt over utbyttefaktor for produksjonen. Direktoratet deler regionens syn på at de mangelfulle utbyttefaktorene innen hvitfisksektoren er en sentral utfordring i kontrollarbeidet.

263) Råstoffet kan for eksempel være sløyd og hodekappet fisk eller filet. For disse produktene er det etablert omregningsfaktorer tilbake til rundvekt.

264) Norske omregningsfaktorer versjon IV, Fiskeridirektoratet 1. november 2003.

265) Jf. ellers kapittel 7, tema 4 Sanksjoner.

### *Tiltak for å sikre bedre utbyttefaktorer*

For å styrke metodikken i kontrollen av mottak og anlegg for torsk, har Fiskeridirektoratet igangsatt et arbeid for å videreutvikle og utarbeide nye utbyttefaktorer. Direktoratet har besluttet at region Troms skal videreføre et arbeid med å kartlegge metoder for hvordan valide utbyttefaktorer innen saltfisksektoren skal kunne utarbeides.

Fiskeridirektoratet har også gitt føringer om at alle anlegg i den enkelte region skal kartlegges. I denne kartleggingen vil det etter direktoratets syn være en sentral oppgave å fastsette utbyttefaktorene i den enkelte virksomhet der dette er relevant. Direktoratet har instruert regionene om at gjennomgangen av utbyttefaktorene må skje i samarbeid med virksomheten for å sikre at resultatet blir omforent. Direktoratet vurderer det slik at utarbeidelsen av utbyttefaktorer ikke vil kunne være en enkeltoperasjon, men må skje kontinuerlig, blant annet som følge av at nye produkter utvikles fortløpende. Det vil bli utarbeidet en prosedyrebeskrivelse til regionen om at utbytteprøver må være en integrert del av de kontrollene hvor dette er relevant. Direktoratet vil inkludere en beskrivelse av hvordan utbytteprøvetakningen skal foregå.

Alle de utvalgte regionene opplyste at de hadde påbegynt kartleggingsarbeidet av relevante anlegg. De opplyste også at det vil bli eller at det allerede er igangsatt et arbeid regionalt for å vurdere hvilke faktorer som kan benyttes innen den konvensjonelle hvitfisksektoren. En region opplyste blant annet at det var planlagt å igangsette forsøk ved virksomheter hvor en for eksempel kartlegger torsk fra den tines til den er ferdig klippfiskprodukt. Enkelte regioner opplyste at utbyttefaktorer er kompliserte fordi de kan variere gjennom året og være avhengige av saltinnhold og tørrhetsgrad.

### **Lageroversikt og forsendelser**

I tillegg til oversikt over utbyttefaktorene, er det i en omsetningskontroll/lagerkontroll som regel viktig å ha oversikt over lagerbeholdningen av fisk i den enkelte virksomhet. Regionene opplyste at virksomhetene vil kunne ha oversikt over lagerbeholdningen i form av et lagerregnskap. Flere av regionene pekte imidlertid på at disse lagerregnskapene ikke kan legges til grunn i en kontroll. En av regionene opplyste blant annet at særlig hvis en skal anmelde en virksomhet ved avdekkede overtredelser, må all dokumentasjon for overtredelsen bygge på Fiskeridirektoratets

egne beregninger. Lagertellinger kan være særlig utfordrende ved de store frysagrene med betydelige mengder fisk. Legger en virksomhetenes lageroversikt til grunn for en anmeldelse, har en erfart at virksomheten kan bortforklare overtredelsen med at deres egen lageroversikt har vært mangelfull. I forlengelsen av dette pekte en annen region på at det burde vært strengere krav til lagerføring og oversikt over hva den enkelte virksomhet har av fisk på sine lagre og anlegg.

I denne forbindelse nevnte regionene også at det er en utfordring å kunne spore fisk som fraktes mellom ulike anlegg som eies av den samme virksomheten. Det er ikke krav til dokumentasjon for denne typen forsendelser. Det svekker muligheten for å gjennomføre effektive kontroller. En av regionene opplyste i intervju at det også burde være hjemmel for å kreve dokumentasjon på forsendelser av fisk mellom anlegg. Fiskeridirektoratet opplyste i intervju at regionene ikke kan kreve at en virksomhet framlegger oversikt over lagerbeholdningen eller transportforsendelser innen samme virksomhet. Direktoratet har mottatt anmodninger fra enkelte regioner om å utarbeide hjemler for å kreve denne typen informasjon. Etter direktoratets oppfatning finnes allerede de relevante hjemlene i stor grad, men det som mangler, er konkrete forskrifter. Direktoratet vil vurdere om en skal innføre krav som vil kunne pålegge virksomhetene å ha oversikt over, samt oppgi opplysninger knyttet til lagerbeholdning og overføring av fangst mellom bedriftsinterne anlegg.

#### **Fiskeres oppfatning av kontrollen med landanlegg**

Fiskerne som deltok i den ovennevnte spørreundersøkelsen, ble bedt om å ta stilling til om Fiskeridirektoratet burde øke kontrollinnsatsen av fiskemottak framfor fiskere. Blant de 65 fiskerne som hadde blitt kontrollert av Fiskeridirektoratet, svarte nærmere 60 prosent at de var helt eller delvis enig i denne påstanden. Om lag 25 prosent svarte at de var helt eller delvis uenig i at kontrollen i større grad burde rettes mot anlegg enn fiskere.

#### **6.5.2.3 Kontrollhovedgruppe III: Sjøtjenesten og Overvåkingstjenesten**

I tillegg til den enkelte regions kontrollarbeid gjennom landingskontroller og kontrollen med anlegg på land, kontrollerer og overvåker Fiskeridirektoratet fiskeriaktiviteten på sjøen henholdsvis gjennom Sjøtjenesten og Overvåkingstjenesten.

#### **Sjøtjenesten**

Sjøtjenesten er organisert med én enhet for Nord-Norge og én for Sør-Norge.<sup>266</sup> Sjøtjeneste Nord administreres ved regionkontoret i Troms. Sjøtjeneste Nords kontroller foregår langs kysten av Finnmark, Troms og Nordland. Sjøtjeneste Sør administreres ved regionkontoret for Møre og Romsdal. Ansvarsområdet strekker seg i hovedsak fra Trøndelag til grensen mot Sverige.

Sjøtjenesten skal blant annet holde oversikt på havet og drive kontroll rettet mot overtredelser som fiske med ulovlig redskap, fiske etter ulovlige arter og utkast og fiske i stengte områder. Kontrollen på sjøen består i hovedsak av bording av fartøy for å følge fangstoperasjonen. Til dette arbeidet disponerer Sjøtjeneste Nord to fartøy. Begge fartøyene bemannes vekselvis med tjenestemenn fra regionene Nordland, Troms og Finnmark. Sjøtjeneste Sør disponerer ett fartøy som bemannes med tjenestemenn fra region Møre og Romsdal.

Tilstedeværelsen i de ulike regionene vil variere med fiskerisesongene. Sjøtjeneste Nords kontrollarbeid retter seg blant annet mot kysttorsk. Det er viktig å følge med på graden av innblanding av torsk som bifangst i det kystnære sildefisket. Et annet sentralt fiskeri er lofotfisket, hvor blant annet Fiskeridirektoratet ved region Nordland holder oppsyn med at det brukerstyrte regelverket overholdes av fiskerne.

#### *Sjøtjeneste Nords kontrollaktivitet*

Kontrollstatistikken til Fiskeridirektoratet viser at Sjøtjeneste Nord hadde i overkant av 600 kontroller i 2005.<sup>267</sup> Om lag 460 av disse kontrollene ble rettet mot fartøy og landinger, mens 160 av dem ble rettet mot anlegg på land. En region opplyste i intervju at tjenestens ressurser kan omdisponeres til kontroller på land når det er lite fangstaktivitet langs kysten. En annen region opplyste at Sjøtjeneste Nords to fartøy ikke er riktig dimensjonert for nordnorske forhold, og at det derfor blir et større fokus på ordinære landingskontroller store deler av året. Sjøtjenestens kontroller av landing av fisk og av mottaksan-

266) Organiseringen av Sjøtjenesten ble endret i 2005. Tidligere hadde direktoratet ansvaret for å koordinere oppgavene med blant annet utarbeidelsen av seilingsplaner. Det enkelte regionkontor hadde ansvaret for fartøyene i de periodene disse ble stilt til disposisjon. Ifølge Fiskeridirektoratet fikk regionene Møre og Romsdal og Troms ansvaret for å koordinere sjøtjenestens fartøyer for å rasjonalisere og sikre en bedre koordinering av kontrollarbeidet.

267) Kontrollstatistikken for de sjøgående kontrollene ble tidligere henført den enkelte region.



Lofotfisket er et sesongfiske etter gytemoden torsk i Lofoten i perioden februar–april. Lofotfisket er et av Norges mest tradisjonsrike fiskerier og strekker seg tilbake så langt som historie og muntlige overføringer rekker. Kjønnsmoden torsk trekker hver vinter inn til kysten for å gyte. Hovedtyngden av denne fisken trekker i februar/mars inn i Vestfjorden, hvor en gjennom tidene har hatt det mest stabile gytefeltet.

Opprinnelig ble lofotfisket drevet med jukse, men omkring 1700 ble liner og garn tatt i bruk. I 1857 ble en lov om lofotfisket innført, hvor prinsippet var havdeling mellom redskaper som ikke kunne benyttes i samme område. Lofotfisket reguleres i dag gjennom saltvannsfiske-loven. Bestemmelsene fra 1857 er i realiteten uendret. Havdelingen mellom de tillatte redskapene, garn, line, jukse og snurrevad, foretas av et utvalg representanter for de ulike redskapsgruppene. Representantene er valgt av fiskere.

Fiskeridirektoratet bidrar til oppsynet med at reguleringene som er satt av fiskerne selv, overholdes. Kystvakten vil også kunne bistå i dette oppsynet.

Kilde: Store norske leksikon, Kunnskapsforlaget 1997, og Fiskeridirektoratet ved region Nordland

legg innbærer at kontrolldekningen i den enkelte region vil være noe høyere enn det som er uttrykt i tabell 11 og tabell 14.

Tall fra region Troms viser at Sjøtjeneste Nord gjennomførte 141 fullkontroller og 4 dokumentkontroller knyttet til landinger av torsk i 2005. Gjennom fullkontrollene ble i overkant av 1000 tonn torsk kontrollert, mens over 25 tonn ble kontrollert gjennom dokumentkontroller.

Fiskeridirektoratets sjøtjeneste og Indre Kystvakt vil kunne operere i de sammen kystnære områdene i sitt kontrollarbeid. Kystvakt Nord opplyste i intervju at det ikke er en absolutt grense mellom Kystvaktens og Fiskeridirektoratets ansvar i kontrollarbeid.<sup>268</sup> De ansvarlige for Sjøtjeneste Sør opplyste at de mottar seilingsplaner fra Indre Kystvakt for å sikre en koordinering i kontrollarbeidet. Kontoret som administrerer fartøyene til Sjøtjenesten Nord, opplyste at det ikke utveksles seilingsplaner med Indre Kystvakt, men at fartøyene holder kontakt på sjøen for å unngå unødig overlapp i tjenesteutførelsen.

268) Jf. kapittel 6.1.4 Kystvaktens kontrollvirksomhet for en beskrivelse av Indre Kystvakt.

## Overvåkningstjenesten for fiskefelt

Overvåkningstjenesten for fiskefelt er underlagt region Troms. Tjenestens hovedoppgave er å innhente informasjon om innblanding av fisk under minstemål i fangstene. Det skal gi grunnlag for beslutninger om stenging og åpning av fiskefelt.

For å utføre dette arbeidet plasseres tjenestens i underkant av 20 inspektører om bord på innleide fiskefartøy.<sup>269</sup> De innleide fartøyene benyttes i de periodene behovet for overvåkning er størst. På bakgrunn av foretatte prøver<sup>270</sup> sender inspektørene kontinuerlig informasjon fra fiskefeltene til Fiskeridirektoratets regionkontor i Tromsø. Er det for mye småfisk i et område, vil Fiskeridirektoratet stenge det aktuelle feltet. Inspektørene vil etter en viss tid ta nye prøver i det stengte feltet for å vurdere om feltet skal åpnes eller holdes stengt inntil neste prøvetakning. Kystvakten vil overvåke og håndheve stengingen, både ved hjelp av kystvaktfartøy og med Orionfly. Kystvakten er etter opplysninger fra Overvåkningstjenesten i tillegg også viktig i innsamlingen av informasjon om fisket.

Den formelle stengingen av fiskefelt skal ifølge representanter for region Troms skje gjennom en notifisering til andre land via diplomatiske kanaler. Erfaringsmessig vil både norske, russiske og tredjelandsfartøyer forlate et stengt område så snart melding om stenging blir bekjentgjort gjennom NRK radio.

Ifølge representanter for Overvåkningstjenesten er det et gjennomgående syn blant fiskere at det er fornuftig å stenge fiskefelt hvis dette vurderes som nødvendig. Ved opprettelsen av Overvåkningstjenesten i 1984 var det en del motstand, men dette har endret seg. Enkelte har også klaget på avgjørelser om stenging av felt, uten at det har ført til omgjøring av vedtak om stenging. Kriteriene som ligger til grunn for å stenge et felt, er utarbeidet i fellesskap med russiske myndigheter.

Det er p.t. lite ressurskontrollstatistikk som føres på Overvåkningstjenesten. Enkelte av overvåkningens inspektører er med fartøy i fisket og fokuserer på om fiskeribestemmelsene følges,

269) Fangsten fiskefartøyene får som en del av arbeidet for Overvåkningstjenesten, utgjør leieprisen. Overvåkningstjenesten har en totalvote på 4500 tonn, hvor ca. 70 prosent er torsk og ca. 30 prosent er øvrige bunnfiskarter.

270) Ifølge Fiskeridirektoratet ble det gjort nærmere 2600 tråltrekkkontroller i 2006.

men i dag har ikke Overvåkningstjenesten aktiv kontroll i samme grad som tidligere. Tidligere skulle tjenesten drive 75 prosent forvaltning og 25 prosent kontroll. Tjenesten fokuserer nå på forebyggende tilstedeværelse hvor en holder oversikt over småfisksituasjonen.

### 6.5.3 Avdekkede brudd på regelverket

#### Treffprosent

Regionkontorenes kontrollarbeid skal i tillegg til å forebygge overtredelser avdekke eventuelle brudd på det regelverket som etaten er satt til å forvalte. Sentralt i denne sammenhengen er blant annet å avdekke forsøk på å unnlate å registrere fanget fisk. Manglende registrering innebærer ofte at det tas ut en større mengde fisk enn det som det enkelte fartøy har blitt tildelt av kvoter. Tabell 17 viser i hvilket omfang regionkontorenes kontroller har avdekket brudd på regelverket.

Tabellen viser at den gjennomsnittlige treffprosenten for de utvalgte regionene var 5,5 prosent i 2003–2005. Dette er noe lavere enn treffprosenten for alle regionene i den samme tidsperioden, jf. Tabell 10. Tabellen viser også at den gjennomsnittlige treffprosenten varierte mellom 2,7 prosent i Finnmark og 11 prosent i Møre og Romsdal i 2003–2005.

Tabellen skiller mellom andelen overtredelser som har resultert i henholdsvis advarsel og anmeldelse. Ved i overkant av 4 prosent av kontrollene ble advarsel gitt, mens 1,4 prosent av kontrollene førte til at kontrollobjektet ble anmeldt. Det går fram av tabellen at andelen alvorlige overtredelser varierer i mindre grad mellom regionene enn andelen overtredelser som resulterer i en advarsel.

Om lag 70 prosent av alle overtredelser som ble avdekket i de utvalgte regionene, er knyttet til mangelfull føring av fangstdagbok. Alle norske fartøy over 13 meter plikter å føre fangstdagbok. De fleste fartøyene under 21 meter kan føre for-

enklet fangstdagbok. Grunnprinsippet i dagbokføringen er at kvantum fangst skal estimeres fortløpende, og all fangst skal føres før fisken landes.<sup>271</sup> I de tilfellene der kontrollen avdekker for store avvik mellom fangstdagboka og det kvantumet som er registrert i pliktige dokumenter ved landing/det fysiske kvantumet, kan det bli gitt en reaksjon i form av en advarsel eller anmeldelse.

Avvik mellom fangstdagbok og det reelle kvantumet vil ikke automatisk innebære at fisk er forsøkt unndratt fra registrering. En region opplyste i intervju at det kan være vanskelig for en fisker å estimere korrekt kvantum fisk. Det kan resultere i at enkelte fiskere utilsiktet har ført fangstdagboka uforskriftmessig og likevel blitt møtt med sanksjoner. Denne regionen opplyste på den annen side at fangstdagboka er et svært viktig dokument i ressurskontrollen. Det kan blant annet forekomme at enkelte bevisst fører et lavere kvantum i fangstdagboka enn det som er fisket, og leverer et høyere kvantum til en kjøper enn det som blir registrert på landingseddel eller sluttseddel. Fiskeren kompenseres gjennom en høy kilopris for det som registreres på seddelen, og fiskeren vil ha en større restkvote i forhold til det reelle kvantumet som er fisket.

I spørreundersøkelsen gjennomført blant 103 fiskere, pekte også enkelte respondenter på at det kan være vanskelig å estimere fanget fisk helt nøyaktig, og det er ikke alltid at regionenes inspektører synes å ha en forståelse for det.

Ulovlig redskapsbruk og mangler i utfyllingen av sedler i forbindelse med kjøp og salg av fisk utgjorde hver i overkant av 10 prosent av overtredelsene. En annen overtredelse med en viss utbredelse var ulovlig bifangst. Det er avdekket at innblanding av fisk som det ikke er fisket etter direkte, er høyere enn tillatt mengde etter bifangstbestemmelsene. De aller fleste av disse sakene fører til inndragning av fangstverdi etter § 11 i lov om saltvannsfiske, og vil som regel ikke bli omfattet av en advarsel eller en anmeldelse.

**Tabell 17 Andel avdekkede overtredelser – treffprosent for de gjennomførte kontrollene for hver av de utvalgte regionene fordelt på advarsler og anmeldelser og totalt for disse regionene i 2003–2005, i prosent**

Reaksjon/Region	Finnmark	Troms	Nordland	Trøndelag	Møre og Romsdal	Totalt
Advarsler	1,3	2,5	4,2	2,5	10	4,1
Anmeldelser	1,4	1,4	1,2	2,8	1	1,4
Alle overtredelser	2,7	3,9	5,4	5,3	11	5,5

Kilde: bearbejdet statistikk fra Fiskeridirektoratet og de fem regionkontorene

271) Jf. forskrift om oppgaveplikt for fiske og fangstfartøy § 3) (J-131-01), 29. juni 2001.

Fiskeridirektoratet opplyste i intervju at varierende treffprosent mellom regionene kan ha ulike årsaker. Etter direktoratets vurdering har region Møre og Romsdal kommet langt i anvendelsen av risikoanalyse i kontrollarbeidet, og det er rimelig at dette gir en høyere treffprosent. Region Finnmark har i de senere årene fokusert på analyse av det russiske fisket i Barentshavet, og det har delvis gått på bekostning av den regulære ressurskontrollen og utviklingen av et system for risikoanalyse.<sup>272</sup> En annen årsak til at regionen har lavere treffprosent enn de andre regionene, er at det har blitt foretatt for mange stikkprøvekontroller av småfartøyer.<sup>273</sup>

I tillegg pekte direktoratet på at det er variasjoner i landingsmønstre mellom regionene som gjør at kontrollfokus varierer. I de nordligste regionene er det for eksempel et stort antall småfartøy, og dermed er det naturlig med et større antall kontroller rettet mot enkeltlandinger. Disse kontrollene vil ifølge direktoratet først og fremst ha en preventiv effekt.

Som et ledd i revisjonen ble det tatt en gjennomgang av nærmere 100 tilfeldige landingskontroller (kun fullkontroller) i de utvalgte regionene. Denne gjennomgangen viser at den relative størrelsen på avvik mellom fangstdeboken og det reelle kvantumet som ikke har blitt møtt med en formell reaksjon, kan være opptil 40 ganger høyere i én region sammenliknet med en annen.<sup>274</sup> Alle de utvalgte regionene opplyste at det er enkelte klare føringer for hvordan brudd på regelverket skal følges opp, men at det også må brukes skjønn.<sup>275</sup>

Direktoratet opplyste at praksisen mellom regionene bør være ensartet. På den annen side er det forskjeller mellom regionene som gjør at en full harmonisering ikke er naturlig. Direktoratet ga uttrykk for at regionenes kontrollarbeid vil bli tettere fulgt opp gjennom den forbedrede inspeksjonsdatabasen og risikoanalysene.

#### *Treffprosent etter type kontroll*

Om lag 70 prosent av samtlige kontroller har enten vært dokumentkontroller eller fullkontroller i

272) Region Finnmark opplyste også i intervju at regionen har prioritert analyse av innsamlede dokumenter fra russiske fartøyer, og at regionen vil øke innsatsen på analyse av norske kontrollobjekter framover.

273) Intervju med region Finnmark, 14. november 2006.

274) Med omtrent det samme kvantumet i fangsten.

275) Jf. avsnittet om kvaliteten på kontrollvirksomheten til Fiskeridirektoratet – etterarbeid ved avdekkede brudd på regelverket.

2003–2005. Kontrollstatistikken til Fiskeridirektoratet viser at den totale treffprosenten for fullkontrollene har vært over 8 prosent, mens treffprosenten blant dokumentkontrollene har vært i underkant av 4 prosent. Fullkontrollene avdekker således brudd på regelverket i dobbelt så mange tilfeller som gjennom dokumentkontrollene.

Fiskeridirektoratet har som tidligere nevnt gitt føringer om at regionene skal nedprioritere dokumentkontroller til fordel for etterfølgende kontroller som blant annet omsetningskontroller. Omsetningskontrollene har også hatt en høy treffprosent sammenliknet med de øvrige kontrolltypene med en gjennomsnittlig treffprosent på over 6 prosent i 2003–2005. Treffprosenten varierer imidlertid mellom regionene. Enkelte regioner har ikke avdekket brudd på regelverket gjennom omsetningskontrollene.

#### *Treffprosent etter fiskefartøys lengdegrupper*

Figur 3 viser hvordan de avdekkede bruddene på regelverket som knytter seg til norske fiskefartøyer, fordelte seg mellom de ulike lengdegruppene i 2003–2005.

Det framgår av figuren at kontroller rettet mot fiskefartøyer avdekker relativt sett flest brudd i de kontrollene som ble rettet mot de største fiskefartøyene. Det avdekkes færrest brudd på regelverket blant de minste fartøyene under 15 meter. Som omtalt over, er det mangelfull føring av fangstdebok som hyppigst avdekkes i kontrollene. Fartøyene under 13 meter er fritatt fra å føre fangstdebok. Det er dermed et mindre kontrollgrunnlag for de minste fartøyene.

#### *Avdekkede brudd på regelverket blant de utenlandske fartøyene*

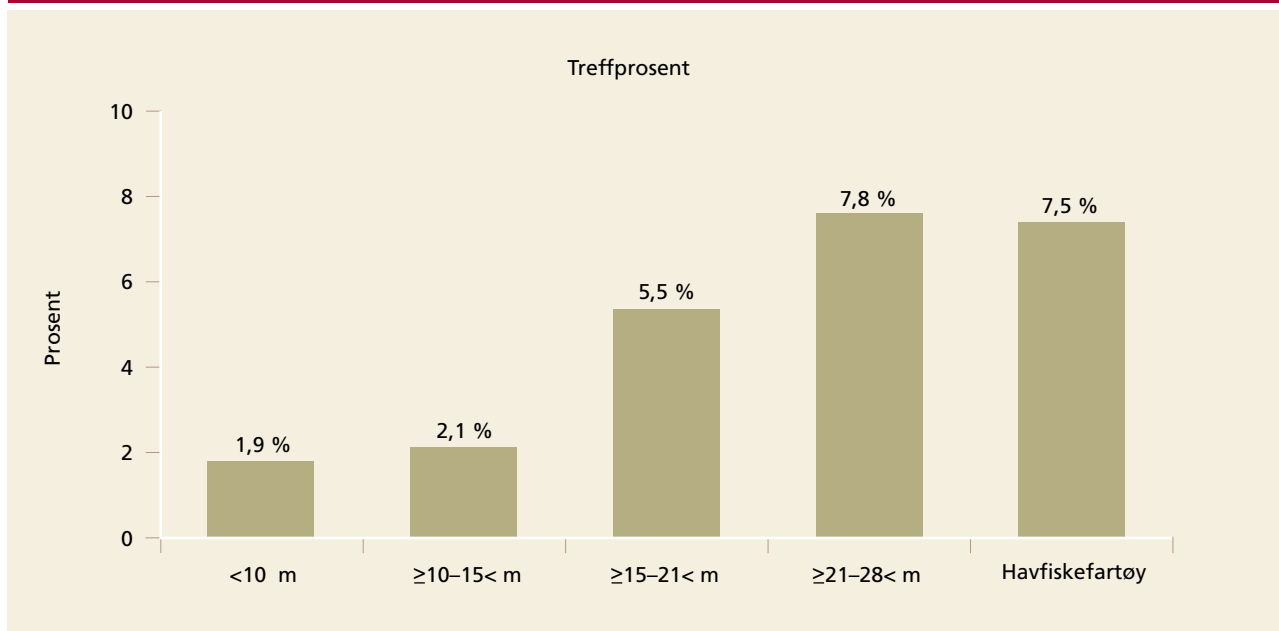
Det er som tidligere beskrevet, registrert to overtredelser av det norske regelverket blant russiske fartøyer i Fiskeridirektoratets kontrolldatabaser i 2003–2005. I denne sammenhengen vises det til Fiskeridirektoratets analyser av det russiske fisket i Barentshavet som gjelder om russiske fartøyer overholder russisk fiskeriregelverk, med særlig henblikk på kvoter.

I samme periode ble det avdekket mindre enn ti overtredelser av det norske regelverket blant tredjelandfartøyer. Dette innebærer at treffprosenten i disse kontrollene har vært i underkant av 3 prosent i 2003–2005.

#### *Treffprosent i kontroller av torsk*

Tabell 18 viser i hvilket omfang kontroller som har

Figur 3 Treffprosent fordelt på de ulike norske lengdegruppene i 2003–2005



Kilde: bearbeidet statistikk fra Fiskeridirektoratet og de fem regionkontorene

omfattet torsk, har avdekket brudd på regelverket.

Tabellen viser at det totalt ble avdekket brudd på regelverket i 4,5 prosent av kontrollene rettet mot torsk. Alle overtredelsene gjaldt norske fartøy eller anlegg på land. Den totale treffprosenten for torskekontrollene er noe lavere enn treffprosenten for alle de gjennomførte kontrollene (jf. tabell 10).<sup>276</sup> Tabellen viser også at blant kontrollene som har omfattet torsk, varierer treffprosenten mellom regionene. På lik linje med samtlige av de gjennomførte kontrollene, har treffprosenten vært høyest i region Møre og Romsdal med en total treffprosent på ca. 7,4 prosent. I de øvrige regionene har den variert mellom ca. 3 prosent og 4,7 prosent.

Nærmere 70 prosent av overtredelsene som er avdekket i kontroller som omfatter torsk, gjaldt manglende eller mangelfull registrering av fangst i fangstdagboka. En gjennomgang av samtlige kontrollsaker knyttet til torsk viser at i over 80 prosent av de kontrollsakene hvor det ble avdekket avvik mellom levert kvantum og registrert

kvantum i fangstdagboka, hadde det blitt registrert for lavt kvantum i fangstdagboka. Avvikene varierte fra 50 kilo til over 25 000 kilo. I de tilfellene hvor det hadde blitt registrert for høyt kvantum i fangstdagboka, sammenliknet med levert kvantum, varierte avvikene fra i underkant av 100 kilo til nærmere 48 000 kilo.

Den nest største gruppen overtredelser gjaldt mangelfull eller manglende føring av sluttседdel. I de tilfellene der det ble avdekket avvik mellom faktisk kvantum og registrert kvantum på sluttседdel, ble det i stor grad registrert et for lavt tall. Avvikene varierte fra 50 kilo til 79 000 kilo. I gjennomsnitt hadde det blitt registrert 7000 kilo mindre torsk på sluttседlene enn det som hadde blitt levert.

#### 6.5.4 Ressursbruk og kvaliteten på kontrollene til Fiskeridirektoratet

##### 6.5.4.1 Ressursbruk

Ved hvert av Fiskeridirektoratets sju underliggende regionkontorer er det en kontrollseksjon

Tabell 18 Andel avdekkede overtredelser – treffprosent for kontrollene mot torsk for hver av de utvalgte regionene og totalt for disse regionene i 2003–2005, i prosent

Reaksjon/Region	Finnmark	Troms	Nordland	Trøndelag	Møre og Romsdal	Totalt
Advarsel	1,5	3,0	3,4	2,7	7,2	3,0
Anmeldelse	1,8	1,7	1,2	1,1	0,2	1,5
Totalt	3,3	4,7	4,6	3,8	7,4	4,5

Kilde: bearbeidet statistikk og kontrollrapporter fra Fiskeridirektoratet og de fem regionkontorene

276) Det gjelder også hvis en trekker ut kontrollene av de russiske fartøyene.

som har ansvaret for å planlegge og gjennomføre kontrollarbeidet i den enkelte region. Hver seksjon har en seksjonsleder og et antall inspektører og saksbehandlere. Ifølge tall fra direktoratet er det totalt 56 inspektører i de sju fiskeriregionene som gjør kontroller. Sett i forhold til antall kontroller som gjøres på landsbasis pr. år, gjennomfører hver inspektør i gjennomsnitt ca. 100 kontroller per. år.

I tillegg til å kontrollere må inspektørene bruke tid på å innhente informasjon i forkant av en kontroll og gjøre nødvendig etterarbeid og saksbehandling. Kontrollarbeidet kan også kreve en del reisevirksomhet.

Saksbehandlerne i kontrollseksjonene behandler kontrollsakene. Etter tall fra direktoratet er det ca. ti årsverk som brukes til saksbehandlingsoppgaver i tilknytning til ressurskontrollarbeidet i de sju regionene.

Tabell 19 viser det totale antallet årsverk og antall inspektører og dessuten andelen inspektører i de utvalgte regionene, basert på opplysninger regionene ga i intervju.<sup>277</sup>

Tabellen viser at antall inspektører og andelen inspektører i forhold til det totale antallet ansatte, varierer mellom regionene. I Trøndelag er 11,5 prosent av de ansatte inspektører, mens det tilsvarende tallet for Finnmark er nærmere 40 prosent. Antall inspektører i den enkelte region kan variere over tid.

Figur 4 viser andelen inspektører i forhold til henholdsvis den totale mengden landet fisk og det totale antallet landinger per region etter tall for 2005. De grønne søylene indikerer kvantum levert fisk i den enkelte region i forhold til antall inspektører i den enkelte region (søylene leses av mot primæraksen til venstre). Den heltrukne linjen viser antall landinger fordelt på den enkelte inspektør i den enkelte region (leses av mot sekundæraksen til høyre).

Figur 4 viser at det er en variasjon i antall inspektører i den enkelte region sammenliknet med kvantumet fisk landet og antall landinger. Tallene viser blant annet at den enkelte inspektør i region Møre og Romsdal har over fire ganger større kontrollspenn enn i region Finnmark etter kvantumet fisk som har blitt levert. På den annen side viser figuren at antallet landinger fordelt på antallet inspektører varierer fra 2600 i Møre og Romsdal til over 8700 i Trøndelag. Dette innebærer at i region Møre og Romsdal foretas det langt færre landinger enn i de øvrige regionene, men den gjennomsnittlige landingen i denne regionen inneholder et større kvantum fisk.

Etter Fiskeridirektoratets oppfatning er det enkelte skjevheter i fordelingen av ressurser mellom regionene.<sup>278</sup> Det er nedsatt et utvalg i direktoratet som kontinuerlig vurderer bemanningssituasjonene i regionene. Kriterier som legges til grunn i fordelingen av kontrollressursene, er blant annet antall landinger, kvantum fisk som landes, antall landanlegg og mottak – det vil si alle faktorer som kan gi et uttrykk for omfanget av aktiviteten som den enkelte region har ansvaret for å kontrollere. Fiskeridirektoratet opplyste i intervju at utvalget har hatt en omfattende gjennomgang av ressurs situasjonen i regionene høsten 2006. Utvalget vil gi anbefalinger om enkelte endringer vinteren 2007. Det vil imidlertid kun bli aktuelt med mindre justeringer i fordelingen av kontrollressursene.

Ifølge Fiskeridirektoratet er enkelte av skjevhetene i ressursfordelingen blant annet historisk betinget gjennom ulike omorganiseringer i de senere årene<sup>279</sup>. Disse organisatoriske endringene har ført til at fordelingen av ressursene til kontrollarbeidet ikke alltid har vært tilpasset behovet.

### Ressurser og analyse av det russiske fisket i Barentshavet

Tabell 19 viste at region Finnmark har en høyere andel inspektører i forhold til det totale antallet

**Tabell 19 Totalt antall årsverk, inspektørårsverk og andel inspektørårsverk pr. utvalgte region og totalt**

Ressurser/Region	Finnmark	Troms	Nordland	Trøndelag	Møre og Romsdal	Totalt
Totalt antall årsverk	28	47	42,5	20	33	170
Antall inspektører	11	8	13	2,3	8	42
Andel inspektører	39 %	17 %	31 %	11,5 %	24 %	25 %

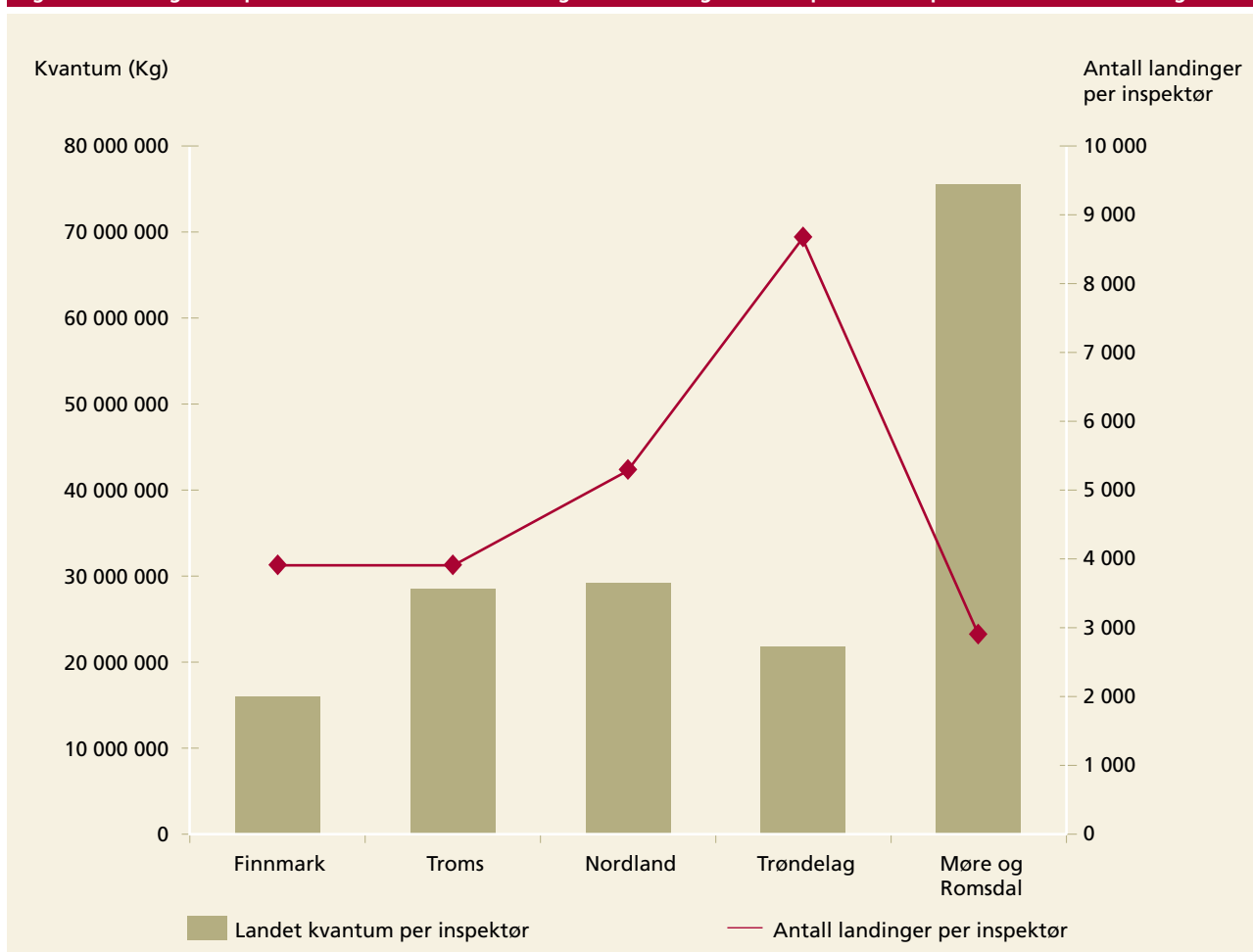
Kilde: intervju/telefonintervju med de respektive regionene

278) Intervju med Fiskeridirektoratet, 11. desember 2006.

279) Intervju med Fiskeridirektoratet, 11. desember 2006; Dokument nr. 3:11 (2004-2005) Riksrevisjonens undersøkelse av omorganiseringer som forvaltningspolitisk virkemiddel.

277) Region Trøndelag: pr. telefon.

Figur 4 Fordeling av inspektører: Kvantum landet fisk og antall landinger fordelt på antall inspektører i den enkelte region



Kilde: bearbejdet statistikk fra Fiskeridirektoratet og de fem regionkontorene

årsverk sammenliknet med de øvrige regionene. Region Finnmark er som nevnt tillagt et særlig ansvar for analyse av all informasjon om russiske landinger både i Norge og i utlandet. Dette arbeidet blir i stor grad gjort av inspektører ved regionkontoret. Regionen ble av Fiskeridirektoratet bedt om å sette av to årsverk da den fikk ansvaret for dette arbeidet i 2005. Regionen opplyste at i praksis har regionen avsatt nærmere fire årsverk til dette arbeidet.

Representanter for region Finnmark opplyste at det totalt er to av inspektørene og en saksbehandler i regionen som er involvert på heltid i analysen av det russiske fisket. I tillegg må regional ledelse og øvrig personell settes inn i dette arbeidet ved behov. Etter region Finnmarks oppfatning er det avsatt mindre ressurser til arbeidet med det russiske overfiske enn det betydningen av denne problemstillingen skulle tilsi.

I tillegg til region Finnmark er det to tjenestemenn ved Fiskeridirektoratet i Bergen som er involvert i dette arbeidet, og én fiskerioffiser til-

knyttet Kystvakt Nord arbeider på heltid med analyse av det russiske fisket.

I statsbudsjettet for 2006, ble Fiskeridirektoratet tildelt 15 mill. kroner i ekstra midler som skulle brukes til å styrke ressurskontrollen, bl.a. det internasjonale arbeidet.<sup>280</sup> Av de totalt 14 nye stillingene direktoratet opprettet i denne forbindelse, opplyste direktoratet at to av disse er særlig rettet mot arbeidet med å analysere det russiske fisket i Barentshavet. I tillegg til de to inspektørene i Vadsø er det nå også en inspektør på Vestlandet som arbeider med analyse av det russiske overfiske.

#### 6.5.4.2 Kvaliteten på kontrollvirksomheten til Fiskeridirektoratet

##### Kontrollmanual – retningslinjer for utøvelsen av kontrollarbeidet

Fiskeridirektoratet har utarbeidet en manual som regionene skal legge til grunn i kontrollarbeidet. Kontrollmanualen blir ifølge direktoratet oppda-

<sup>280</sup> Jf. B.innst. S. nr. 8 (2005–2006).

tert fortløpende og er også tilgjengelig på etatens Intranett for de tjenestemenn som har arbeidsoppgaver innen ressurskontrollen.

I manualens innledende kapitler er det beskrivelser av og definisjoner på de ulike kontrolltypene som regionene skal bruke i den utøvende kontrollen. I manualen er det også en veiledning i operativ analyse av risiko av enkeltobjekter eller en gruppe av kontrollobjekter. Målet med å vurdere kontrollobjektene i forkant av en eventuell kontroll, er å sikre en bedre utvelgelse av kontrollobjekter hvor det forventes at man kan avdekke brudd på regelverket.

I manualens etterfølgende kapitler beskrives det hvordan de ulike kontrolltypene skal gjennomføres i praksis. Manualens kapitler følger blant annet hovedinnretningene for kontrollarbeidet, herunder landingskontroll og etterfølgende kontroller på land. Det er også en kronologisk sjekkliste blant annet over hvilke aktiviteter som inspektøren skal gjennomføre under de enkelte kontrolltypene.

Alle de utvalgte regionene opplyste at kontrollmanualen blir lagt til grunn i kontrollarbeidet, og at den er nyttig. De påpekte imidlertid at manualen ikke er helt dekkende eller oppdatert på alle områder. Fiskeridirektoratet deler regionenes oppfatning om dette. Direktoratet påpekte imidlertid at det er viktig at regionene fortløpende gir innspill om oppdateringer.<sup>281</sup>

### **Inspektørenes kompetanse**

Ifølge Fiskeridirektoratet og de utvalgte regionene har inspektørene i den utøvende kontrollen variert utdanningsbakgrunn. Inspektørene med lang erfaring har for eksempel næringsmiddelbakgrunn. Inspektørene som er tilsatt i senere år, har som regel mer teoretisk utdanning, for eksempel innen maritime fag, og enkelte har bakgrunn fra fiskerifagsskolene. Det har også vært en økning i antall inspektører som har erfaring fra næringen, som for eksempel fiskere og fagpersonell fra fiskeindustrien.

Fiskeridirektoratet opplyste at alle nytilsatte inspektører må gjennomgå et treukers inspektørkurs i regi av direktoratet. Det gjennomføres også periodiske samlinger sentralt og i den enkelte region for inspektørene, for blant annet å styrke kompetansen. Ifølge Fiskeridirektoratet har utformingen av den sentrale kursvirksomhe-

ten imidlertid ikke vært tilstrekkelig systematisk. Gjennom ekstrabevilgningen på 15 mill. kroner for Fiskeridirektoratets budsjett for 2006<sup>282</sup> opprettet direktoratet blant annet en stilling som særlig skal styrke den interne opplæringen i etaten. Direktoratet vil blant annet ha spesialistkurs for å sikre en økt spesialisering av fagkunnskapen blant inspektørene. Det vil for eksempel gjelde spesialisering innen regnskap eller vektsystemer og annet teknisk utstyr. Regnskapskompetanse kan være sentralt i omsetningskontroller. Det vil også bli utviklet nettbaserte kurs for å redusere antall samlinger og dermed redusere reise- og oppholdskostnader for etaten. Kursene og den øvrige videreopplæringen vil ifølge direktoratet framover gjennomføres kontinuerlig og mer systematisk. På sikt ønsker direktoratet å bygge opp et etatsutdanningsopplegg som kan gi grunnlag for egen tittel for inspektørene.

Fiskeridirektoratet opplyste at det i hver region er en erfaren inspektør med et særlig ansvar for å følge opp nye inspektører. Direktoratet arrangerer veilederkurs for de veiledningsansvarlige inspektørene. Tre av de intervjuede regionene opplyste at én av inspektørene følger opp og veileder nye inspektører. Én av regionene opplyste at regionen ikke har en inspektør med dette ansvaret.

### **Fiskeres oppfatning av Fiskeridirektoratets kontrollarbeid**

I spørreundersøkelsen blant 103 aktive fulltidsfiskere ble de fiskerne som hadde opplevd å bli kontrollert av tjenestemenn fra Fiskeridirektoratets regioner,<sup>283</sup> spurt om det etter deres syn hadde vært mangler ved én eller eventuelt flere av kontrollene. Blant de 65 fiskerne (63 prosent) som hadde blitt kontrollert av tjenestemenn fra Fiskeridirektoratet, svarte 60 (92,3 prosent) av disse at de selvopplevde kontrollene hadde vært grundig gjennomført. Gjennomgående mente respondentene at kontrollene som Fiskeridirektoratets tjenestemenn gjør, er helt kurante. Blant de fem som svarte at det hadde vært mangler ved kontrollene, oppga fire at inspektørene ikke hadde kontrollert redskapene. Det er imidlertid ikke gitt at redskapene alltid skal omfattes i de kontrollene som gjennomføres.

I spørreundersøkelsen ble fiskerne også bedt om ta stilling til om Fiskeridirektoratets inspektører

282) St.prp. nr. 1 (2005–2006), Tillegg nr. 1; B.innst. S. nr. 8 (2005–2006).

283) Referert til som Kontrollverket etter den tidligere organiseringen før 1998, med referanse til Fiskeridirektoratet.

281) Intervju med Fiskeridirektoratet, 11. desember 2006.

generelt har tilstrekkelig kunnskap til å gjøre gode landingskontroller. Blant de 65 fiskerne som hadde erfart å bli kontrollert, svarte ca. 74 prosent at de var helt eller delvis enig i at inspektørene hadde tilstrekkelig kunnskap til å gjøre effektive kontroller. Nærmere 17 prosent av fiskerne svarte at de var helt eller delvis uenig i denne påstanden, hvorav i underkant av 8 prosent svarte at de var helt uenig. I overkant av 9 prosent tok ikke stilling til denne påstanden.

Fiskerne i spørreundersøkelsen ble i tillegg bedt om å ta stilling til om Fiskeridirektoratets inspektører er grundige når de gjennomfører en kontroll. Blant de 65 fiskerne som hadde opplevd å bli kontrollert, svarte nærmere 94 prosent at de var helt eller delvis enig i denne påstanden.

Enkelte av fiskerne har skriftlig gitt kommentarer når det gjelder inspektørenes kunnskap og grundighet i kontrollgjennomføringen. Det pekes på at kunnskapen blant Fiskeridirektoratets inspektører er varierende. Blant annet hevdes det at noen av inspektørene har for lite kunnskap og erfaring, og at de kan bli oppfattet som for fir-kantede og teoretiske i kontrolltilnærmingen. Enkelte kommenterer også at uerfarne inspektører kan bli lurt av fiskere under en kontroll.

### **Inspektørenes dokumentering av en kontroll og etterarbeid**

#### *Dokumentering av kontrollarbeidet*

Alle inspeksjoner skal dokumenteres gjennom et standardisert inspeksjonsskjema som finnes i to ulike utgaver.<sup>284</sup> Inspeksjonsskjema 1 brukes ved kontroll av fartøy som fører fangstdagbok eller forenklet fangstdagbok. I dette skjemaet skal inspektøren blant annet registrere kvantumet oppført i fangstdagboka og kvantumet som er ført på landingsseid eller sluttseid for hver fiskeart. Blir det ført kontroll med den fysiske fangsten, skal det kontrollerte kvantumet også stå på skjemaet. Eventuelle avvik mellom fangstdagbok, seid og/eller det reelle, fysiske kvantumet vil dermed gå fram av det enkelte inspeksjonsskjemaet. I tillegg skal fartøyet som har blitt kontrollert, identifiseres med navn, registreringsmerke og eventuelt kallesignalet.

Inspeksjonsskjema 2 brukes i de kontrollene som er rettet mot fartøy som ikke er pliktige til å føre fangstdagbok (det vil si fartøy under 13 meter). I tillegg skal øvrige kontroller som lagerkontroller og omsetningskontroller registreres på dette skjemaet.

Kontroller av lager og omsetningskontroller skal også dokumenteres gjennom separate rapporter. Opplysningene som er oppgitt på det enkelte inspeksjonsskjemaet, skal registreres i en elektronisk inspeksjonsdatabase.

Det finnes kontrollstatistikk for regionenes kontrollarbeid tilbake til 1995. Statistikken er imidlertid ifølge direktoratet ikke sammenliknbar over tid.<sup>285</sup> Det har blant annet ikke vært ensartede definisjoner og tolkninger av ulike typer kontroller. Det ble laget en ny kontrolldatabase for etaten som ble tatt i bruk fra 2003. Alle regionene registrerte kontrollinformasjonen i denne basen fram til høsten 2005. Registreringspraksisen i denne kontrolldatabase er omtalt i kapitlet om kontrollen av enkeltlandinger av torsk.

Høsten 2005 ble det innført en ny inspeksjonsdatabase som er felles med Kystvakten. I denne inspeksjonsdatabase registrerer regionene flere opplysninger om hva som er kontrollert, herunder alle arter og kvantum som har blitt kontrollert. Kvantum kontrollert gjennom omsetningskontroller og lagerkontroller vil ikke framkomme i database. Dette registreres i et eget Excel-skjema for den enkelte kontroll. Det er også en fane i inspeksjonsdatabase hvor kontrollinformasjon fra omsetningskontroller kan legges inn. Ifølge direktoratet vil regionenes kontrollarbeid kunne følges opp på en bedre måte når denne kontrolldatabase blir fullt operativ.

#### *Etterarbeid ved avdekkede brudd på regelverket*

Når en kontroll ikke avdekker brudd på regelverket, er inspeksjonsskjemaet dokumentasjonen for den gjennomførte kontrollen. I de tilfellene der det avdekkes brudd på regelverket som kan gi grunnlag for å sanksjonere, skal inspektøren skrive en kontrollrapport med opplysninger om den gjennomførte kontrollen. Inspeksjonsskjemaet og eventuell øvrig dokumentasjon, for eksempel sluttseidler, vedlegges kontrollrapporten. De lovene og forskriftene som inspektørene skal kontrollere om blir fulgt, er konkretisert i *Veiledning i håndhevelse for Kystvakten og Fiskeridirektoratet*. Denne veiledningen gir føringer for hvilke grenser som gjelder for når ulike overtredelser skal blitt møtt med en sanksjon. Ifølge de utvalgte regionene har inspektørene ikke direkte tilgang til denne veiledningen. Inspektørene, og særlig de erfarne inspektørene,

284) De sjøgående kontrollene blir dokumentert gjennom en tredje variant av inspeksjonsskjema.

285) Møte med Fiskeridirektoratet, 13. og 14. mars 2006.



vil imidlertid ha god kjennskap til innholdet i veiledningen, og vil kunne gjøre en foreløpig vurdering av om det er et brudd på regelverket, og eventuelt hvilken reaksjon som bør gis.

Saksbehandlere ved det enkelte regionkontor tar stilling til om en kontroll har avdekket regelbrudd som tilsier at det bør gis en sanksjon. Avgjørelsen tas på bakgrunn av inspeksjonsskjemaet og eventuelt inspektørens kontrollrapport og øvrig relevant dokumentasjon. Disse saksbehandlerne har tilgang til veiledningen for håndhevelse. De intervjuede regionene opplyste at saksbehandler også kan konferere med inspektøren om hvilken avgjørelse som bør tas. De opplyste også at saksbehandler og inspektør ikke alltid er enige i utfallet av en kontroll, men at dette skjer i mindre grad. To av regionene nevnte at ved uenighet vil saksbehandler som regel innstille på en strengere reaksjon enn inspektøren. I forlengelse av dette nevnte én av regionene som eksempel at en inspektør i større grad tar hensyn til formildende omstendigheter i vurderingen av reaksjonsform.

Alle de utvalgte regionene pekte på at saksbehandlerne må bruke skjønn i den enkelte kontrollsak. Veiledningen for håndhevelse gir ifølge regionene noen klare grenser for hvilke tilfeller og størrelser på regelbrudd som skal bli møtt med enten advarsel eller anmeldelse. Blant andre avgjørende faktorer som skal legges til grunn for hvilken avgjørelse som skal tas, er det imidlertid ikke definert entydige grenser. Regionene opplyser at kravet til likebehandling veier tungt, og det arbeides med å koordinere praksisen mellom regionene eller via direktoratet. I de tre nordligste regionene er det blant annet etablert en ressurskontrollgruppe for Nord-Norge, hvor også Kystvakt Nord, Norges Råfisklag og Norges Sildesalgslag er medlemmer. Et sentralt tema som diskuteres i denne gruppen, er praktiseringen av veiledningen og avgjørelser som fattes i gjennomførte kontroller hvor det er avdekket brudd på regelverket. Én av regionene opplyste imidlertid at det har vært eksempler hvor praksisen mellom regionene ikke har vært ensartet. Denne regionen har blant annet erfart at det under rettssaker har vært lagt fram dokumentasjon på at det har vært forskjellsbehandling mellom regionene (jf. også kapittelet om treffprosent).

#### **Klager på vedtak om advarsler**

Én faktor som kan gi et bilde av om kontrollene er av god kvalitet, er omfanget og spesielt utfal-

let av klagen på vedtak om å gi advarsel (anmeldelse gir ikke grunnlag for klage). Advarsler som Fiskeridirektoratets regioner gir når en kontroll avdekker mindre alvorlige brudd på regelverket, er ikke definert som et forvaltningsvedtak med rett til å klage etter forvaltningsloven. I praksis har imidlertid Fiskeridirektoratet gitt klageadgang i disse sakene fra 2004. Klagen skal rettes mot det organet som i utgangspunktet tok avgjørelsen om å gi advarsel – det vil i denne sammenhengen bety det regionkontoret som ga advarselen.

Alle de intervjuede regionene opplyste at en mottar få klager på de advarslene som er gitt. Én av regionene sa at regionkontoret hadde mottatt til sammen fire klager på 31 advarsler i 2004–2005. Regionene opplyste også at blant de klagen som mottas, er det få som blir omgjort. I forlengelse av dette opplyste to av regionene at i de tilfellene en har valgt å endre på den opprinnelige avgjørelsen om å gi advarsel, skyldtes det som regel at det har kommet nye opplysninger som har betydning for utfallet i den enkelte sak.

I de tilfellene regionene opprettholder den opprinnelige avgjørelsen og lar advarselen bli stående, sendes klagen til Fiskeridirektoratet for ny behandling. Fiskeridirektoratet opplyste i intervju at det mottas få klagesaker fra regionene på avgjørelser om advarsel. Direktoratet mottok blant annet tre klager i 2006, hvorav to ble stående og én ble omgjort.

Fiskeridirektoratet er også klageorgan for vedtak fattet av regionene om inndragning hjemlet i lov om saltvannsfiske § 11. Ifølge tall fra Fiskeridirektoratet behandlet direktoratet ca. ti slike klagesaker fra regionene i 2004. Tre av disse sakene ble omgjort. Tilsvarende tall for 2005 var tre klagesaker etter saltvannsfiskelovens § 11, hvor én sak ble omgjort. Én av regionene opplyste at to av regionenes totalt tre mottatte klager etter vedtak om inndragning i henhold til § 11, ble omgjort av direktoratet i de siste årene. Avgjørelsen skyldtes imidlertid at direktoratets saksbehandling var for lang, og at omgjørelsen dermed ikke var materielt betinget.

#### **Politiets oppfatning av regionenes anmeldelser**

Regionenes kontrollgjennomføring og dokumentering av den enkelte kontrollsak som anmeldes, vil være et viktig utgangspunkt for politiets og påtalemyndighetenes arbeid. I den andre spørreundersøkelsen som var rettet mot de 10 nord-

ligste politidistriktene<sup>286</sup> svarte seks av politidistriktene at de var helt eller delvis enig i at Fiskeridirektoratets anmeldelser er godt dokumenterte. Tre av politidistriktene svarte at de var delvis uenig i denne påstanden<sup>287</sup>. I den samme undersøkelsen ble det også spurt om Kystvaktens anmeldelser var godt dokumentert. Åtte av politidistriktene sa at de var helt eller delvis enig i at Kystvaktens anmeldelser var godt dokumentert. Ingen var uenig i påstanden.<sup>288</sup>

## 6.6 Kystvaktens kontrollvirksomhet (kontroll på hav)

### 6.6.1 Overordnet beskrivelse av Kystvaktens virksomhet

Kystvaktens viktigste oppgaver i fredstid er å hevde norsk suverenitet i norsk sjøterritorium og suverene rettigheter i havområder under norsk jurisdiksjon. Det innebærer blant annet omfattende kontroll- og oppsynsoppgaver for å ivareta Norges rettigheter og plikter innen ressurs- og miljøforvaltning.<sup>289</sup> Det er her også viktig å påpeke at Kystvakten har en rekke oppgaver utover ressurskontroll.<sup>290</sup>

Kystvakten er en del av det militære forsvar. I fredstid skal Kystvakten fortrinnsvis utføre de oppgaver som følger av lov om Kystvakten. Kystvakten skal i fredstid også øves for sine krigsoppgaver. Kystvakten ledes operativt av henholdsvis Felleoperativt Hovedkvarter i Stavanger (Sør-Norge) og Landsdelskommando Nord-Norge i Bodø (Nord-Norge). Faglig og administrativ ledelse utøves av Kystvaktstaben i Oslo, som er ansvarlig for virksomheten i to Kystvaktskvadroner. Dette er KV Nord med base på Sortland,

og KV Sør med base ved Haakonsværn utenfor Bergen. Kystvakten er videre delt i Indre og Ytre Kystvakt som patruljerer henholdsvis kystnære strøk og åpent hav. Kystvaktens aktivitet støttes også av maritime patruljefly, innleide sivile fly og satellittovervåking.

Kystvakten utfører oppdrag på vegne av andre offentlige myndigheter under deres faglige ansvar og ledelse. Fartøyene forblir under militær operativ kommando av vedkommende forsvarskommando.<sup>291</sup>

Kystvakten har for 2007 et budsjett på 816 mill. kroner, og det planlegges å seile med 16 fartøy. Ti av fartøyene er havgående, og seks er planlagt brukt i kystnære strøk.<sup>292</sup> I forhold til andel av budsjettet brukt på operativ virksomhet, har Kystvakten her ligget høyt de senere år. For eksempel ble i 2005 92 prosent av tildelte midler brukt til operativ drift ifølge Kystvakten selv.<sup>293</sup>

Et viktig mål på Kystvaktens produksjon er antall produserte patruljedøgn pr. år, ettersom dette tallet sier noe om aktivitetsnivået. Begrepet ”patruljedøgn” betyr at fartøyene er fullt bemannet og på patrulje. Som vi ser av tabell 20, har det vært en jevn nedgang i antall patruljedøgn i 2003–2005. Det skyldes blant annet utfasing av de såkalte bruksvaktfartøyene.<sup>294</sup> Dette var fartøy med kun sivil personell om bord, som hadde som hovedoppgave å hindre konflikter mellom fartøy, bl.a. om brukskollisjoner på et fiskefelt.

Som tabell 20 viser, har antallet fiskeriinspeksjoner ligget stabilt på rundt 2400 inspeksjoner i 2003–2005.

Tabell 20 Antall patruljedøgn og inspeksjoner pr. år – Kystvakten totalt

	Ytre Kystvakt	Indre Kystvakt	Patruljedøgn totalt	Antall inspeksjoner
2003	2995	3453	6448	2382
2004	3114	2996	6110	2412
2005	3065	2457	5522	2378

Kilde: årsrapport fra Kystvakten 2005

286) Jf. kapittelet om metode og kapittel 7 Tema 4: Sanksjoner for nærmere omtale av undersøkelsen og omtale av politidistriktene.

287) Ett politidistrikt var verken enig eller uenig.

288) Jf. ellers kap. 7 for flere detaljer knyttet til anmeldelser.

289) St.prp. nr. 1 (2006–2007) Forsvarsdepartementet.

290) Av dette kan nevnes søk og redning, transportoppdrag for en rekke statlige etater, slepeassistanse og kontroll med at anløpsforskriften for fremmede ikke-militære fartøy blir overholdt.

291) Kystvaktinstruksen § 7.

292) St.prp. nr. 1 (2006–2007) Forsvarsdepartementet, s. 115.

293) Årsrapport fra Kystvakten 2005.

294) Årsrapport fra Kystvakten 2005.

### 6.6.2 Utgangspunktet for ressurskontrollen som utføres av Kystvakten

Ifølge St.prp. nr. 1 (2006–2007) er nordområdene Norges strategiske satsningsområde i årene som kommer, og hovedmålsettingen er at nordområdene skal preges av sikkerhet, stabilitet og en bærekraftig utvikling. For ressursforvaltning og ressurskontroll vektlegges betydningen av å opprettholde evnen til adekvat og forutsigbar reaksjon på overtredelser i norske jurisdiksjonsområder. På samme vis framgår det av St.prp. nr. 1 (2005–2006) *Forsvarsdepartementet* at en forsvarlig ressurskontroll er et sentralt politisk mål for Kystvakten.

I tillegg til de forutsetninger Stortinget gjør vedrørende Kystvaktens ressurskontroll gjennom budsjettbehandlingen, er Kystvaktens oppgaver i fredstid regulert gjennom kystvaktloven av 1997.<sup>295</sup> Særlig relevant i forhold til forvaltning av fiskeressursene er § 9 om ”Fiskerioppsyn, fangstopp, ressurskontroll mv.” som gir Kystvakten hjemmel til å føre kontroll med at en rekke lover på ressursområdet blir overholdt. Det gjelder blant annet lov om Norges økonomiske sone og lov om saltvannsfiske. Når det gjelder kontroll- og tvangstiltak på fiskeriområdet, har Kystvaktens tjenestemenn politimyndighet, men begrenset til kystvaktloven og de lover som er omtalt i kystvaktlovens § 9. Kystvakten kan også foreta etterforskning ved mistanke om overtredelser.

Med hjemmel i kystvaktloven er det fastsatt en Instruks om Kystvakten<sup>296</sup>, som blant annet nærmere definerer Kystvaktens oppgaver, myndighet og forhold til andre statlige virksomheter. Det er ikke veldig mye i denne instruksjonen som direkte omhandler ressurskontroll. Unntaket er § 11 *Utøvelse av politimyndighet*, som blant annet slår fast at ”Kystvakten skal utøve sin lovbestemte begrensede politimyndighet i henhold

til generelle politifaglige instruksjoner og retningslinjer, så langt disse passer”.

Til slutt er det viktig å nevne at det i 1994 ble innført en ordning nord for 62. breddegrad der utenlandske fiskefartøy skal melde seg til Kystvakten for kontroll på ett av sju kontrollpunkt ved avslutning av fiske i norsk økonomisk sone (NØS). Dette innebærer konkret at fartøyene skal sende melding om framstilling for kontroll (kontrollpunktmelding) tolv timer før de kommer til kontrollpunktet. Ordningen ble innført for å sikre bedre kontroll med fangstuttaket i NØS nord for 62. breddegrad, og fordi man var kjent med at det foregikk kvoteunndragelser fra utenlandske fartøy i dette området.<sup>297</sup> Denne ordningen gjelder også ved fiske i territorialfarvannet ved Svalbard,<sup>298</sup> men omfatter ikke Fiskevernsonen rundt Svalbard.

### 6.6.3 Omfanget av ressurskontrollen rettet mot torsk

Som sagt ovenfor, er det i undersøkelsen særlig fokusert på virksomheten til KV Nord, ettersom det er denne skvadronen som har ansvaret for kontroll med torskefiske nord for 65. breddegrad. Tabell 21 viser totalt antall patruljedøgn og antall inspeksjoner for KV Nord i 2003–2005. Vi ser blant annet at antallet inspeksjoner har holdt seg på rundt 1400 i 2005 på tross av færre tilgjengelige fartøy og et noe lavere antall patruljedøgn pr. fartøy i 2005 enn i 2004. Det betyr også at antallet kontroller pr. fartøy har økt i perioden.

Om vi kun ser på torsk, gjennomførte KV Nord totalt 1914 kontroller av fartøy som drev torskefiske i 2003–2005. Det har også vært en økning i perioden fra 553 kontroller i 2003 til 683 kontroller i 2005, til tross for at antallet patruljedøgn i perioden altså var på sitt laveste i 2005. Tabell 22 viser også fordelingen av kontroller på henholdsvis norske, russiske og tredjelandfartøy.

Tabell 21 Antall patruljedøgn og kontroller for KV Nord

	Antall fartøy	Antall patruljedøgn	Antall patruljedøgn pr. fartøy (gj.snitt)	Antall inspeksjoner	Antall inspeksjoner pr. fartøy (gj.snitt)
2003	17	4004	236	1285	76
2004	16	4137	259	1422	89
2005	15	3458	231	1405	94

Kilde: årsrapporter KV Nord 2003–2005

297) St.meld. nr. 22 (2005–2006) *Om dei fiskeriavtalane Noreg har inngått med andre land for 2006 og fisket etter avtalane i 2004) og 2005*, kap. 5. Se også FOR-1993-10-11-1001: Forskrift om framstilling for kontroll for utenlandske fartøy som driver fiske og fangst i Norges økonomiske sone nord for 62°N.

298) Se FOR-2005-03-17-237: Forskrift om rapportering og kontroll mv. ved fiske i territorialfarvannet ved Svalbard.

295) Lov om Kystvakten (LOV 1997-06-13 nr. 42).

296) FOR 1999-11-00 nr. 1145: Instruks om Kystvakten.

**Tabell 22 Antall kontroller gjennomført av KV Nord av norske, russiske og tredjelandsfartøy som har fisket torsk i 2003–2005**

	Norske fartøy	Russiske fartøy	Tredjelands-fartøy	Total
2003	190	254	109	553
2004	224	312	142	678
2005	153	401	129	683
<b>Totalt</b>	<b>567</b>	<b>967</b>	<b>380</b>	<b>1914</b>

Kilde: kontrollbasen til Kystvakten

**Tabell 23 KV Nords kontroller av torskfiske 2003–2005, fordelt på redskapstype**

Redskapstype	2003	2004	2005	Total
Andre liner	1	0	0	1
Dorg/harp/snik	0	0	1	1
Flytetrål	0	2	0	2
Udefinert bur og ruser	0	0	2	2
Udefinert not	0	2	0	2
Udefinert garn	3	1	0	4
Snurpenot/ringnot	4	0	1	5
Udefinert trål	3	0	4	7
Settegarn	5	8	1	14
Annet	11	22	36	69
Snurrevad/Rundfisktrål/Flyndretrål	25	48	33	106
Bunnettrål par	42	47	40	129
Autoline	64	67	71	202
Bunnettrål	395	481	494	1370
<b>Total</b>	<b>553</b>	<b>678</b>	<b>683</b>	<b>1914</b>

Kilde: kontrollbasen til Kystvakten

Som vi ser, er det gjennomført nesten dobbelt så mange kontroller av russiske fartøy som av norske. Imidlertid, om en skal se på forskjeller med hensyn til kontroll av norske, russiske og tredjelandsfartøy, må man også ta høyde for at det er ulike antall fartøy som faktisk er aktive. Det blir omtalt i større bredde under, i avsnittet om dekningsgrad.

Av interesse er også hvilke typer fartøy som blir kontrollert. Tabell 23 gir en slik oversikt, basert på hvilken redskap som er brukt. Det framgår således at de fleste kontrollene (72 prosent) er av trålere som bruker bunnettrål i fisket etter torsk.

### Dekningsgrad

Et interessant moment i forhold til kontroll med torskfiske er hvor stor andel av henholdsvis norske, russiske og tredjelandsfartøy som blir kontrollert. Det vil si hvor mange fartøy som har fisket torsk, og hvor mange av disse som har blitt kontrollert. Det gir oss et tall på *dekningsgrad*.

I denne sammenhengen er dekningsgrad for de

norske fartøyene begrenset til de med trålkonseksjon nord for 62°N. Fordelen med dette er at fartøygruppene for norske og utenlandske fartøy er noenlunde sammenliknbare, ettersom de utenlandske fartøyene i all hovedsak er trålere.

Resultatet for norske fartøy vises i tabell 24. Som vi ser av tabellen, gikk dekningsgraden for norske fartøy en del ned fra 2004 til 2005.

Utgangspunktet for beregning av dekningsgrad for russiske og tredjelandsfartøy er opplysninger om innmeldt fangst fra disse fartøyene til Fiskeridirektoratet. For 2003–2005 er det henholdsvis 213, 172 og 191 utenlandske fartøy som har meldt inn torskfangster som er fanget nord for 62. breddegrad. Dette er antallet fartøy som Kystvakten har mulighet til å kontrollere. Videre er det en del fartøy som har meldt inn svært små fangster, typisk under 1 tonn. Det er fartøy som har fisket på andre fiskeslag og meldt inn bifangst av torsk. Om vi ekskluderer disse fra analysen, står vi igjen med henholdsvis 139, 151 og 157 fartøy.

**Tabell 24 Kontrolldekningsgrad Kystvakten. For norske fartøy med trålkonsesjon nord for 62°N<sup>299</sup>**

	2003	2004	2005
Antall norske fartøy med trålkonsesjon for torsk nord for 62°N	99	88	87
Antall som har blitt kontrollert	67	65	52
Antall fartøy som har blitt kontrollert 1–3 ganger	65	60	51
Antall fartøy som har blitt kontrollert mer enn 3 ganger	2	5	1
Antall fartøy som ikke har blitt kontrollert	32	23	35
<b>Dekningsgrad (% kontrollerte av alle fartøy)</b>	<b>67,7</b>	<b>73,9</b>	<b>59,7</b>

Kilde: fartøyregisteret til Fiskeridirektoratet koblet med data fra Kystvaktens kontrolldatabase

Dekningsgraden for russiske fartøy vises i tabell 25.

Dekningsgraden for kontroll av russiske fartøy har således vært høy og økende i den treårsperioden undersøkelsen dekker. Når det gjelder dekningsgrad for tredjelandsfartøy, så er den oppsummert i tabell 26.

Som vi ser, har dekningsgraden for tredjelandsfartøy ligget over 90 prosent i hele perioden. Om vi sammenlikner tallene på dekningsgrad for norske, russiske og tredjelands fartøy som har fisket torsk, er den i utgangspunktet vesentlig høyere for de to siste kategoriene. Forklaringen på det er at de fleste norske fartøy som har torskevote nord for 62. breddegrad, lander fang-

sten i Norge.<sup>300</sup> De er dermed også underlagt det norske regimet for landingskontroll.

#### 6.6.4 Avdekkede forhold

Når det gjelder avdekking av ureglementerte og ulovlige forhold er ”treffprosent” en nyttig, om enn upresis, indikator på hvor effektiv kontrollen er. Treffprosent er andelen kontroller som har ført til en reaksjon. Videre, om man så forutsetter at omfanget av ureglementert/ulovlig aktivitet er konstant<sup>301</sup>, vil en økning i treffprosent indikere at kontrollen har blitt mer effektiv. Eventuelt at håndhevelsen av regelverket har blitt strengere.

Antallet avdekkede forhold og treffprosent for de tre årene som undersøkelsen omfatter, er gitt i Tabell 27 på neste side.

**Tabell 25 Kontrolldekningsgrad Kystvakten, for russiske fartøy**

	2003	2004	2005
Antall russiske fartøy som har fisket > 1 tonn torsk	92	98	108
Antall russiske fartøy som har blitt kontrollert	79	88	100
Antall russiske fartøy som har blitt kontrollert 1–3 ganger	59	58	64
Antall russiske fartøy som har blitt kontrollert mer enn 3 ganger	29	30	36
Antall russiske fartøy som ikke har blitt kontrollert	13	10	8
<b>Dekningsgrad (%-andel kontrollerte russiske fartøy)</b>	<b>85,2</b>	<b>89,8</b>	<b>92,6</b>

Kilde: Fiskeridirektoratets database over innmeldte fangster fra utenlandske fartøy

**Tabell 26 Kontrolldekningsgrad Kystvakten, for tredjelandsfartøy**

	2003	2004	2005
Antall tredjelandsfartøy som har fisket > 1 tonn torsk	47	53	49
Antall tredjelandsfartøy som har blitt kontrollert	45	50	45
Antall tredjelandsfartøy som har blitt kontrollert 1–3 ganger	38	36	32
Antall tredjelandsfartøy som har blitt kontrollert mer enn 3 ganger	7	14	13
Antall tredjelandsfartøy som ikke har blitt kontrollert	2	3	4
<b>Dekningsgrad (%-andel kontrollerte tredjelandsfartøy)</b>	<b>95,7</b>	<b>94,3</b>	<b>91,9</b>

299) Tallene i tabell 24 om kontrolldekningsgrad er verifisert av Kystvakten. Etter at rapporten var ferdigstilt ble det imidlertid opplyst fra Fiskeridirektoratet at det korrekte antall fartøy som hadde fisket torsk i 2005 var 53. Dersom man legger dette tallet til grunn ville dekningsgraden for 2005 være 98,1 prosent.

300) Intervju med Fiskeridirektoratet, 5. desember 2006.

301) Dette er selvsagt i virkeligheten en urealistisk forutsetning. Vi mener likevel treffprosent er en nyttig om enn upresis indikator.

**Tabell 27 Antall avdekkede forhold – Kystvakten totalt**

Totalt resultat 2003–2005	Antall inspeksjoner	Advarsler	Anmeldt	Oppbrakt	Total treffprosent
2003	2382	335	22	15	15, 6
2004	2412	290	28	24	14, 2
2005	2378	309	31	24	15, 3

Kilde: årsrapporter til Kystvakten 2003–2005

Vi ser at treffprosenten for de tre årene er 14–15 prosent. Minst like interessant er det at antallet mer alvorlige regelbrudd, dvs. de som enten fører til anmeldelse eller oppbringelse, har økt fra 2003 til 2005. Mye av det som er gitt som advarsler, er advarsler gitt til russiske fiskefartøy i Fiskevernsonen rundt Svalbard. For eksempel gjaldt det 188 av 309 advarsler i 2005. Ifølge KV Nord er grunnen til dette at russiske fartøy er pålagt av russiske myndigheter å ikke rapportere om sine aktiviteter i vernesonen til norske myndigheter. Det faktum at så mange av de avdekkede forholdene gjelder manglende rapportering fra russiske trålere i vernesonen rundt Svalbard, gir også grunn til forsiktighet vedrørende bruk av treffprosent som måleparameter. Om fiskeriaktiviteten i Fiskevernsonen øker ett år, vil også antall advarsler normalt øke, uten at det nødvendigvis har noen sammenheng med kontrolleffektivitet.

### 6.6.5 Kvaliteten på Kystvaktens kontroller

Utgangspunktet er at en målrettet og effektiv ressurskontroll er helt nødvendig for å sikre at det reelle ressursuttaket er i samsvar med Norges forpliktelser i forhold til forvaltningen av den felles norsk-russiske torskebestanden. En målrettet og effektiv ressurskontroll innebærer at kontrollressursene må kanaliseres til de områdene der risikoen for regelbrudd er størst. Riksrevisjonen påpekte dette i Dokument 3:13 (2003–2004) *Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes forvaltning av fiskeressursene*.<sup>302</sup> Fiskeridirektoratet, Kystvakten og fiskesalgslagene har siden fulgt opp dette, og i 2005 laget de en felles nasjonal strategisk risikovurdering for ressurskontroll på fiskeriområdet.

Det økte fokuset på risikovurderinger har ifølge KV Nord ført til at de siste årene er satset mer på risikoanalyser. I dette arbeidet identifiseres blant annet problemområder i forhold til å sikre en forsvarlig forvaltning av fiskeressursene. Disse analysene gjøres i nært samarbeid med Fiskeridirektoratet. Risikoanalysearbeidet har

resultert i at inspeksjonene som gjennomføres i dag, ifølge KV Nord er langt mer innrettet mot de fartøyene hvor en antar at det er en risiko for brudd på regelverket. Tidligere var kontrollene i større grad basert på et tilfeldig utvalg av fartøy på et gitt fiskefelt.<sup>303</sup>

På mer operativt nivå har KV Nord utarbeidet et dokument som heter *Sjef KystVakt Nord – Intensjons- og Policydokument (SKVIP)*, som er underordnet den nasjonale risikovurderingen. Det er et dokument som blant annet har formuleringer om hva som konkret skal prioriteres i ressurskontrollen, hvordan kontrollen skal gjennomføres og regelfortolkninger. SKVIP inneholder også en del formuleringer om hvilke analyser og operative vurderinger som bør gjøres forut for en inspeksjon av et fiskefartøy. Det må her bemerkes at SKVIP eksisterte før den nasjonale overordnede risikovurderingen ble etablert. KV Nord har dermed hatt et visst system for operativ risikovurdering og prioritering i en årrekke, selv om dette ikke har vært knyttet til en nasjonal strategi.

#### *En typisk inspeksjon*

Før skipssjefen på et KV-fartøy avgjør om man skal inspisere et fiskefartøy på et fiskefelt, vil det aktuelle KV-fartøyet gjennomgå all tilgjengelig informasjon om dette fiskefartøyet. Man vil blant annet sjekke om fartøyet har lisens, og om det har rapportert til norske fiskerimyndigheter som forutsatt. Man har også tilgang til informasjon om tidligere gjennomførte kontroller, og tidligere registrerte brudd på regelverket for fartøyet eller rederiet.<sup>304</sup>

Ved inspeksjon om bord på fiskefartøyet vil inspektørene først gå gjennom fangstdagboka og andre relevante dokumenter. Fangstdagboka vil blant annet bli sjekket opp mot kvote og i forhold til hva som er rapportert. Ombordstigningen på fiskefartøyet skjer i god tid før neste hal blir tatt opp på dekk. Når fangsten kommer opp på dekk, vil

303) Intervju KV Nord, 16. august 2006.

304) Intervju KV Nord, 16. august 2006.

302) Dokument nr. 3:13 (2003–2004).

man undersøke redskap – for eksempel sjekke at trålen er rett montert og undersøke maskevidde og rundstopper. Deretter måler man lengden på et visst antall fisk, for å sjekke innblandingen av småfisk. En vil også estimere fangstmengden som blir tatt opp. En inspeksjon vil videre normalt omfatte kontroll med lasten i lasterommet. Her vil man også forsøke å estimere fangstmengden og vurdere dette opp mot oppført mengde i fangstdagboka. I estimeringen av fangsten i lasterommet brukes godkjente lasteromstegninger av fartøyet. Inspektørene vil åpne og veie enkelte kasser, men en tråler fylles fort opp med fangst, og derfor er det umulig å kontrollere de innerste kartongene uten å losse fartøyet. På fartøy med fabrikk om bord vil inspektørene også kontrollere fabrikk og fabrikkloggen, og også se etter innretninger/forhold som kan tyde på at det foregår utkast av fisk.<sup>305</sup>

#### *Norske fiskeres oppfatninger om kvaliteten på Kystvaktens kontrollaktivitet*

Som omtalt i metodedelene har det vært gjennomført en anonymisert spørreundersøkelse rettet mot fiskerne, blant annet for å få deres oppfatninger om Kystvaktens kontrollvirksomhet. Det var 103 fiskere som svarte på undersøkelsen, hvorav 43 hadde opplevd å bli kontrollert av Kystvakten i 2003–2005. Datagrunnlaget er derfor noe begrenset. Samtidig kan fiskerne, som part i saken, ha insentiver til å svare strategisk. Tross dette er det god grunn til å tro at undersøkelsen gir en indikasjon på hvilke oppfatninger som gjør seg gjeldende hos fiskerne.

Generelt har de fiskerne som har opplevd å bli kontrollert, lite å utsette på kvaliteten på kontrollene til Kystvakten. Blant annet, på spørsmål om de hadde opplevd mangler ved Kystvaktens kontroll, svarte 38 av de 43 som hadde blitt kontrollert i 2003–2005, ”Nei”. Videre er det et stort flertall av det totale antall deltakere i undersøkelsen som er enige i at:

- Kystvaktens inspektører har tilstrekkelig kunnskap ved kontroll (68 prosent av svarene).
- Kystvaktens inspektører er grundige ved kontroll (80 prosent av svarene).
- Det er vanskelig å unngå kontroll fra Kystvakten (69 prosent av svarene).

Samtidig sier 77 prosent av fiskerne at Kystvakten burde gjort flere kontroller.

Deltakerne i undersøkelsen hadde også anledning til å skrive mer kvalitative kommentarer i spørreskjemaet. Selv om det ikke er mulig å si noe generelt ut fra denne typen kommentarer, gir det nyttige illustrasjoner. For eksempel påpekte flere betydningen av at inspektørene opptrer ryddig, profesjonelt og ikke unødvendig formalistiske ved kontroll. Det var også flere som sa at Kystvaktens kontroller var tidkrevende.

#### **6.6.6 Forhold som kan begrense effektiviteten i kontrollene**

##### *Om tilgang på flystøtte og helikopter*

Tilstrekkelig fly- og helikopterstøtte er svært viktig for en effektiv ressurskontroll. Blant annet framhever KV Nord at flyovervåking er svært viktig i områder hvor satellittsporing av fiskefartøy er lite tilgjengelig, som de internasjonale havområdene Smutthullet og Smutthavet. Helikopterstøtte er viktig blant annet fordi det gir en mulighet for overraskende inspeksjoner.<sup>306</sup>

KV Nord har pr. 2007 tre havgående fartøy som i utgangspunktet er helikopterbærende. Det har imidlertid helt fra 1999 vært store begrensninger i muligheten til å bruke helikopter til havs, pga. problemer med anskaffelse av ny luftvarslingsradar om bord på fartøyene. Det har ført til at disse fartøyene i lange perioder har seilt uten helikopter, noe som er omtalt i Riksrevisjonens Dokument nr. 3:16 (2004–2005) *Riksrevisjonens undersøkelse av materiellinvesteringsprosjekter i Forsvaret*.

#### **Tekstboks 9 Fra Dokument nr. 3:16 (2004–2005) Riksrevisjonens undersøkelse av materiellinvesteringsprosjekter i Forsvaret:**

"Målet med kystvaktprosjektene var å styrke den havgående kystvaktflåten med helikopter. Tilstedeværelsen av havgående kystvaktfartøy har imidlertid vært lavere enn målet på grunn av feilinvesteringen av luftvarslingsradar. I tillegg er antall flytimer til operative kystvaktoppdrag blitt redusert, i forhold til perioden før anskaffelsen og installeringen av de nye radarene. Kystvakten har derfor i en periode på over fem år hatt vesentlig redusert evne til å løse oppgaver som krever bruk av helikopter fra de havgående kystvaktfartøyene. I undersøkelsen stilles det spørsmål om dette har hatt konsekvenser for evnen til å gjennomføre suverenitetshevdelse, ressurskontroll og miljø- og redningsoperasjoner."

305) Her kan det f.eks. dreie seg om fisk som er for liten i forhold til hvordan maskinene er innstilt. Kilde: interju KV Nord, 16. august 2006.

306) Kystvaktens årsrapport 2003.

Det betyr likevel ikke at Kystvaktens helikopterbærende fartøy har vært helt uten helikopter i 2003–2005. Det ble for disse tre årene produsert henholdsvis 1024, 1641 og 1097 flytimer med helikopter for Kystvakten totalt.<sup>307</sup> Det må likevel bemerkes at det i perioden kun var ett fartøy som kunne operere helikopter under alle forhold, fordi dette fartøyet hadde den opprinnelige luftvarslingsradaren, som altså skulle utrangeres, om bord.<sup>308</sup>

Relevant i denne sammenhengen er også anskaffelsen av nytt enhetshelikopter (NH-90) til Kystvakten og Forsvarets nye fregatter. Dette er et anskaffelsesprosjekt som ble vedtatt av Stortinget ved budsjettbehandlingen for 2001.<sup>309</sup>

For Kystvakten sin del skulle seks NH-90-helikoptre erstatte de gamle Lynx-helikoptrene som KV så langt har brukt, og som har begrenset gjenværende levetid. Opprinnelig skulle de første NH-90-helikoptrene innføres fra 2005. Denne leveransen er imidlertid også kraftig forsinket, og tidspunkt for leveranse av det første helikopteret er nå satt til første halvår 2008. Kombinasjonen av radarproblemer og forsinket levering av helikoptre betyr at Kystvaktens helikopter-verktøy ikke har fungert som forutsatt i en niårsperiode, regnet fra radarproblemene startet i 1999 til første NH-90 blir levert i 2008. I tillegg, levering av det første NH-90-helikopteret i 2008 betyr ikke, ifølge Kystvaktstaben, at Kystvaktens helikoptre vil være fullt operative fra 2008. Det vil ta en viss tid før alle NH-90 er på plass, og det er også nødvendig med utstrakt testing. Kystvaktstaben antyder derfor 2012 som en realistisk tidsramme for et fullt operativt helikopter-verktøy. Dette vil i så fall igjen være problematisk, fordi de helikopterbærende fartøyene i Nordkapp-klassen da bare vil ha rundt åtte år igjen av sin levetid. Det må også legges til at Nordkapp-klassen har vært gjennom vesentlige oppgraderinger for å kunne håndtere NH-90, som er et større og tyngre helikopter enn dagens Lynx. Kystvaktstaben framholder i den sammenheng at dersom man på et tidlig tidspunkt hadde visst at NH-90 ville bli vesentlig forsinket, ville man ikke gjort disse oppgraderingene. Grunnen er at oppgraderingene har begrenset verdi dersom helikoptrene blir levert først når Nordkapp-klassens gjenværende levetid er kort. Kystvakt-

staben ville i så fall heller ønsket å utfase Nordkapp-klassen.

Forsvaret forsøker å bøte på helikopterproblemene ved å forlenge levetiden til de gamle Lynx-helikoptrene. Dette er også en relativt krevende prosess, ettersom alle de aktuelle helikoptrene må inn til fabrikken for omfattende testing. Kystvakten har derfor tatt et initiativ til å leie inn sivile helikoptre for å bøte på situasjonen, men utfallet av dette initiativet var pr. desember 2006 fortsatt uavklart.

Når det gjelder forsvarets overvåkningsfly av typen Orion, er også disse viktige for at Kystvakten skal kunne få god oversikt over fiskeriene. Kystvakten har imidlertid ingen kontroll med Orionflyenes aktivitet. Det er ifølge KV Nord vanskelig å få dem til å fly hvor og når Kystvakten har behov for det.<sup>310</sup> Av annen flystøtte leier Kystvakten inn et sivilt Dornier-fly som er stasjonert på Svalbard. Dette flyet kan brukes når som helst når Kystvakten har behov for det.

---

## 6.7 Arbeidsfordelingen mellom Kystvakten og Fiskeridirektoratet – øvrige sider ved kontrollvirksomheten

Fiskefartøy som Fiskeridirektoratets regioner kontrollerer, kan også bli omfattet av Kystvaktens kontroller. For å sikre en samordning av kontrollaktiviteten er det som nevnt etablert et system på overordnet nivå for en felles nasjonal risikovurdering for Fiskeridirektoratet, Kystvakten og ett av salgslagene. I den nasjonale risikovurderingen for 2006–2008 framgår blant annet de områdene som særlig skal vektlegges i ressurskontrollen, og hvordan de ulike etatenes og salgslagets kontrolloppgaver skal innrettes.

Fiskeridirektoratet og alle de utvalgte regionene opplyste at de er godt fornøyde med samarbeidet med Kystvakten. Direktoratet trakk fram at det gjelder både sentralt og regionalt. Regionene pekte blant annet på utveksling av kontrollinformasjon, Kystvaktens bistand i lofotoppsynet og den praktiske gjennomføringen av kontrollarbeidet. Kystvakt Nord opplyste også i intervju at samarbeidet med Fiskeridirektoratet i ressurskontrollen generelt er meget godt. Det ble imidlertid også opplyst at bistanden fra direktoratet i enkelte tilfeller kunne være noe utilstrekkelig,

307) Kystvaktens årsrapporter 2003–2005.

308) Kystvaktens årsrapporter 2003–2005.

309) B.innst. S. nr. 7 (2000–2001).

310) Intervju KV Nord, 16. august 2006.



særlig på bakgrunn av at Kystvakten reelt sett opererer på vegne av Fiskeridirektoratet i ressurskontrollen.

Et annet tiltak for å sikre samarbeid som tre av regionene og Fiskeridirektoratet sentralt pekte på, var opprettelsen av en ressurskontrollgruppe for Nord-Norge på begynnelsen av 2000-tallet. I denne gruppen deltar regionene Finnmark, Troms og Nordland og Kystvakt Nord. I tillegg deltar Norges Råfisklag og Norges Sildesalgslag. Medlemmene av gruppen diskuterer aktuelle kontrolltemaer og nåværende og eventuelt framtidige utfordringer i kontrollarbeidet. Samordning av regelverksbruken ble også trukket fram som et sentralt tema for ressurskontrollgruppen.

Kystvakten og regionene utveksler ikke på generelt grunnlag løpende kontrollinformasjon om for eksempel hvilke fartøy som har blitt kontrollert, selv om det skjer for enkelte fiskerier. En gjennomgang av samtlige kontroller Kystvakten og Fiskeridirektoratets regioner har gjort i fiskefartøy, viser at ca. 150 fiskefartøy innenfor et tidsrom på ti dager har blitt kontrollert til sammen 200 ganger av både av Kystvakten og Fiskeridirektoratets regioner i 2003–2005.

Enkelte regioner opplyste i intervju at regionene kan bistå i kontrollen, eventuelt gjøre en regulær landingskontroll av fartøy som har blitt oppbrakt av Kystvakten. Det kan også forekomme at Kystvakten deltar under ordinære landingskontroller. Én av regionene la til at Kystvakten i stor grad kontrollerer havgående fartøy, og i perioden fra et fartøy blir kontrollert av Kystvakten til en eventuell landingskontroll, kan fartøyet ha fisket store mengder fisk. Fiskeridirektoratet opplyste videre at det kan forekomme at Kystvakten og regionene har kontroller mot det samme objektet innen en kort tidsperiode, og at kontrollene dermed kan være dels overlappende. Direktoratet opplyste også at når den felles inspeksjonsdatabasen og den elektroniske kommunikasjonsmodulen for denne fungerer fullt ut, vil en kunne unngå eventuelle unødige overlappende kontroller ved at alle inspektører både i direktoratet og Kystvakten til enhver tid vil være informert om hvilke objekter som er kontrollert.

## 6.8 Andre etaters kontrollvirksomhet

Brudd på regelverket innenfor fiskerisektoren kan både føre til og være et resultat av brudd på blant annet det regelverket som forvaltes av henholdsvis toll- og avgiftsetaten og skatteetaten. Toll- og

avgiftsetaten og skatteetaten er begge underlagt Finansdepartementet, og de er organisert med hvert sitt sentrale direktorat og hver sin lokalforvaltning. Begge etatene har ansvar for å fastsette og innkreve store deler av statens inntekter. Toll- og avgiftsetaten har i tillegg ansvaret for å hindre ulovlig innførsel og utførsel av varer. Begge etatene kontrollerer skatte- og avgiftspliktige for å sikre statens inntekter. Toll- og avgiftsetaten foretar også grensekontroller. Kontroller de to etatene gjennomfører, kan i tillegg avdekke forsøk på å unndra fisk fra å bli registrert. I det etterfølgende gis det en beskrivelse av kontrollvirksomheten disse to etatene har mot fiskerinæringen, med vekt på torsk i 2003–2005.

### 6.8.1 Toll- og avgiftsetatens kontrollvirksomhet

Toll- og avgiftsetatens overordnede mål, gitt av Stortinget og Finansdepartementet, er blant annet å hindre ulovlig utførsel av varer og sikre korrekt fastsettelse av avgifter. Ifølge Toll- og avgiftsdirektoratet er det særlig hensynet til forpliktelser gjennom frihandelsavtaler og samarbeidsavtaler med utenlandske tollmyndigheter som er det sentrale i etatens arbeid overfor fiskerinæringen. I tillegg har etaten ansvaret for å fastsette og innkreve en eksportavgift ved utførsel av fisk.<sup>311</sup> Toll- og avgiftsetaten foretar ulike kontrollhandlinger for å forhindre ulovlig utførsel av blant annet fisk og fastsette korrekte avgifter ved eksport av fisk. I dette kontrollarbeidet ønsker etaten også å bidra til å bekjempe uregulert fiske. Det operative kontrollarbeidet skjer i toll- og avgiftsetatens seks tollregioner.

#### 6.8.1.1 Utførsel av varer

For å forhindre ureglementert og ulovlig utførsel av varer, som for eksempel fisk, foretar toll- og avgiftsetaten kontroller både i forbindelse med deklareringsen av utførselen av varene og ved varenes passering av grensen.

311) Avgiften inngår uavkortet som en del av finansieringen av eksportutvalget for fisk. Det ble innkrevd i underkant av 160 mill. kroner i eksportavgift for fisk i 2004. Jf. St.meld. nr. 6 (2005–2006) *Om gjennomføring av råfiskloven og fiskeeksportloven i 2003 og 2004*. Det skal betales eksportavgift etter følgende satser (alle tall i prosent):

- Fisk og fiskevarer med unntak av produkter nevnt i bokstav b, c, d, e, f, g = 0,6 prosent
- Lakseprodukter til EU etter lakseavtalen av 2. juni 1997 = variert fra 3,3 prosent til 1,05 prosent i perioden
- Laks til andre land, og annen laks til EU, unntatt røkt laks og ørret = 1,05 prosent
- Tørrfisk, klippfisk og saltfisk (herunder saltfilet) samt produkter av disse, med unntak av tørkede fiskehoder som svarer avgift etter bokstav a og produkter som nevnt i bokstav e = 1,05 prosent
- Tilberedt fisk, unntatt fiskehermetikk = 0,5 prosent
- Hel og halvkonserver av fisk, skalldyr og bløtdyr som svarer avgift til Fondet for hermetikk- og næringsmiddelindustrien, jf. forskrift av 30. desember 1988 om avgift på hermetikk § 1 = 0,2 prosent
- Sildemel og sildelolje = 0,3 prosent.

## Kontroll ved deklarerer av varer for utførsel – fastsettelseskontroll

Ved utførsel av varer, herunder fisk, har vareeier<sup>312</sup> plikt til å legge fram en tolldeklarasjon for toll- og avgiftsetaten.<sup>313</sup> Toll- og avgiftsetatens virkefelt er først og fremst innenfor tollområdet (territorialgrensen, sjøterritoriet = 12 nautiske mil). Etter nåværende lovgivning må en vare passere grensen for tollområdet før plikten til å deklarerer varer overfor etaten gjelder. Dersom fisk fanges utenfor tollområdet og fraktes direkte til et annet land, regnes dette verken som innførsel eller utførsel etter tolloven.<sup>314</sup>

Ved eksport av fisk vil eksportøren framlegge en tolldeklarasjon elektronisk via toll- og avgiftsetatens elektroniske deklarasjonssystem TVINN (TollVesenet's Informasjonssystem med Næringslivet). Det kreves blant annet at eksportøren opplyser i deklarasjonen om hvilke varer (inkludert varenummer) som skal eksporteres, og varenes verdi.

### Tekstboks 10 Systemet for elektronisk deklarerer i TVINN

Alle de elektroniske deklarasjonene vil ved overføring til TVINN automatisk bli kontrollert for om de er fri for formelle feil (inndatakontroll eller inputkontroll). Det vil blant annet innebære en kontroll med at alle de nødvendige feltene i deklarasjonsformularet er fylt ut, og at toll og avgifter er korrekt beregnet i forhold til varenummer og preferanse som er oppgitt. Denne kontrollen baserer seg på grunnlagsdata som er registrert i TVINN. Hvis det oppdages feil, vil deklarasjonen automatisk bli returnert til deklaratant med en feilmelding. Blir for eksempel eksportavgiften ved utførsel av fisk ikke korrekt utfylt og beregnet i deklarasjonen, vil deklarasjonen bli returnert. Eksportøren må da overføre en ny og opprettet deklarasjon.

Ifølge forskrift av 22. mars 1991 om reguleringen av eksporten av fisk og fiskevarer § 1 kan kun godkjente eksportører utføre fisk. Eksportutvalget for fisk godkjenner eksportørene, og toll- og avgiftsetaten registrerer godkjente eksportører med organisasjonsnummer i TVINN. Hvis det ved utførsel er deklareret et varenummer som gjelder fiskeprodukter, må eksportøren være registrert som godkjent eksportør i TVINN. Dersom eksportøren ikke er det, vil deklarasjonen bli stoppet i inndatakontrollen med feilmelding til deklaratanten.

312) Eventuelt en speditor på vegne av vareeier.

313) Jf. lov om toll, 10. juni 1966 § 38.

314) Jf. lov om toll, 10. juni 1966 § 1.

Deklarasjoner som har passert denne automatiske kontrollen, vil bli underlagt en maskekontroll. En maske består av forhåndsdefinerte kriterier som for eksempel koblinger mellom varenummer og avgifter eller varenummer og restriksjoner. Denne kontrollen er basert på grunnlagsdata som er registrert i TVINN. Maskene kan også være basert på sannsynlighet mellom for eksempel varenummer, pris og vekt. Det kan også utarbeides lokale masker i den ytre forvaltningen som kan være basert på en eller flere av tolldeklarasjonens felter (for eksempel at alle deklarasjoner fra én eksportør stoppes). Det brukes også tilfeldige masker, såkalte slumpmasker.

Deklarasjoner som ikke merkes av en maske, frigjøres, og deklaratanten vil motta en kvittering på at varene er godkjent deklareret ut av landet. De deklarasjonene som merkes av en eller flere masker, vil bli stoppet i TVINN. Deklarasjonen blir da påført en anmerking om at deklarasjonen kan være aktuell for en ytterligere kontroll, og lagt fram for aktuelle tjenestemenn i etaten. Tjenestemannen må avgjøre om en stoppet deklarasjon skal frigjøres, eller om deklarasjonen skal underlegges en nærmere kontroll. En nærmere kontroll skjer ved at dokumenter som ligger til grunn for deklarasjonen, blir undersøkt, og i noen tilfeller ved at varene som skal eksporteres, i tillegg blir fysisk kontrollert.

### Kontrollomfanget av deklarasjoner ved eksport av torsk

Tall fra Toll- og avgiftsdirektoratet viser at etaten mottok i overkant av 30 000 deklarasjoner<sup>315</sup> for eksport av torsk og torskeprodukter i 2003–2005.<sup>316</sup> Totalt ble i underkant av 2 prosent, eller 600 av disse deklarasjonene, anmerket av masker i TVINN. Tallene viser at det varierer mellom regionene i hvilken grad deklarasjoner blir stoppet i TVINN, og i hvilken grad deklarasjoner som er stoppet er blitt underlagt en ytterligere kontroll.<sup>317</sup> Ifølge representanter fra Toll- og avgiftsdirektoratet kan variasjoner i kontrollomfanget etter maskeutplukket skyldes de forskjellige kontrollmaskenes innretning. Ved bruk av en spisset maske (flere kriterier) vil en normalt kontrollere en høy andel av de deklarasjoner som

315) Det finnes ikke et nøyaktig tall på antall utførselsdeklarasjoner som inneholder torskeprodukter, kun antall varelinjer. En deklarasjon kan inneholde flere varelinjer. I gjennomsnitt inneholder en utførselsdeklarasjon i underkant av to varelinjer. Etaten mottok utførselsdeklarasjoner som besto av til sammen 67 000 varelinjer med torskeprodukter i 2003–2005.

316) Angitt ved varenummer i henhold til tolltariffen 03.02.5002 – 03.03.6000 – 03.04.1030/2033/2039 og 03.05.3004/5101/5102/5103/5104/5107/6200.

317) Jf. vedlegg 1 for detaljerte opplysninger om maskeutplukk, kontroll etter maskeutplukk og avdekkede brudd på regelverket.

stoppes av masken, mens ved bruk av en mer generell maske vil flere deklarasjoner som det kanskje ikke er ønskelig å kontrollere, bli stoppet. Kvaliteten av deklarasjonen kan også variere fra region til region avhengig av deklarasjonens kunnskap om bransjens produkter. Det har betydning for hvilke masker som fanger opp disse deklarasjonene, og hvor stor andel det er ønskelig eller nødvendig å kontrollere.

En oversikt fra direktoratet over avdekkede brudd på regelverket viser at det i fastsettelseskontrollen ikke er avdekket forsøk på smugling eller fiktiv utførsel i forbindelse med deklarasjon av eksport av torsk og torskeprodukter i 2003–2005. Forsøk på ulovlig utførsel av varer kan imidlertid også skje uten at varene er deklarasjonert i TVINN, og derfor er det en sentral oppgave for toll- og avgiftsetaten å ha fysiske kontroller ved grensepassering, og regnskapskontroller.

#### **Kontroll ved grensepassering**

Gjennom grensekontroller kan toll- og avgiftsetaten blant annet avdekke forsøk på å utføre torsk som ikke har blitt deklarasjonert og eventuelt unndratt fra registrering overfor fiskerimyndighetene.

Etter pålegg fra Datatilsynet kan toll- og avgiftsetaten ikke registrere hva som er kontrollert i de kontrollene på grensen som ikke har avdekket brudd på regelverket. Etaten kan kun registrere de kontrollene som avdekker forsøk på smugling eller øvrige omgåelser av regelverket ved innførsel og utførsel av varer. Det finnes derfor ikke statistikk på antallet kontroller som har blitt rettet mot eksportforsendelser av torsk ved passering av grensen.

En gjennomgang av rapporteringssystemet for grensekontrollen (personunderretningssystemet) foretatt av Toll- og avgiftsdirektoratet, viser at det gjennom grensekontrollen er avdekket tolv forsøk på å smugle uregistrert hvitfisk ut av Norge i 2003–2005. Alle smuglingsforsøkene gjaldt privatpersoner som hver forsøkte å smugle mellom 20 kilo og 250 kilo hvitfisk, som i all hovedsak var torsk. Det er ikke blitt avdekket at virksomheter har forsøkt å smugle torsk eller torskeprodukter til utlandet fra Norge i grensekontrollen. Grensekontrollen alene vil imidlertid som regel ikke kunne avdekke at fisk for eksport har blitt landet uregistrert dersom alle formkrav til eksportforsendelsen er oppfylt. Det vil kreve mer omfattende kontroller, som for eksempel regnskapskontroller.

#### *Grensekontroll – samarbeid med russiske tollmyndigheter*

Ifølge Toll- og avgiftsdirektoratet har det vært enkelte grensekontrollaksjoner i samarbeid med russiske tollmyndigheter i 1999–2004. Ved tre anledninger i denne perioden har etaten i samarbeid med russiske tollmyndigheter kontrollert trailere med fiskeprodukter fra Norge til Russland. I disse aksjonene ble samtlige trailere med fisk som utpasserte over de viktigste utpasseringsstedene for eksport til Russland over en periode fra to til fire uker, kontrollert.

Samarbeidet foregikk ved at toll- og avgiftsetaten i Norge kopierte alle dokumenter på grensen ut av Norge og sendte dem til russiske tollmyndigheter. Russiske tollmyndigheter gjorde en fysisk kontroll ved lossing av disse trailerne.

I de to aksjonene som foregikk før 2003, mottok toll- og avgiftsetaten i Norge i begrenset grad tilbakemelding om de gjennomførte kontrollene fra russiske tollmyndigheter. Det finnes derfor ikke statistikk for kontrollomfanget eller informasjon om kvaliteten på de gjennomførte kontrollene for den russiske delen av aksjonen. Ifølge direktoratet skulle aksjonene imidlertid ha avdekket omfattende juks med verdier på russisk side. I den siste samarbeidsaksjonen ble 84 trailere med fisk kontrollert på slutten av 2003. Toll- og avgiftsetaten mottok tilbakemelding for hver kontrollert trailer fra russiske tollmyndigheter. Ifølge Toll- og avgiftsdirektoratet ble det ikke avdekket vesentlige avvik mellom det som var deklarasjonert til norske tollmyndigheter ved utførsel, og den reelle eksporten.

#### **6.8.1.2 Virksomhetskontroller**

En vesentlig aktivitet som toll- og avgiftsetaten gjør for å sikre at toll og avgifter fastsettes korrekt og for å avdekke forsøk på ulovlig vareførsel over grensen, er kontroller av toll- og avgiftspliktiges regnskaper. Denne typen kontroller vil også bli rettet mot fiskerelaterte virksomheter, og vil eventuelt kunne avdekke torsk som er unndratt registrering.

#### **Opprinnelseskontroll – Aksjon EU 2000–2004<sup>318</sup>**

I 2000–2004 ble det gjennomført regnskapskontroller av samtlige ca. 200 eksportører av torsk og annen hvitfisk i Norge. Aksjonen ble initiert etter avdekkede brudd på opprinnelsesregelverket ved eksport av fisk. Ifølge Toll- og avgiftsdirektoratet avdekket disse kontrollene at det var

318) Jf. vedlegg 1 om bakgrunnen for denne kontrollaksjonen.

enkelte virksomheter som hadde grove feil i interne systemer, og at et betydelig antall opprinnelsesbevis hadde blitt utstedt på et uriktig grunnlag. For det store flertallet av virksomhetene ble det ikke avdekket feil ved utstedelsen av den eksporterte torskens opprinnelse.

Ifølge Toll- og avgiftsdirektoratet avdekket enkelte av opprinnelseskontrollene også uregistrert torsk i noen av virksomhetene. Ifølge Toll- og avgiftsdirektoratet ble ikke denne typen funn i kontrollene registrert i etatens rapporteringssystem. Det foreligger derfor ikke opplysninger om antallet kontroller som avdekket uregistrert torsk i virksomhetene. Opplysninger om denne typen overtredelser ble videreformidlet til Fiskeridirektoratets regionkontorer og skatteetaten.<sup>319</sup>

**Øvrige kontroller rettet mot fiskerivirksomheter**  
Toll- og avgiftsetaten skal i perioden 2004–2007 ha styrket innsatsen innenfor eksportområdet gjennom landsomfattende kontrollaksjoner. Kontrollene skal særlig legge vekt på å avsløre fiktiv eksport og svart omsetning. Etter det Toll- og avgiftsdirektoratet kjenner til, har ikke disse virksomhetskontrollene avdekket øvrige tilfeller av uregistrert omsetning av torsk.

### 6.8.2 Skatteetatens kontrollvirksomhet

Skatteetatens overordnede mål er blant annet å sikre korrekt fastsettelse av skatter og avgifter. For å sikre at fastsettelsen skjer i henhold til gjeldende regelverk, skal skatteetaten etter ulike lovbestemmelser<sup>320</sup> føre kontroll med grunnlaget for skatte- og avgiftsfastsettelsen. Det skjer blant annet gjennom kontroller av innsendte oppgaver fra næringslivet og ved ettersyn av regnskaper med underliggende bilag til de næringsdrivende. Denne kontrollaktiviteten retter seg også mot virksomheter i fiskerinæringen. Kontrollene etaten foretar, kan avdekke forsøk på å unndra fisk fra registrering. Det operative kontrollarbeidet mot næringslivet foretas blant annet av skatteetatens fylkesskattekontorer og likningskontorer.

#### 6.8.2.1 Skatteetatens fiskerinettsverk

Skatteetaten har organisert kontrollarbeidet mot fiskerinæringen gjennom et fiskerinettsverk. Bakgrunnen for etableringen av fiskerinettsverket var et initiativ fra kontrollledelsen i de tre nordligste fylkene med ønske om en større vektlegging av

og kontroll med fiskerinæringen. Etter et forprosjekt ble etatens fiskerinettsverk etablert i 2003. Ved etableringen ble nettsverket utvidet til åtte kystfylker. Nettsverket består av ett medlem fra hvert av disse fylkene. De fleste medlemmene i nettsverket er enten tilknyttet et fylkesskattekontor eller et likningskontor. Det er også etablert fiskerigrupper i de fleste av disse fylkene.

Nettsverket er forankret i Skattedirektoratet, og det er direktoratet som innehar den formelle myndigheten overfor nettsverket. I praksis er alle direktoratsoppgavene delegert til Nordland fylkesskattekontor.

Det utarbeides årlig en felles kontrollplan for skatteetatens fiskerinettsverk. Planen skal være et uttrykk for den samlede kontrollsatsningen skatteetaten har mot fiskerinæringen. Ett av kontrollområdene nettsverket fokuserer på, er landing og omsetning av uregistrert fisk. Skatteetaten gjennomfører ulike kontroller for å avdekke eventuelle brudd på regelverket i denne sammenhengen. Det er viktig for nettsverket å bidra til at de skatte- og avgiftspliktige blir likebehandlet, og at kontrollhyppigheten ikke blir skjæv.

#### Regnskapskontroller

En sentral kontrollinnretning for skatteetaten er etterkontroller av de avgiftspliktiges regnskaper. I disse kontrollene vil dokumentasjonen for regnskapet bli gjennomgått, blant annet for å sikre at virksomhetene betaler inn korrekte skatter og avgifter til staten. Disse kontrollene kan også avdekke om fisk er forsøkt holdt unna registrering.

For å få en oversikt over deler av kontrollomfanget skatteetaten har hatt mot virksomheter innen torskenæringen, hadde skatteetaten en gjennomgang av i hvilken grad 814 utvalgte eksportører og kjøpere av torsk har blitt kontrollert av etaten i 2003–2005.

Tall fra skatteetaten viser at 308 av de totalt 814 virksomhetene har blitt etterkontrollert i 2003–2005.<sup>321</sup> Det tilsvarer en årlig gjennomsnittlig kontrolldekning på ca. 12,5 prosent. Kontrollene resulterte i at 50 av de kontrollerte virksomhetene ble etterberegnet for merverdiavgift for totalt nærmere 16 mill. kroner.

Skatteetaten utarbeider ikke rutinemessig statistikk over antall kontroller som har avdekket for-

319) Jf. kapittelet om skatteetatens kontrollvirksomhet for en beskrivelse av hvordan etaten har fulgt opp enkelte av disse opplysningene.

320) Ligningsloven § 4-10 og 6-15, merverdiavgiftsloven § 46 og 47, skattebetalingsloven § 47, og folketrygdloven § 23-2 og 24-5.

321) Flere virksomheter har også blitt kontrollert på fastsettelsestidspunktet for merverdiavgiften – oppgavekontroll.

søk på å unndra fisk fra beskatning. For å få oversikt i hvilken grad etterberegningen av merverdiavgift kunne knyttes til uregistrert fisk, ble ni av de etterberegnete virksomhetene tilfeldig valgt ut for å undersøke om endringene i merverdiavgiftsfastsettelsen kunne knyttes til uregistrert omsetning av torsk.

Denne gjennomgangen viste at i to av de ni virksomhetene ble det avdekket at inntekt fra omsetning av fisk hadde vært forsøkt unndratt fra beskatning. Ifølge fylkesskattekontoret som kontrollerte begge disse virksomhetene, ble det vurdert som uhensiktsmessig å forsøke å avstemme omsetningen av fisk, blant annet på grunn av de svært mangelfulle regnskapene. En ville trolig ikke kunne dokumentere omfanget av den uregistrerte omsetningen. I tillegg var kontrollen innrettet mot andre forhold enn uregistrert omsetning av fisk. I en av virksomhetene var det også sterke indikasjoner på at uregistrert fisk hadde blitt utført udeklært til utlandet. I de sju øvrige virksomhetene skyldtes etterberegningene ikke forhold som kunne knyttes til uregistrert omsetning av fisk.

Skatteetaten opplyste at det ikke er et generelt fokus på utbyttefaktorer i kontroller, men i den grad det er relevant for de skatte- og avgiftsmessige problemstillingene, vil dette vektlegges. Det er ofte i forbindelse med felleskontroller med Fiskeridirektoratet at dette kommer opp.

Skatteetaten, ved fiskerinetverket, ønsker å etablere en tverrfaglig innsatsstyrke med representanter fra Fiskeridirektoratet og toll- og avgiftsetaten. Dette kan bli en stor styrke i kontrollarbeidet, særlig i forhold til Russland og overfiske. Arbeidet med denne omfattende problematikken krever koordinert innsats over tid. Skatteetaten trakk i intervju fram at det er flere etater som gjennom atskilte kontroller har forsøkt å komme til bunns i en stor fiskerivirksomhet. Etter skatteetatens oppfatning kunne en stått sterkere og avdekket flere forhold hvis disse kontrollene hadde vært bedre koordinert mellom de ulike etatene.

Skattetatens øvrig kontrollvirksomhet vil framkomme av det følgende kapitlet om samarbeidet mellom kontrolletatene.

## 6.9 Samarbeid mellom de norske kontrolletatene

Med blant annet bakgrunn i at Fiskeridirektoratet, skatteetaten og toll- og avgiftsetaten retter

deler av kontrollvirksomheten mot de samme kontrollobjektene, har de tre etatene inngått en avtale om samarbeid i kontrollsaker. Kontrollavtalen ble inngått i 1993 og ble sist oppdatert i 1997. Ifølge avtalen er det fiskeridirektøren, skattedirektøren og toll- og avgiftsdirektøren som skal definere rammene for samarbeidet mellom de tre etatene. Det følger av kontrollavtalen at samarbeidet formelt også skal foregå mellom kontrollledelsen i de tre direktoratene og regionalt og lokalt i den ytre forvaltningen.

I kontrollavtalen er det blant annet nedfelt føringer om at den regionale ledelsen i de tre etatene bør samkjøre kontrollarbeidet i den grad det er av felles interesse. Det kan skje gjennom samordning av kontrollplaner, felles utvelgelse av kontrollobjekter og eventuelt samordnede kontroller. Gjennom samarbeidet skal etatene også utveksle informasjon, blant annet for å styrke kompetansen om de kontrolloppgavene de tre etatene er pålagt å utføre.

Fiskeridirektoratet opplyste i intervju at samarbeidet med skatteetaten og toll- og avgiftsetaten fungerer godt. Alle Fiskeridirektoratets intervjuede regioner opplyste at det årlig er møter mellom ledelsen på regionalt nivå samt møter på operativt nivå for blant annet å identifisere felles kontrollobjekter. Tre av regionene opplyste at det var opprettet en kontaktperson i regionen overfor skatteetaten og toll- og avgiftsetaten, blant annet for å effektivisere kommunikasjonen.

Alle Fiskeridirektoratets intervjuede regioner opplyste at det gjennomføres felles kontrollaksjoner med både skatteetaten og toll- og avgiftsetaten. Én av regionene til Fiskeridirektoratet opplyste imidlertid at det i begrenset grad har blitt foretatt felleskontroller med de to etatene i de senere årene, blant annet på grunn av mangel på ressurser. De tre øvrige regionene trakk særlig fram et operativt kontrollsamarbeid med skatteetaten rettet mot svart landing og omsetning av fisk (SLOF). I dette arbeidet søker de to etatene å få oversikt over omfanget av svarte landinger og omsetning av fisk, blant annet gjennom felleskontroller av fiskere og mottaksanlegg. Regionene trakk også fram som en del av arbeidet med å avdekke uregistrert fisk, felleskontroller rettet mot omførselshandel<sup>322</sup> med fisk og fiskeprodukter.

322) Omførselshandel med fisk knytter seg blant annet til aktører som driver oppsøkende salgsvirksomhet (fiskebil) og salg fra boder eller direkte fra fiskefartøy.

Regionene opplyste at samarbeidskontroller med toll- og avgiftsetaten blant annet skjer gjennom transportkontroller og eksportkontroller. To av regionene opplyste at samarbeidet med skatteetaten har blitt noe tettere enn med toll- og avgiftsetaten. Fiskeridirektoratet er også av den oppfatning at gjennom skatteetatens fiskerinettsverk er det særlig med denne etaten at samarbeidet har blitt materialisert i de senere årene. Direktoratet opplyste i intervju at en er klar over at det varierer i hvilken grad den enkelte region samarbeider med skatteetaten og toll- og avgiftsetaten. Ifølge direktoratet skal alle regionene rapportere om samarbeidet med skatteetaten og toll- og avgiftsetaten. Enkelte av regionene må imidlertid påminnes om dette kravet, og det er som regel de regionene som har minst å vise til av samarbeid som ikke alltid rapporterer innen fristen.

Tre av Fiskeridirektoratets regioner opplyste i intervju at det gjennom felleskontrollene kan avdekkes brudd på regelverket innenfor skatteetaten, og én region opplyste også at toll- og avgiftsetaten hadde avdekket brudd på regelverket gjennom felleskontroller. Én av regionene pekte på at mindre feil som avdekkes innen fiskeriområdet i en felleskontroll, kan få store utslag på skatteområdet. Nordland fylkesskattekontor opplyste at i felleskontrollene kan det være en styrke at en virksomhet kan bli stilt til ansvar for flere hjemler parallelt. Argumentasjonen som en virksomhet bruker for å vise sin uskyld innenfor en etats regelverk, kan implisere at virksomheten bryter regelverket innenfor en annen etats regelverk. Når flere etater kontrollerer sammen, vil slike forhold i langt større grad bli avdekket enn hvis en kontrollerte uavhengig av hverandre.

Det utarbeides en årlig rapport til direktørene i de tre etatene som oppsummerer kontrollsamarbeidet.

### **6.9.1 Underutvalget under det permanente utvalg – skatteetatens og toll- og avgiftsetatens deltakelse i underutvalget**

I Den blandede norsk-russiske fiskerikommisjon ble det på det årlige sesjonsmøte i 2005 (34. sesjon) opprettet et underutvalg under Det permanente utvalg for forvaltnings- og kontrollspørsmål på fiskerisektoren.<sup>323</sup> Ifølge protokollen skal underutvalget utarbeide tiltak for å bedre kontrollen og sikre bruken av straffetiltak i forbindelse med brudd på fiskeribestemmelsene i Barentshavet og Norskehavet. Det ble anbefalt å innlemme flere relevante etater. Hensikten er

blant annet å sikre en helhet i behandlingen av kontrollspørsmål.<sup>324</sup>

Skatteetaten og toll- og avgiftsetaten er representert i underutvalget, og begge har deltatt på de to møtene som har blitt avholdt.<sup>325</sup> Toll- og avgiftsdirektoratet opplyste at russiske tollmyndigheter ikke har deltatt på de to møtene. Skatteetaten ved Nordland fylkesskattekontor opplyste i intervju at på det siste møtet i underutvalget deltok representanter for skattemyndighetene i Russland.<sup>326</sup> Etter norske skattemyndigheters vurdering er de russiske skattemyndighetene positive til samarbeidet. Temaene som ble diskutert under møtet med de russiske skattemyndighetene, ble fulgt opp på norsk side i et senere møte i gruppen for grensekontrollssamarbeid, hvor russiske skattemyndigheter fra nordområdene deltar.

Ifølge protokollen for kommisjonens 35. sesjon har utvalget ikke fungert etter sin hensikt, da det fra russisk side ikke har møtt representanter fra alle relevante myndigheter. Det er derfor ikke avtalt noe nytt møte for dette underutvalget.<sup>327</sup>

---

## **6.10 Kontrollavtaler med andre land**

På bakgrunn av at utenlandske fartøy kan fiske i områder som forvaltes av Norge, og ved at Norge deler store fiskebestander med andre nasjoner, er internasjonalt arbeid viktig for å sikre en rasjonell forvaltning og utnyttelse av fiskeressursene. I denne sammenhengen er kontroll med uttaket av fisk sentralt. Den norske fiskeriforvaltningen arbeider på flere arenaer for å oppnå kontrollavtaler og felles kontrollregimer med alle relevante land. I tillegg til de bilaterale avtalene Norge har med flere land, jobbes det aktivt på regionalt nivå gjennom Den nordatlantiske fiskerikommisjonen (NEAFC)<sup>328</sup>. Norge inngikk en intensjonsavtale om fiskerikontroll med EU 4. oktober 2006. Den norske fiskeriforvaltningen forventer at denne avtalen vil sikre at

323) Jf. protokoll for den 34. sesjon i Den blandede norsk-russiske fiskerikommisjon.

324) Protokoll fra møte i underutvalget under Det permanente utvalg for forvaltnings- og kontrollspørsmål, Moskva 21.–24. mars 2006.

325) Møter med henholdsvis skatteetaten og toll- og avgiftsetaten.

326) Møtet ble avholdt i Bergen, juni 2006.

327) Referat mellom kontrollavdelingene i Toll- og avgiftsdirektoratet, Skattedirektoratet og Fiskeridirektoratet, 7. desember 2006.

328) North-East Atlantic Fisheries Commission.

Norge får kontrollavtaler med alle relevante land i EU, og at avtalene vil inneholde alle de viktige momentene som skal sikre et godt kontrollsamarbeid.<sup>329</sup> I det følgende gis det en beskrivelse av det internasjonale kontrollsamarbeidet med tredjeland. Kontrollsamarbeid med Russland har blitt omtalt i blant annet kapittelet om implementering av vedtak fattet av fiskerikommisjonen.<sup>330</sup>

#### 6.10.1 De bilaterale avtalene

Norge har per oktober 2006 inngått bilaterale avtaler om kontrollsamarbeid med 16 land, inkludert Russland.<sup>331</sup> Fiskeridirektoratet forvalter avtalene, og etter direktoratets vurdering er følgende punkter viktig å inkludere i avtalene:<sup>332</sup>

- Utveksling av landingstall, der partene informerer hverandre om hvor mye den ene partens fartøy har landet i motpartens havner, uavhengig av hvor fisken er fanget.
- Utveksling om landinger fra fartøy fra tredjeland av fangst fra bestander som Norge er kyststat til.
- Utveksling av kontrollpersonell. Kontrollørene fra et land får være til stede når det andre landets kontrollører kontrollerer et fartøy. På denne måten får inspektører opplæring av hverandre, og en får erfaring med hvordan den andre part gjør kontroller.
- Utveksling av opplysninger om overtredelser og sanksjoner. Informasjon om oppbringelser i norsk farvann blir for eksempel umiddelbart notifisert til det oppbrakte fartøyets flaggstat.<sup>333</sup> Det gjøres med alle land Norge har avtaler med. Enkelte avtaler gir partene mer omfattende informasjonsforpliktelser – for eksempel at også advarsler skal innmeldes.

En gjennomgang av de bilaterale avtalene viser at innholdet i avtalene varierer mellom landene. I alle avtalene, unntatt avtalen med Canada, er det innarbeidet bestemmelser om å utveksle data om landingstall.<sup>334</sup> Det skal opplyses om dette på

fartøynivå. Flere av landene skal også informere om tredjepartslandinger av fisk som er fanget av bestander som Norge er kyststat til. Noen land skal etter avtalene informere om dette på aggregert nivå, mens andre også skal rapportere om dette på fartøynivå.<sup>335</sup> I flere av avtalene er det spesifisert hvordan og hvor ofte informasjonen skal overføres.

Gjennomgangen av avtalene viser at det er tatt inn bestemmelser om utveksling av personell, bortsett fra i avtalene med Canada og Marokko. I flere av avtalene er det i tillegg inkludert klausuler om felles opplæring av kontrollpersonell.

I 8 av de 16 bilaterale avtalene er det bestemmelser om å informere den andre part om de tilfellene der kyststatens kontroller har avdekket at flaggstatens fartøy har brutt regelverket, og om eventuelle sanksjoner flaggstatens fartøy har blitt møtt med.

Andre momenter som inngår i flere av avtalene, er informasjonsutveksling om inspeksjoner foretatt på havet, samt regelmessige møter der man diskuterer og planlegger tema om overvåking og håndheving.

#### 6.10.2 Ny intensjonsavtale med EU

For å styrke fiskerisamarbeidet med EU undertegnet Norge en intensjonsavtale<sup>336</sup> med EU i oktober 2006 for framtidige bilaterale avtaler mellom Norge og medlemsstatene i EU. Norge og EU ble gjennom denne intensjonsavtalen enige om at det eksisterende rammeverket for oppsyn, kontroll og overvåking bør forbedres gjennom de regionale samarbeidsorganene og gjennom samarbeidet mellom Norge, EU og medlemslandene i EU.

Avtalen oppmuntrer til at det blir inngått bilaterale fiskeriavtaler for kontroll og håndheving mellom Norge og alle medlemslandene i EU. I avtalen blir det spesifisert hvilke elementer som bør inngå i de bilaterale avtalene. Det gjelder blant annet utveksling av landingsinformasjon for fiskefartøy fra tredjeland. Dette er sentral informasjon i Fiskeridirektoratets arbeid med å analysere den russiske fiskeriaktiviteten i Barentshavet. Representanter for region Finnmark opplyste i intervju at det kun er Tyskland

329) Referat fra møte med Fiskeridirektoratet, 9. november 2006.

330) Kapittel 5, Tema 2: Implementering av vedtak fattet av fiskerikommisjonen.

331) Canada, Færøyene, Grønland, Island, Marokko, Russland, Danmark, Frankrike, Irland, Litauen, Nederland, Polen, Portugal, Storbritannia, Sverige og Tyskland, jf. håndboken med alle kontrollavtalene levert til Riksrevisjonen 9. november 2006.

332) Referat fra møte med Fiskeridirektoratet, 9. november 2006.

333) Denne praksisen har ikke sitt opphav i kontrollavtalene. Norge er etter Havrettskonvensjonenes artikkel 73.4 forpliktet til å notifisere alle flaggstater om tiltak truffet mot deres fartøy.

334) Jf. håndboken med alle kontrollavtalene levert til Riksrevisjonen 9. november 2006.

335) I avtalen med Storbritannia var det spesifisert at informasjon om tredjelands landinger kun skulle rapporteres på aggregert nivå for å sikre at enkeltfartøyets identitet ikke skulle framkomme.

336) Memorandum of understanding.

og Nederland som har overlevert denne typen informasjon til Norge fram til i dag. Det er også blitt mottatt slik informasjon fra andre land gjennom uformelle informasjonskanaler.

Intensjonsavtalen trekker også fram at samarbeid om overvåking med fly og utveksling av informasjon om fiskefartøy som har blitt observert, og regelmessige møter der partene diskuterer og planlegger tema om overvåking og håndheving, kan være relevante momenter i de bilaterale avtalene.

Ifølge Fiskeridirektoratet skal alle avtalene med EU-land revideres, slik at de er i tråd med den nye intensjonsavtalen med EU. I tillegg kan det nå utarbeides avtaler med de nasjonene som Norge foreløpig ikke har inngått avtale med. Tidligere har Spania nektet å inngå en avtale med Norge, fordi Spania hevdet at det ikke forelå en rettslig tillatelse for dem til å inngå en slik avtale. Mangelen på en avtale med Spania har til nå vært en stor svakhet i kontrollsamarbeidet med andre land. Av den grunn har Fiskeri- og kystdepartementet arbeidet med å få i gang en dialog med spanske fiskerimyndigheter om dette. Fiskeri- og kystdepartementet og det spanske ministerium for landbruk og fiskeri kom 12. mars 2007 til enighet om at de skal utarbeide en bilateral kontrollavtale. Arbeidet med en slik avtale begynner ultimo mars 2007.

### 6.10.3 NEAFC-avtalen om havnestatskontroll

I tillegg til det bilaterale arbeidet arbeider Norge blant annet for å styrke regionale kontrollregimer. Et sentralt samarbeidsorgan i denne sammenhengen er NEAFC.

NEAFC vedtok i november 2006 nye forpliktende regler om havnestatskontroll som skal tre i kraft 1. mai 2007.<sup>337</sup> Reglene vil gjelde alle medlemslandene i NEAFC. Havnestatskontrollen omfatter landinger fra både fiskefartøy og omlastningsfartøy i medlemslandenes havner.

Ifølge avtalen må utenlandske fartøy som skal lande fryst fangst av arter av fisk i NEAFCs konvensjonsområde, sende en forhåndsmelding til havnestaten før landingen finner sted.<sup>338</sup> Meldingen skal inneholde opplysninger om hvilken fisk som finnes om bord, mengde og produkttype. Havnestaten sender forhåndsmeldingen

videre til fiskefartøyets flaggstat, som må bekrefte at fangsten er lovlig fanget og avregnet fartøyets kvoter, før havnestaten kan tillate landing og videre transport eller omsetning av fisk.

Avtalen gir føringer om at en betydelig andel av disse landingene skal kontrolleres.<sup>339</sup> Kontrollene skal omfatte fullstendig overvåking av hele landingen (fullkontroller) og sikre at alle opplysninger som gis, er korrekte. Hensikten er å hindre at det gis falske opplysninger i forhåndsmeldingene. Slike regelbrudd vil bli sanksjonert på samme måte som brudd på andre oppgaveplikter.

Målet med den nye NEAFC-avtalen er, i tillegg til bedre kontroll med landinger, at alle medlemsland og organisasjoner skal ha tilgang til all informasjon om det som skjer i Barentshavet.<sup>340</sup> Ifølge Fiskeridirektoratet skal det etter planen opprettes en database ved NEAFCs sekretariat i London som alle medlemslandene skal ha tilgang til. Databasen skal til enhver tid ha en oppdatert oversikt over landinger. For eksempel skal Fiskeridirektoratet løpende kunne sjekke antall russiske landinger i Tyskland. I tillegg vil databasen blant annet også gi informasjon hvilke produkt(er) og tilhørende kvantum som er landet, og hvilket ICES-område<sup>341</sup> fisken er fanget i.

Fiskeridirektoratet opplyste i intervju at avtalen anses som et meget stort framskritt for det internasjonale kontrollarbeidet. Kun ett år før avtaleinngåelsen var flere av punktene som kom med i avtalen, kun ideer fra direktoratets side, og direktoratet er svært fornøyd med at partene kom til enighet så raskt. Avtalen er blant annet et resultat av et godt samarbeid mellom flere NEAFC-parter.

### 6.10.4 Satellittbasert overvåking

For å bedre kontrollen med fiskefartøy innførte Norge regler om satellittsporing med virkning fra 1. juli 2000. Norske myndigheter har også inngått avtaler med EU, Russland, Island, Færøylene og Grønland om gjensidig sporing av fiskefartøy i hverandres soner. I tillegg til disse avtalene har Norge også forpliktet seg til å påby norske fartøy sporing når de fisker i områder som forvaltes av internasjonale fiskeriforvaltningsorganisasjoner som NEAFC.<sup>342</sup>

337) Fiskeri- og kystdepartementets pressemelding av 15. november 2006, Internasjonal avtale om bekjempelse av svartfiske oppnådd i London.

338) Fiskeri- og kystdepartementets pressemelding av 15. november 2006, Internasjonal avtale om bekjempelse av svartfiske oppnådd i London.

339) Fiskeri- og kystdepartementets pressemelding av 15. november 2006, Internasjonal avtale om bekjempelse av svartfiske oppnådd i London.

340) Referat fra møte med Fiskeridirektoratet, 9. november 2006.

341) ICES' geografiske inndelinger av Nordøstatlanten.

342) Fiskeri- og kystdepartementet, ressurs- og havavdeling, faktaark nr. A-22.



Satellitsporing innebærer at det ved hjelp av kommunikasjonsutstyr som er installert om bord i det enkelte fartøyet, regelmessig automatisk sendes meldinger om fartøyets geografiske posisjon, kurs og fart via satellitt til flaggstatens kontrollsenter (FMC). Når et fiskefartøy befinner seg i andre staters fiskerijurisdiksjonsområder eller i et internasjonalt reguleringsområde, plikter flaggstaten gjennom de inngåtte avtalene å viderefremme sporingsinformasjonen til FMC i den staten eller til den relevante internasjonale fiskeriforvaltningsorganisasjonen hvor fartøyet befinner seg.

Norge drøfter også med EU og flere andre land muligheten for å innføre et fartøysoppsporings-system.<sup>343</sup> Systemet skal avfotografere relevante havområder, og eventuelt identifisere fartøy som ikke sporer. Disse fartøyene kan bli overvåket eller eventuelt kontrollert.<sup>344</sup> Målet er å få flest mulig opplysninger om alle aktuelle fartøy, også de som ikke sporer, slik at det gjennom en kombinasjon av ulike virkemidler kan sikres full kontroll med alle fartøyene i Nordøstatlanteren.

#### 6.10.5 Etterlevelsen av avtalene med andre land

Ifølge Fiskeridirektoratet er det ofte den norske fiskeriforvaltningen som tar initiativ til å utarbeide avtaler og som overholder disse.<sup>345</sup> Det er Fiskeridirektoratet som etterlyser landingsinformasjonen. Fiskeridirektoratet har for det meste faste rutiner på informasjonsutveksling med de landene det er avtaler med. Et problem i overholdelsen av avtalenes bestemmelser om utveksling av informasjon er blant annet at kontrollarbeidet i avtalelandene kan være mangelfullt. Etter direktoratets oppfatning mottar imidlertid Norge bedre oversikt over landinger gjennom avtalene.

Tidligere var det begrenset tilgang på informasjon om bestander som norske myndigheter har interesse i, som for eksempel informasjon om russiske landinger av torsk fra Barentshavet. Informasjonsutvekslingen fungerer ifølge Fiskeri- og kystdepartementet p.t. etter intensjonen.<sup>346</sup>

Det er som nevnt ikke inngått avtale med Spania, og den norske fiskeriforvaltningen har hatt problemer med å få til et kontrollsamarbeid med Portugal, selv om det er inngått en avtale.<sup>347</sup>

343) Oversatt fra engelsk: Vessel detection system.

344) Referat fra møte med Fiskeridirektoratet, 9. november 2006.

345) Referat fra møte med Fiskeridirektoratet, 9. november 2006.

346) Konferert med Fiskeri- og kystdepartementet, 18. april 2007.

347) Referat fra møte med Fiskeridirektoratet, 9. november 2006.

Direktoratet har henvendt seg til Portugal for å få landingstill, men har ikke fått svar om at henvendelsen er mottatt. Fra norsk side ønsker man nå å invitere portugisiske inspektører til Norge for å prøve å få i gang et samarbeid. Den nye intensjonsavtalen med EU vil bli sentral for å sikre kontrollsamarbeidet med alle relevante EU-land. Avtalen var viktig for å komme til enighet med Spania 12. mars 2007 om at de to landene skal inngå en bilateral kontrollavtale.

Ifølge Fiskeridirektoratet er det viktigst å ha avtale med Danmark, Storbritannia, Nederland og Russland.<sup>348</sup> Samarbeidet mellom Norge og Tyskland synes å ha fungert bra.

#### 6.11 Vurderinger: Ressurskontroll i Norge

Kontroll er et grunnleggende og sentralt virkemiddel for å sikre at uttaket av fisk er stemmeroverens med målet om en bærekraftig ressursforvaltning. Dette framgår av internasjonale og bilaterale avtaler, årlige protokoller fra Den blandede norsk-russiske fiskerikommisjon og vedtak fattet av Stortinget.

Undersøkelsen viser at kontrollen med uttak av fisk og øvrige bestemmelser som skal regulere fisket, er bredt anlagt. Kontrollsystemet bygger på at all landing og førstehåndsomsetning av fisk registreres og avregnes både mot enkeltfartøys kvote og de totale kvotene. For å sikre at denne lovpålagte registreringsordningen følges, og at de øvrige fiskeribestemmelsene overholdes, foretar henholdsvis Kystvakten og Fiskeridirektoratets regioner i tillegg kontroller av fisket på sjøen, landinger og av fiskemottak på land. Toll- og avgiftsetaten og skattetaten er også sentrale kontrolltater i denne sammenhengen.

#### Kvotekontrollen

Undersøkelsen viser at systemet for kvotekontrollen i all hovedsak fungerer etter hensikten. Salgslagenes enerett på førstehåndsomsetningen av fisk med tilhørende kontrollplikt bidrar til å forhindre ulovlig omsetning. Ikke minst har Fiskeridirektoratet i senere år arbeidet med å sikre at kvoteopplysninger og øvrige opplysninger som salgslagene skal legge til grunn i kvoteavregningen av enkeltfartøy, er tidsriktige og korrekte. Parallelt med salgslagenes oppdateringer av egne systemer muliggjør dette at kvotene kan avregnes fortløpende og ikke periodisk som tidligere. Det er

348) Referat fra møte med Fiskeridirektoratet, 9. november 2006.

derfor viktig at Fiskeridirektoratet følger opp at alle salgslagene avregner enkeltkvotene fortløpende, og at landingssedlene blir brukt som forutsett. Løpende avregning der både landingssedler og sluttsedler legges til grunn, vil sikre en enda bedre oversikt over kvotene.

Det kan synes som om Fiskeri- og kystdepartementet følger tettere opp enn tidligere midlene som salgslagene inndrar ved overtredelse av lov om saltvannsfiske § 7 og § 11. Det er også positivt at Fiskeridirektoratet ønsker å styrke egen kontrollfunksjon overfor salgslagene.

#### **Kystvaktens og Fiskeridirektoratets kontrollvirksomhet**

Kvotekontrollen baseres på informasjon fra representanter for næringen. Prinsippet legger derfor til grunn stor grad av tillit til og ansvar hos næringen. En sentral oppgave for Kystvakten og Fiskeridirektoratet er derfor å sikre etterlevelse av kvotebestemmelser og øvrige reguleringer av fisket gjennom supplerende kontroll av fartøy og fiskerirelaterte virksomheter.

#### **Kystvaktens kontrollvirksomhet**

Generelt kan det synes som om Kystvakten, med grunnlag i strategiske og operative risikovurderinger, har et godt utgangspunkt for effektive ressurskontroller. Videre må aktivitetsnivået anses som høyt, ettersom over 90 prosent av tilgjengelige ressurser går til operativ virksomhet. Med hensyn til dekningsgrad for henholdsvis norske, russiske og tredjelandstrålere er dekningsgraden påtakelig høyere for russiske og tredjelandstrålere enn for norske trålere. Dette antas dels å ha sammenheng med at norske fartøy lander fangstene i Norge og dermed kan bli kontrollert også ved landing, og dels med behovet for innhenting av dokumentasjon fra russiske fartøyer som et ledd i Fiskeridirektoratets analyser av det russiske fisket.

Kystvakten har, og har lenge hatt, store utfordringer når det gjelder tilgjengelig materiell. Kombinasjonen av et feilslått radarkjøp og forsinket levering av nye helikoptre har ført til at helikopterkapasiteten har vært svært redusert i en årrekke. Det stilles spørsmål ved om beredskapen vil være tilstrekkelig i forhold til det overordnede målet om å hevde norsk suverenitet i norsk sjøterritorium og suverene rettigheter i havområder under norsk jurisdiksjon.

For å sikre bedre kontroll med fangstuttaket i NØS nord for 62. breddegrad er det innført en ordning

der utenlandske fiskefartøy skal melde seg til Kystvakten for kontroll på ett av sju kontrollpunkt ved avslutning av fiske i NØS. Denne ordningen er også nylig innført ved fiske i Svalbards territorialfarvann og indre farvann, men omfatter ikke Fiskevernsonen rundt Svalbard. Det kan stilles spørsmål ved om dette gir en svakere kontroll i Fiskevernsonen sammenliknet med de farvannene som er omfattet av ordningen.

#### **Fiskeridirektoratet**

##### *Kontrollomfanget*

Fiskeridirektoratets regioner har en bred tilnærming til ressurskontrollen og kontrollerer fisket på sjøen, landinger og fiskerelaterte virksomheter på land.

Registreringsordningen for ressurskontrollen har imidlertid vært mangelfull og gir ikke et korrekt uttrykk for den samlede kontrollaktiviteten i Fiskeridirektoratet. På denne måten er muligheten for å styre og følge opp den enkelte regions kontrollvirksomhet svekket. En kontrolldekning av landinger på 1–2 prosent kan synes lav, men undersøkelsen viser at kvantumet som har blitt kontrollert gjennom kontrollene av torsk, er langt høyere. I tillegg vil et større antall landinger indirekte bli kontrollert gjennom de etterfølgende kontrollene. Dette fanges ikke i tilstrekkelig grad opp i rapporteringen. Når det for eksempel legges føringer om at torsk skal vektlegges i kontrollarbeidet, kan det stilles spørsmål ved at det ikke i større grad er etablert et rapporteringssystem som gjør det mulig for direktoratet å følge opp slike krav overfor regionene.

Selv om det synes som registreringsordningen har blitt styrket i løpet av perioden for undersøkelsen, stilles det spørsmål ved om Fiskeridirektoratet har etablert et registreringssystem for kontrollaktiviteten som gir et dekkende og korrekt uttrykk for regionenes kontrollarbeid. Dette anses som særlig viktig ut fra overordnede krav om effektiv og styrket ressurskontroll.

Undersøkelsen viser at alle russiske fiskefartøy og omlastere som anløper norske havner, blir kontrollert. Prioriteringen har sin bakgrunn i et ønske om å få best mulig oversikt over det russiske fisket i Barentshavet. For blant annet å styrke det internasjonale arbeidet er bevilgningene til Fiskeridirektoratet økt. Det kan imidlertid stilles spørsmål ved om tilstrekkelige ressurser er satt inn i dette arbeidet ut fra viktigheten av å stoppe det uregulerte fisket i Barentshavet.

### *Kontrollmuligheter og mangelfulle utbyttefaktorer*

Regionene har økt kontrollinnsatsen når det gjelder lagerkontroller og omsetningskontroller av mottaksanlegg og øvrige fiskeanlegg på land. Denne typen kontroller kan blant annet i større grad avdekke systematiske forsøk på å unndra fisk fra registrering. Undersøkelsen viser imidlertid at i mangel på valide utbyttefaktorer er regionene tilbakeholdne med å gjennomføre denne typen kontroller av mottak og anlegg for torsk. Det skyldes at resultatene av kontrollene blir usikre, og at det dermed er vanskelig å nå fram i rettssystemet i de tilfellene der man avdekker og anmelder overtredelser.

Fiskeridirektoratets pågående arbeid med å utvikle nye utbyttefaktorer vil kunne føre til at kontrollomfanget av anlegg for torsk blir tilstrekkelig. Det bør også vurderes å ajourføre regelverket, slik at inspektørene kan få de nødvendige fullmaktene til å gjennomføre kontrollarbeidet på dette området.

### *Internasjonale avtaler*

Undersøkelsen viser at forvaltningen i løpet av høsten 2006 har vært delaktig i å få i stand avtaler både med EU og innenfor NEAFC som skulle legge godt til rette for et styrket internasjonalt kontrollsamarbeid. Kravene til opplysninger om alle landinger som foretas i EU og i NEAFC-landene, er sentrale for å sikre god kontroll med det totale uttaket av fisk. Skal disse avtalene fungere, må alle parter følge opp avtalenes bestemmelser. Den norske forvaltningen kan være en viktig pådriver i dette arbeidet.

### *Kontrollsamarbeid med og kontrollarbeidet til øvrige etater*

Brudd på regelverket innenfor fiskerisektoren kan både føre til og være et resultat av brudd på blant annet det regelverket som forvaltes av henholdsvis toll- og avgiftsetaten og skatteetaten. Begge disse etatene retter deler av sin kontrollvirksomhet mot de samme objektene som Fiskeridirektoratets regioner. For å sikre samordning og samarbeid er det inngått en kontrollavtale mellom de tre etatene. Undersøkelsen viser imidlertid at omfanget av det operative samarbeidet mellom toll- og avgiftsetaten og skatteetaten varierer mellom Fiskeridirektoratets regioner. Selv om både toll- og avgiftsetaten og skatteetaten avdekker svart fisk gjennom sine regulære kontroller, tyder undersøkelsen på at felleskontroller både kan gi økt fokus på og økte muligheter for å avdekke ressurskriminalitet. Det stilles

spørsmål ved om det operative kontrollsamarbeidet er på et tilstrekkelig nivå. I tillegg bør omfanget av det operative samarbeidet så langt det er hensiktsmessig, være ensartet mellom landsdelene. Her har alle etatene et ansvar.

## 7 Tema 4: Sanksjoner ved brudd på lover og regler innen bruk av levende marine ressurser i Norge

### 7.1 Revisjonskriterier

Som for de øvrige deltemaene tar også revisjonen under dette deltemaet utgangspunkt både i de *felles* kriteriene som er vedtatt av de to landsriksrevisjoner, og i egne, *nasjonale* kriterier. Nedenfor følger en nærmere beskrivelse av de kriteriene innenfor disse to hovedkategoriene som er relevante i forhold til sanksjoner ved brudd på lover og regler.

#### 7.1.1 Felles revisjonskriterier for sanksjoner ved brudd på lover og regler

De felles revisjonskriteriene tar utgangspunkt i de to bilaterale avtalene mellom Norge og Russland (Sovjetunionen) av 11. april 1975 og 15. oktober 1976 og i protokollene fra 32., 33. og 34. sesjon i Den blandede norsk-russiske fiskerikommisjon.

I den bilaterale avtalen fra 1975 erkjenner avtalepartene "[...] ansvar og forpliktelser når det gjelder å treffe effektive tiltak med sikte på å bevare de levende ressursene i det nordøstlige Atlanterhav".<sup>349</sup> Denne avtalen nevner ikke eksplisitt etablering og bruk av sanksjonsvirkemidler, men det er rimelig å legge til grunn at dette ligger implisitt i "effektive tiltak".

Den bilaterale avtalen fra 1976 er mer konkret når det gjelder sanksjoner, ettersom den gjør det klart at "[...] avtalepartene skal sikre at dens borgere og fiskefartøyer overholder bestemmelser i denne avtalen og andre forskrifter vedrørende fisket".<sup>350</sup> Videre kan hver av partene i henhold til avtalen "[...] treffe slike tiltak som måtte være nødvendige for å sikre at den andre kontraherende parts fartøyer overholder bestemmelsene i denne avtale".<sup>351</sup> Dette kan de gjøre innenfor "sitt område", som er nærmere angitt i Artikkel 1 i avtalen.

I protokollene fra 33. og 34. sesjon i Den blandede norsk-russiske fiskerikommisjon erkjenner begge parter at det er et betydelig uregistrert uttak av torsk i Barentshavet, og understreker i denne sammenheng at det er "[...] et prioritert mål å bruke alle mulige virkemidler for å avdekke og forhindre [disse ulovlighetene][slike ulovligheter]".<sup>352</sup> Også her er det rimelig å legge til grunn at sanksjonstiltak ligger implisitt i "alle mulige virkemidler".

Den eneste eksplisitte referansen til sanksjonstiltak i disse dokumentene finnes i punkt 12.5 i protokollen fra 34. sesjon. I forbindelse med at partene her understreker nødvendigheten av at det blir ført kontroll med overholdelsen av vedtatte tiltak, er de også enige om at "[r]egelbrudd som avdekkes ved kontroll vil medføre tilstrekkelige sanksjoner".

#### 7.1.2 Nasjonale revisjonskriterier for sanksjoner ved brudd på lover og regler

Som en oppfølging av fiskeriministerens redegjørelse til Stortinget i 2001 om ulovligheter, kontroll og tiltak i fiskerinæringen<sup>353</sup>, ble det i St.prp. nr. 1 (2004–2005) *Fiskeri- og kystdepartementet* redegjort for status for hvert enkelt tiltak. Det slås her fast at "[...] klare og entydige signaler i form av reaksjoner på avdekkede lovbrudd er et vesentlig virkemiddel enten reaksjonen er administrativ eller strafferettslig fastsatt".<sup>354</sup>

Når det gjelder administrative sanksjoner, kan dette dreie seg om å utestenge et fartøy fra retten til å drive fiske, eller en fiskekjøpers rett til å omsette fisk på grunn av gjentatte eller alvorlige brudd på fiskerilovgivningen, jf. St.prp. nr. 1 (2002–2003). Dette er ifølge Fiskeri- og kystdepartementet et virkemiddel som fortsatt skal brukes der det er grunnlag for det.<sup>355</sup> I samme dokument sies det at påtalemyndigheten i større grad vil forsøke å bruke straffelovens alminnelige

349) Avtale mellom Russland og Norge om samarbeid innen fiskerinæringen, fra 1975, innledning.

350) Avtale mellom Russland og Norge om gjensidige fiskeriforbindelser, fra 1976, artikkel 5, § 1.

351) Avtale mellom Russland og Norge om gjensidige fiskeriforbindelser, fra 1976, artikkel 5, § 2.

352) Protokollen fra hhv. 33. og 34. sesjon i Den blandede norsk-russiske fiskerikommisjon, § 4.

353) Fiskeriminister Otto Gregussen, redegjørelse i Stortinget, 3. mai 2001.

354) St.prp. nr. 1 (2004–2005) *Fiskeri- og kystdepartementet*, s. 169.

355) St.prp. nr. 1 (2002–2003) *Fiskeri- og kystdepartementet*, s. 155.

bestemmelser i de fiskerirelaterte sakene der det er grunnlag for det.<sup>356</sup>

I St.prp. nr. 1 (2002–2003, 2004–2005 og 2005–2006) *Fiskeri- og kystdepartementet* for sesjonene blir det slått fast at "[...] arbeidet med saker knyttet til fiskerikriminalitet har fått økt prioritet i politiet og hos påtalemyndigheten".<sup>357</sup> I vedlegg I til sistnevnte stortingsproposisjon blir det videre påpekt at "[...] fiskeriforvaltningen er helt avhengig av et godt samarbeid med politi-/påtalemyndighet for å kunne bekjempe ulovligheter i næringen".<sup>358</sup>

I St.prp. nr. 1 (2004–2005) *Justis- og politidepartementet* heter det at "[...] politiets viktigste oppgave innenfor miljøvern er å forhindre miljøkriminalitet, gjennomføre kontroll- og oppsynsvirksomhet og sørge for rask og adekvat reaksjon på overtredelse av miljøvernlovgivningen".<sup>359</sup> Samme sted gjøres det klart at dette også inkluderer "brudd på fiskeribestemmelser".<sup>360</sup>

## 7.2 De formelle rammene for sanksjoner

### 7.2.1 Overordnet beskrivelse av relevante lover og forskrifter, bl.a. sanksjonshjemler og strafferammer<sup>361</sup>

Dette underkapittelet skal gi en overordnet oversikt over de mest sentrale lovene og forskriftene på fiskeriområdet i Norge, bl.a. de lover og forskrifter med relevans for torskefiskeriene nord for 62°N. Dette omfatter både disse lovenes og forskriftenes geografiske og funksjonelle virkeområde, inklusive sanksjonshjemler, og handlingsrommet med hensyn til sanksjoner/strafferammer. Denne oversikten er imidlertid ikke uttømmende. Den har heller ingen rettskraft, og ved uoverensstemmelser med norsk rett går norske rettsregler foran.

356) St.prp. nr. 1 (2002–2003) *Fiskeri- og kystdepartementet*, s. 154.

357) St.prp. nr. 1 (2002–2003) *Fiskeri- og kystdepartementet*, s. 12; St.prp. nr. 1 (2004–2005) *Fiskeri- og kystdepartementet*, s. 12; St.prp. nr. 1 (2005–2006) *Fiskeri- og kystdepartementet*, s. 85.

358) St.prp. nr. 1 (2005–2006) *Fiskeri- og kystdepartementet*, s. 174.

359) St.prp. nr. 1 (2004–2005) *Justis- og politidepartementet*, s. 32.

360) St.prp. nr. 1 (2004–2005) *Justis- og politidepartementet*, s. 32.

361) Denne beskrivelsen er vurdert av både Fiskeri- og kystdepartementet og UD, og kommentert i Fiskeri- og kystdepartementets brev og e-post av hhv. 13. februar og 18. april 2007, og i UD's e-post av 14. mars 2007.

### 7.2.1.1 Det geografiske virkeområdet til norske lover og forskrifter relatert til fiskeriene

Norske lover og forskrifter relatert til fiskeriene gjelder – i større eller mindre grad – i følgende områder/soner: 1) Norges økonomiske sone (NØS), herunder "Gråsonen"; 2) Fiskevernsonen ved Svalbard; 3) Fiskerisonen ved Jan Mayen; 4) I farvann under fremmed stats fiskerijurisdiksjon for norske fartøy; 5) I farvann utenfor noen stats fiskerijurisdiksjon ("Internasjonalt farvann"); 6) Norges territorialfarvann (sjøterritoriet og indre farvann), dvs. territorialfarvannet ved Fastlands-Norge, Svalbard og Jan Mayen; og 7) Det norske fastland.<sup>362</sup> I tillegg gjelder særskilte regler for de norske biland Bouvetøya, Peter Is øy og Dronning Mauds land, som ikke vil bli omtalt nærmere her.

#### 1. Norges økonomiske sone (NØS)

NØS ble opprettet 1. januar 1977 i medhold av den såkalte "NØS-loven"<sup>363</sup>. Ifølge denne loven kan norske fiskerimyndigheter ("Kongen") vedta forskrifter om fiske og fangst i NØS.<sup>364</sup> I praksis er det som hovedregel kun utenlandsk fiske som reguleres i medhold av NØS-loven, mens saltvannsfiskeloven<sup>365</sup> hovedsakelig regulerer fisket med norske fartøy.<sup>366; 367</sup> Sistnevnte lov gjelder imidlertid også for utenlandske fartøy der denne gir fullmakter som utfyller reguleringene som

362) Denne geografiske inndelingen vil også bli lagt til grunn i gjennomgangen av lovenes og forskriftenes *funksjonelle virkeområde*, og i beskrivelsen av handlingsrommet med hensyn til sanksjoner/strafferammer.

363) Lov av 17. desember 1976 nr. 91 om Norges økonomiske sone.

364) I henhold til NØS-loven er utenlandsk fiske og fangst i NØS i utgangspunktet forbudt, med mindre norske myndigheter gir adgang til slikt fiske. Slik adgang gis som regel som følge av avtaler om soneadgang med andre stater. Norge inngår hvert år fiskeriattaler som regulerer fiskeadgang og kvoter for Russland, EU, Færøylene og Grønland. Island har adgang til å fiske i NØS etter avtale av 15. mai 1999 mellom Norge, Island og Den russiske føderasjon om visse samarbeidsforhold på fiskeriområdet (Smutthullavtalen) med tilhørende bilateral protokoll mellom Norge og Island. Et visst antall fartøyer fra disse statene får utstedt en "fisketillatelse" (lisens) til å fiske i NØS. (Referanse: Faktaark 2005–2006, Ressurs- og havavdelingen, Fiskeri- og kystdepartementet, s. 17.)

365) Lov av 3. juni 1983 nr. 40 om saltvannsfiske m.v.

366) Faktaark 2005–2006, Ressurs- og havavdelingen, Fiskeri- og kystdepartementet, s. 17.

367) Formålet her er å redegjøre for de grunnleggende fullmaktslover i forhold til fiske i sjøen. Deltakerloven er derfor ikke omtalt her. I NOU 2005:10, s. 86, står det bl.a. følgende om forholdet mellom saltvannsfiskeloven og deltakerloven: "Virkeområdet etter deltakerloven gjelder adgangen til å drive ervervsmessig fiske og fangst, mens saltvannsfiskeloven gjelder generelt for fiske i sjøen. Konesjonslovgivningen er ment å gi gunstige rammevilkår for deltakelse og adgang, mens ressurslovgivningen har ressursforvaltning som formål, ved å legge til rette for høstingen innenfor de fastlagte rammevilkår. Tradisjonelt har man av denne grunn villet holde den marine ressurslovgivningen og konsesjonslovgivningen atskilt."

følger av eller i medhold av NØS-loven.<sup>368</sup> I tillegg er kystvaktloven<sup>369</sup> sentral med hensyn til kontroll og håndhevelse i NØS.<sup>370</sup>

For Gråsonen er norske regler utformet med sikte på å ta høyde for bestemmelsene i henhold til Gråsoneavtalen<sup>371</sup> av 11. januar 1978.

## 2. Fiskevernsonen ved Svalbard (Fiskevernsonen)

Med hjemmel i NØS-loven ble Fiskevernsonen ved Svalbard (Fiskevernsonen) opprettet 15. juni 1977 gjennom en egen forskrift, vernesoneforskriften.<sup>372</sup> I denne forskriften gis Fiskeri- og kystdepartementet fullmakt til å fastsette nærmere reguleringer av fisket både med norske og utenlandske fartøy.<sup>373</sup> For øvrig gjelder NØS-loven, saltvannsfiskeloven og kystvaktloven tilsvarende for Fiskevernsonen som for NØS.<sup>374</sup> Saltvannsfiskeloven har imidlertid tradisjonelt ikke blitt brukt til å gi forskrifter for Fiskevernsonen.<sup>375</sup>

## 3. Fiskerisonen ved Jan Mayen (JM-sonen)

Med hjemmel i NØS-loven ble Fiskerisonen ved Jan Mayen (JM-sonen) opprettet 29. mai 1980 gjennom en egen forskrift, Jan Mayen-forskriften.<sup>376</sup> Også denne forskriften gir Fiskeri- og kystdepartementet fullmakt til å fastsette nærmere reguleringer av fisket både med norske og utenlandske fartøy.<sup>377</sup> For øvrig gjelder NØS-loven, saltvannsfiskeloven og kystvaktloven også for JM-sonen.<sup>378</sup>

368) NOU 2005:10, s. 79. I henhold til § 1 tredje ledd første punktum i saltvannsfiskeloven gjelder kapittel V, VI, VIII, IX og X også for utenlandske fartøy. Forskrifter fastsatt etter kapittel II i saltvannsfiskeloven gjelder også "[...] når det er uttrykkelig bestemt", jf. samme paragrafs tredje ledd andre punktum.

369) Lov av 13. juni 1997 nr. 42 om Kystvakten.

370) For nærmere beskrivelse av Kystvaktens fullmakter etter kystvaktloven, se pkt. 7.3.2.

371) Avtale om en midlertidig praktisk ordning for fisket i et tilstøtende område i Barentshavet av 11. januar 1978. Avtalen gjelder for ett år av gangen og fornyes hvert år.

372) Forskrift av 3. juni 1977 nr. 6 om fiskevernsonene ved Svalbard.

373) § 3 i vernesoneforskriften.

374) Hhv. § 1 første ledd a) i NØS-loven, § 1 annet punktum i saltvannsfiskeloven og § 3 første ledd b) i kystvaktloven.

375) NOU 2005:10, s. 73.

376) Forskrift av 23. mai 1980 nr. 4 om opprettelse av fiskerisonene ved Jan Mayen. Delegering av fullmakt.

377) § 4 i Jan Mayen-forskriften.

378) Hhv. § 1 første ledd a) i NØS-loven, § 1 annet punktum i saltvannsfiskeloven, og § 3 første ledd b) i kystvaktloven.

## 4. Farvann under fremmed stats fiskerijurisdiksjon

Der det er avtale om fiskeadgang, regulerer norske myndigheter visse aspekter ved norske fartøys fiske i farvann under fremmed stats fiskerijurisdiksjon gjennom saltvannsfiskeloven.<sup>379</sup>

## 5. Internasjonalt farvann

Saltvannsfiskeloven gjelder også i internasjonalt farvann på norske fartøy "[...] som driver fiske eller fangst, eller som mottar eller transporterer fisk, eller som mottar eller leverer forsynings- og støttetjenester".<sup>380</sup> Videre gjelder kystvaktloven "[...] utenfor norsk jurisdiksjonsområde med de begrensninger som følger av folkeretten".<sup>381</sup> Når det gjelder utenlandske fartøys fiske i internasjonale farvann som grenser opp mot norske fiskerijurisdiksjonsområder,<sup>382</sup> er imidlertid situasjonen en annen. I henhold til artikkel 92 i Havrettskonvensjonen<sup>383</sup> er det i utgangspunktet kun flaggstaten som kan utøve jurisdiksjon, dvs. vedta reguleringer og gjennomføre kontroll- og håndhevels tiltak, overfor egne registrerte fartøy. Hvis ikke det er inngått en særskilt avtale med den aktuelle flaggstaten, har Norge derfor ingen generell jurisdiksjon overfor et utenlandsk fartøy som fisker ulovlig eller uregulert på det åpne hav.<sup>384</sup> Et unntak fra prinsippet om eksklusiv flaggstatsjurisdiksjon på det åpne hav følger av FN-avtalen av 4. desember 1995, som Norge er part i. Denne gir en generell adgang til å borde og inspisere fiskefartøy fra andre avtaleparter på det åpne hav. Kontroll på det åpne hav av fartøy som ikke er underlagt noen stats jurisdiksjon (statsløst fartøy), bryter ikke med flaggstatsprinsippet. Saltvannsfiskeloven gjelder for statsløse fartøy som driver fiske eller fangst på det åpne hav.<sup>385</sup>

379) § 1 første ledd c) i saltvannsfiskeloven.

380) § 1 første ledd b) i saltvannsfiskeloven.

381) § 3 første ledd d) i kystvaktloven.

382) De aktuelle havområdene er Smutthullet i Barentshavet og Smutthavet i Norskehavet.

383) De forente nasjoners havrettskonvensjon av 10. desember 1982.

384) NOU 2005:10, s. 75.

385) § 1 fjerde ledd i saltvannsfiskeloven. Dette ble vedtatt i forbindelse med revisjonen av saltvannsfiskeloven 15. juni 2001. I proposisjonen til lovendringen, Ot.prp. nr. 92 (2000–2001), fastslår norske myndigheter bl.a. følgende: "I og med at slike fartøy ikke legitimt kan føre noen stats flagg, brytes ikke prinsippene om flaggstatsjurisdiksjon etter Havrettskonvensjonen eller generelle folkerettslige prinsipper om flaggstats-jurisdiksjon for øvrig. [...] På denne bakgrunn kan det konstateres at det er folkerettslig grunnlag for å gripe inn overfor statsløse fartøy. Slike inngrep krever imidlertid i henhold til legalitetsprinsippet at det i norsk lovgivning må foreligge forbud mot den aktivitet et slikt fartøy driver, og det må være etablert en hjemmel for å kunne håndheve forbudet og sanksjonere ved overtredelse av forbudet." (Pkt. 6.1).

## 6. Territorialfarvannet

For norske fartøy gjelder saltvannsfiskeloven i territorialfarvannet ved Fastlands-Norge og Jan Mayen.<sup>386</sup> For utenlandske fartøy er det i henhold til fiskeriforbudsloven<sup>387</sup> i utgangspunktet forbudt å drive fiske eller fangst i disse farvannene.<sup>388</sup> I henhold til samme lov er det videre forbudt for den som "[...] ikke er norsk statsborger eller likestilt med norsk statsborger" å tilvirke, pakke eller omlaste fisk, krepsdyr og bløtdyr eller deler og produkter av disse fiske- og dyreslag i territorialfarvannet. Forbudet gjelder fangst både fra norske og utenlandske fartøy.<sup>389</sup> I territorialfarvannet ved Svalbard reguleres fisket både med norske og utenlandske fartøy i medhold av svalbardloven<sup>390</sup>. Med hjemmel i denne loven er det fastsatt en egen forskrift<sup>391</sup> som gir Fiskeri- og kystdepartementet – med ett unntak<sup>392</sup> – samme reguleringsfullmakter som vernesoneforskriften. På enkelte avgrensede områder gjelder også saltvannsfiskeloven i territorialfarvannet ved Svalbard for både norske og utenlandske fartøy.<sup>393</sup> Saltvannsfiskeloven har imidlertid tradisjonelt ikke blitt brukt til å gi forskrifter for territorialfarvannet ved Svalbard.<sup>394</sup> Kystvaktloven gjelder i territorialfarvannet ved Fastlands-Norge, Jan Mayen og Svalbard.<sup>395</sup>

386) § 1 første ledd a) i saltvannsfiskeloven.

387) Lov av 17. juni 1966 nr. 19 om forbud mot at utlendinger driver fiske m.v. i Norges territorialfarvann.

388) § 3) første ledd i fiskeriforbudsloven.

389) § 5 første ledd i fiskeriforbudsloven. For norskfanget fisk kan imidlertid Fiskeri- og kystdepartementet gjøre unntak fra forbudet "[...] når hensynet til avsetningsforholdene tilsier det og hensynet til produksjonen ved foredlingsanleggene i land ikke taler mot det", jf. § 5 tredje ledd annet punktum. Tillatelse etter annet punktum kan kun gis for det enkelte tilfellet, for bestemte fiskeslag og for en bestemt periode innenfor en fangstsesong, jf. samme paragrafs tredje ledd tredje punktum. § 5 første ledd gjelder imidlertid ikke for utenlandske fartøy med fisketillatelse i Jan Mayen-sonen, jf. § 3 i forskrift av 21. desember 1999 nr. 1396 om utlendingers fiske og fangst i Fiskerisonen ved Jan Mayen.

390) Lov av 17. juli 1925 nr. 11 om Svalbard.

391) Forskrift av 28. april 1978 nr. 20 om regulering av fiske i Svalbards territorialfarvann og indre farvann.

392) § 3, nr. 4 i vernesoneforskriften om hvilke lands fartøy som har adgang til å drive fiske.

393) Straffebestemmelsene og rettergangsreglene i § 53 tredje ledd annet punktum, fjerde og femte ledd og § 54 i saltvannsfiskeloven, jf. § 4 tredje ledd i svalbardloven, samt bestemmelsene i kap. V om orden på fangstfelt m.v., kap. VI om berging av redskap og kap. VIII om erstatning, jf. forskrift av 6. juni 1997 nr. 569 om ordensregler m.v. i Svalbards territorialfarvann og indre farvann.

394) NOU 2005:10, s. 73.

395) § 3 første ledd a) i kystvaktloven.

## 7. Det norske fastland

Saltvannsfiskeloven gjelder på det norske fastland overfor norske statsborgere og personer bosatt i Norge med hensyn til omlasting, landing, transport, oppbevaring og ved kontroll av omsetning av fisk.<sup>396</sup> Likestilt med norske statsborgere, er selskaper med begrenset ansvar når selskapets hovedkontor og styrets sete er i Norge.<sup>397</sup> Råfiskloven<sup>398</sup> og råfiskforskriften<sup>399</sup> gjelder ved omsetning, tilvirkning og utførsel av all fangst tatt av norske fartøy, samt fisk fanget av utenlandske fartøy som blir brakt i land i Norge. Når det gjelder norske fartøy, gjelder råfiskloven uavhengig av hvor omsetningen eller tilvirkningen skjer, slik at omsetning ved landing i utlandet eller på sjøen også teller. Når det gjelder fangst fra utenlandske fartøy, omfattes det først når fangsten er brakt i land.<sup>400</sup> Videre er kjøperregistreringsloven<sup>401</sup>, med tilhørende forskrifter, sentral ved førstehånds omsetning av fisk i Norge.

### 7.2.1.2 Det funksjonelle virkeområdet til norske lover og forskrifter relatert til fiskeriene

#### 1. Norges økonomiske sone (NØS)

Den grunnleggende forskriften når det gjelder utøvelsen av fisket med utenlandske fartøy i NØS, er forskrift om utlendingers fiske og fangst i NØS<sup>402</sup>, som er vedtatt med hjemmel i NØS-loven. I tillegg til å fastsette bestemmelser om bl.a. fisketillatelse, rapportering og fangstdagbok, gir denne forskriften også Fiskeri- og kystdepartementet og Fiskeridirektoratet fullmakter til å vedta utfyllende forskrifter og bestemmelser.<sup>403</sup> Sentralt er reguleringsforskriftene som hvert år vedtas med hjemmel i denne forskriften og NØS-loven for de landene som Norge har inngått avtale med. Disse forskriftene fastsetter i første rekke kvotestørrelser og bifangstbestemmelser, samt andre relevante bestemmelser knyttet til de områder og/eller bestander som det er gitt tillatelse til å fiske i/på. Med hjemmel i

396) § 1, 1. ledd d) i saltvannsfiskeloven.

397) § 1, 2. ledd a) i saltvannsfiskeloven.

398) Lov av 14. desember 1951 nr. 3 om omsetning av råfisk.

399) Forskrift av 29. juni 1990 nr. 485 om førstehåndsomsetning av råfisk.

400) § 2, 2. ledd i råfiskloven og § 1 i råfiskforskriften.

401) Lov av 24. juni 1994 nr. 34 om registrering som kjøper i første hånd av råfisk m.v.

402) Forskrift av 13. mai 1977 nr. 2 om utlendingers fiske og fangst i Norges økonomiske sone.

403) § 13 i forskrift om utlendingers fiske og fangst i NØS.

NØS-loven, Jan Mayen-forskriften og saltvannsfiskeloven har man dessuten vedtatt en egen forskrift om satellittbasert overvåkning for visse utenlandske fartøy over en viss størrelse.<sup>404</sup>

Når det gjelder norske fartøys fiske i NØS, vedtas det tilsvarende hvert år egne reguleringsforskrifter, med hjemmel i saltvannsfiskeloven, som gir bestemmelser om fordeling av kvoter på ulike fartøygrupper, fordeling av kvoter på fartøynivå, periodisering av fisket, bifangstbestemmelser osv.<sup>405</sup> Fisketillatelse for de enkelte fartøy reguleres gjennom årlige deltakerforskrifter eller gjennom ”konesjonsforskrifter”<sup>406</sup> som fastsettes eller er fastsatt i medhold av deltakerloven<sup>407</sup>. Rapporterings- og satellittsporingsbestemmelser for norske fiskefartøy er nedfelt i forskrift om oppgaveplikt<sup>408</sup>, forskrift om rapportering av fangst<sup>409</sup> og forskrift om satellittbasert overvåkning av fiske- og fangstfartøys aktivitet<sup>410</sup>, som alle er vedtatt med hjemmel i saltvannsfiskeloven.

404) Forskrift av 16. desember 1999 nr. 1342 om satellittbasert overvåkning av utenlandske fiskefartøys aktivitet i Norges indre farvann, sjøterritorium og økonomiske sone og i Fiskerisonen ved Jan Mayen. Forskriftens § 1 fastsetter hvilke land og fartøy forskriften gjelder for: ”Denne forskrift gjelder for fiskefartøy over 24 meter som fører flagg fra Russland, Færøyene, Grønland og Island og for fiskefartøy over 18 meter største lengde som fører flagg fra medlemsland i Den europeiske union, som oppholder seg i Norges indre farvann, sjøterritorium og økonomiske sone og i Fiskerisonen ved Jan Mayen. Fra 1. januar 2005 gjelder forskriften også for fiskefartøy over 15 meter som fører flagg fra medlemsland i Den europeiske union som oppholder seg i området nevnt i første punktum. Med fiskefartøy forstås fartøy av ethvert slag som er utstyrt for eller driver fiske og fangst i ervervsøyemed, eller fartøy som bistår fiskeflåten, herunder transportfartøy som mottar fangst og lete- og forsøksfartøy.”

405) Faktaark 2005–2006, Ressurs- og havavdelingen, Fiskeri- og kystdepartementet, s. 54

406) Gjeldende forskrift er forskrift av 13. oktober 2006 nr. 1157 om spesielle tillatelse til å drive enkelte former for fiske og fangst (konesjonsforskriften). Den trådte i kraft samme dato som den ble fastsatt, og erstattet da konesjonsforskrifter om trålfiske, ringnotfiske, trålfiske etter reke, samt snurpenotfiske etter sei av hhv. 12. desember 1986, 2. mars 1979, 29. juni 1984 og 8. mars 1974.

407) Lov av 26. mars 1999 nr. 15 om retten til å delta i fiske og fangst.

408) Forskrift av 26. juli 1993 nr. 772 om oppgaveplikt for fiske- og fangstfartøy. Denne forskriften erstatter forskrift av 10. oktober 1989 nr. 1094 om oppgaveplikt for fiske- og fangstfartøy.

409) Forskrift av 16. februar 2005 nr. 151 om rapportering av fangst for norske fartøy. I henhold til forskriftens § 1 første ledd gjelder denne forskriften for norske fartøy med torsketrållatelse, norske fartøy med bomtrållatelse som driver fiske i bestemte områder, samt norske fartøy som foretar omlasting. Denne forskriften erstatter de tidligere forskriftene av 16. januar 1989 nr. 16 om fangstrapportering m.m. for torsketrålere som kan tilvirke fangst om bord og forskrift av 7. mars 1997 nr. 201 om rapporteringsplikt for fartøy med bomtrållatelse.

410) Forskrift av 7. april 1999 nr. 387 om satellittbasert overvåkning av fiske- og fangstfartøys aktivitet. I NØS gjelder forskriften for alle norske fiske- og fangstfartøy over 24 m største lengde, jf. forskriftens § 2. Definisjonen av ”fiske- og fangstfartøy” er den samme som for utenlandske fartøy og framgår av forskriftens § 1.

Ovennevnte regulerings-, ”fisketillatelses”-, rapporterings- og sporingsforskrifter blir supplert av utøvelsesforskriften<sup>411</sup>, som er den mest uttømmende forskriften når det gjelder selve utøvelsen av fisket både med norske og utenlandske fartøy i bl.a. NØS. Denne forskriften, som i første rekke er vedtatt i medhold av saltvannsfiskeloven, NØS-loven, samt forskrift om utlendingers fiske og fangst i NØS, har bestemmelser som i utgangspunktet skal dekke alle de forskjellige tekniske aspektene ved utøvelsen av fisket, bl.a. bestemmelser knyttet til maskeutforming og maskevidde i trål, snurrevad og garn; begrensninger i bruken av disse redskapene og andre redskaper; seleksjon i trål og snurrevad; fredningstider; bifangst; minstemål; utkastforbud; tids- og områdebegrensede trålforbud m.m.

Et eget sentralt element i de tekniske reguleringene er ”omregningsfaktorene” som skal fastslå forholdstallet mellom vekten til den enkelte ubehandlede fisk (”rund vekt”) og vekten til et nærmere definert videreforedlet produkt av denne fisken for alle aktuelle fiskeslag og -produkter. Det er fastsatt en egen forskrift om dette, forskrift om omregningsfaktorer fra produktvekt til rund vekt<sup>412</sup>, som gjelder for både norske og utenlandske fartøy.

Et siste sentralt element i de tekniske reguleringene i NØS er Fiskeridirektoratets myndighet i henhold til § 47 i utøvelsesforskriften til å forby fisket av reker, torsk, hyse, sei og blåkveite under minstemål, og dessuten uer under 32 cm, i visse områder nord for 62°N.

Mens Norge og Russland forhandler om en delelinje i Barentshavet, gjelder en midlertidig fiskeriordning inngått ved den tidligere nevnte Gråsoneavtalen, som gjelder for ett år om gangen og fornyes årlig. Med hjemmel i NØS-loven og forskrift om utlendingers fiske og fangst i NØS er det fastsatt en egen forskrift om fiske i Gråsonen med utenlandske fartøy med norsk fis-

411) Forskrift av 22. desember 2004 nr. 1878 om utøvelse av fisket i sjøen. Da denne forskriften trådte i kraft 1. januar 2005, erstattet den samtidig en rekke forskrifter som til sammen hadde dekket de samme områdene tidligere, hvorav forskrift av 10. oktober 1989 nr. 1095 om maskevidde, bifangst, fredningstid og minstemål m.v. ved fangst av fisk og sild var den mest sentrale.

412) Forskrift av 7. november 1994 nr. 989 om omregningsfaktorer fra produktvekt til rund vekt. Denne forskriften er fastsatt med hjemmel i saltvannsfiskeloven, NØS-loven, forskrift om utlendingers fiske og fangst i NØS, vernesoneforskriften og forskrift om regulering av fiske i Svalbards territorialfarvann og indre farvann.



ketillatelse.<sup>413</sup> I henhold til denne forskriften gjelder forskrift om utlendingers fiske og fangst i NØS for de aktuelle fartøy også i Gråsonen, med unntak av bestemmelsene om fangstdagbok og stuingskrav.<sup>414</sup> Videre fastsetter denne forskriften at "[...] dersom bestemmelser om utlendingers fiske vedrørende regulering av fiskeredskap og fastsatt minste maskestørrelse samt minstemål for fisk ikke er i samsvar med de tiltak for regulering som er anbefalt av Fiskerikommisjonen for Det Nord-Østlige Atlanterhav (NEAFC), gjelder NEAFC's anbefalinger".<sup>415</sup> Øvrige regulerings-, "fisketillatelses"-, rapporterings- og sporingsforskrifter nevnt ovenfor som gjelder utenlandske fartøy i NØS, gjelder også for de aktuelle utenlandske fartøyene i Gråsonen. For norske fartøy gjelder det aktuelle regelverket nevnt ovenfor tilsvarende i Gråsonen som i NØS.

## 2. Fiskevernsonen ved Svalbard (Fiskevernsonen)

Den grunnleggende forskriften når det gjelder utøvelsen av fisket i Fiskevernsonen, med både norske og utenlandske fartøy, er forskrift om regulering av fiske i Fiskevernsonen ved Svalbard,<sup>416</sup> som er vedtatt med hjemmel i NØS-loven og vernesoneforskriften. Bestemmelsene i denne forskriften dreier seg primært om de forskjellige formene for rapportering knyttet til gjennomføringen av selve fisket, omlasting og havneanløp, føring av fangstdagbok og tilrettelegging for kontroll og inspeksjon. Den blir i stor grad supplert av forskrift om maskevidde, bifangst og minstemål m.m. ved fiske i Fiskevernsonen ved Svalbard,<sup>417</sup> som også er vedtatt med hjemmel i vernesoneforskriften. Akkurat som utøvelsesforskriften inneholder maskevidde, bifangst- og minstemålforskriften bestemmelser som i utgangspunktet skal dekke alle de forskjellige tekniske aspektene ved utøvelsen av fisket både med norske og utenlandske fartøy i Fiskevernsonen. Ettersom sistnevnte forskrift skal dekke færre fiskerier enn førstnevnte – både med hensyn til fiskeart og type fiskeri – har den imid-

413) Forskrift av 11. januar 1978 nr. 5 om utlendingers fiske og fangst i et tilstøtende område i Barentshavet som grenser opp til Norges og Russlands fastlandskyst.

414) § 4 i forskrift om utlendingers fiske og fangst i et tilstøtende område i Barentshavet.

415) § 4 i forskrift om utlendingers fiske og fangst i et tilstøtende område i Barentshavet.

416) Forskrift av 21. september 1994 nr. 880 om regulering av fiske i Fiskevernsonen ved Svalbard.

417) Forskrift av 21. september 1994 nr. 881 om maskevidde, bifangst og minstemål m.m. ved fiske i Fiskevernsonen ved Svalbard.

lertid mer begrenset omfang. Også for Fiskevernsonen er det med hjemmel i NØS-loven og vernesoneforskriften dessuten vedtatt en egen forskrift om satellittbasert overvåkning,<sup>418</sup> som gjelder for både norske og utenlandske fartøy.

Tilsvarende som for NØS, har dessuten Fiskeridirektoratet, etter delegasjon<sup>419</sup> fra Fiskeri- og kystdepartementet, myndighet til å fastsette forbud mot å drive fiske i nærmere bestemte områder i Fiskevernsonen "[...] for å beskytte oppveksten av ungfisk og sikre rekruttering til bestandene".<sup>420</sup>

Fiske på konkrete bestander, herunder vern av de bestandene som har behov for det, er også regulert gjennom egne forskrifter, med hjemmel i NØS-loven og vernesoneforskriften, hvorav de fleste fornyes på årlig basis. Innenfor de ordinære fiskeriene er det så langt vedtatt forskrifter for fisket etter reke, torsk, uer, blåkveite, lodde og sild i Fiskevernsonen.<sup>421</sup> Disse forskriftene omfatter både norske og utenlandske fartøy.

Forskrift om omregningsfaktorer fra produktvekt til rund vekt gjelder tilsvarende for norske og utenlandske fartøy i Fiskevernsonen som i NØS.<sup>422</sup>

For norske fartøy gjelder dessuten utøvelsesforskriften og forskriftene om oppgaveplikt for fiske- og fangstfartøy, rapportering av fangst for norske fartøy, samt satellittbasert overvåkning av fiske- og fangstfartøys aktivitet tilsvarende i Fiskevernsonen som i NØS.<sup>423</sup>

## 3. Fiskerisonen ved Jan Mayen (JM-sonen)

Den grunnleggende forskriften når det gjelder utøvelsen av fisket med utenlandske fartøy i JM-sonen, er forskrift om utlendingers fiske og

418) Forskrift av 26. mars 2003 nr. 405 om satellittbasert overvåkning av fiske- og fangstfartøyers aktivitet i Fiskevernsonen ved Svalbard.

419) Forskrift av 1. september 1999 nr. 1001 om delegering av Fiskeridepartementets myndighet etter forskrift om Fiskevernsonen ved Svalbard § 3 nr. 1 og forskrift om regulering av fiske i Svalbards territorialfarvann og indre farvann § 1 nr. 1.

420) § 1 i forskrift av 1. september 1999 nr. 1001.

421) I tillegg har man en egen forskrift av 10. januar 1989 nr. 12 om regulering av fangst av haneskjell (*Chlamys Islandica*) i Fiskevernsonen ved Svalbard.

422) § 1 i forskrift om omregningsfaktorer.

423) § 1 i utøvelsesforskriften, § 1 i forskrift om oppgaveplikt for fiske- og fangstfartøy, § 1 i forskrift om rapportering av fangst for norske fartøy, samt § 1 i forskrift om satellittbasert overvåkning av fiske- og fangstfartøys aktivitet.

fangst i Fiskerisonen ved Jan Mayen<sup>424</sup> som i første rekke er vedtatt med hjemmel i NØS-loven og forskrift om fiskerisone ved Jan Mayen. Med enkelte få unntak er denne forskriften tilnærmet identisk med den tilsvarende forskriften for utlendingers fiske og fangst i NØS. Dersom dette følger av kvoteavtalen(e) som Norge har inngått med det aktuelle land,<sup>425</sup> vil selve fiskeadgangen for utenlandske fartøy i JM-sonen være omfattet av de årlige reguleringsforskriftene som også gjelder for NØS. For øvrig gjelder forskrift om satellittbasert overvåkning av utenlandske fartøy også for JM-sonen.

For norske fartøy er fiskeadgangen i JM-sonen regulert i medhold av egne reguleringsforskrifter med hjemmel i saltvannsfiskeoven og ev. også deltakerloven.<sup>426</sup> Forskriftene om oppgaveplikt for fiske- og fangstfartøy, rapportering av fangst for norske fartøy og satellittbasert overvåkning av fiske- og fangstfartøys aktivitet gjelder likt for norske fartøy i JM-sonen som i NØS.<sup>427</sup>

Utøvelsesforskriften og forskrift om omregningsfaktorer fra produktvekt til rund vekt gjelder på samme måte for norske og utenlandske fartøy i JM-sonen som i NØS.<sup>428</sup>

**4. Farvann under fremmed stats fiskerijurisdiksjon**  
Eventuell fiskeadgang på basis av avtale med andre stater framgår av de årlige reguleringsforskriftene som blir vedtatt med hjemmel i saltvannsfiskeoven og deltakerloven. Forskriftene om omregningsfaktorer fra produktvekt til rund vekt, oppgaveplikt for fiske- og fangstfartøy, rapportering av fangst for norske fartøy, samt satellittbasert overvåkning av fiske- og fangstfartøys aktivitet gjelder likt for norske fartøy i farvann under fremmed stats fiskerijurisdiksjon som i NØS<sup>429</sup> – i tillegg til andre regler utarbeidet av den staten som har fiskerijurisdiksjon i området.

424) Forskrift av 21. desember 1999 nr. 1396 om utlendingers fiske og fangst i Fiskerisonen ved Jan Mayen.

425) I utgangspunktet dreier dette seg om Russland, EU og Færøyene.

426) Det dreier seg i første rekke om regulering av fisket etter lodde, norsk vårgytende sild og kolmule.

427) § 1 i forskrift om oppgaveplikt, § 1 i forskrift om rapportering av fangst for norske fartøy, samt § 1 i forskrift om satellittbasert overvåkning av fiske- og fangstfartøys aktivitet.

428) § 1 (3) og (4) i utøvelsesforskriften, og § 1 i forskrift om omregningsfaktorer.

429) § 1 i forskrift om omregningsfaktorer, § 1 i forskrift om oppgaveplikt for fiske- og fangstfartøy, § 1 i forskrift om rapportering av fangst for norske fartøy, samt § 1 i forskrift om satellittbasert overvåkning av fiske- og fangstfartøys aktivitet.

## 5. Internasjonalt farvann

Den generelle forskriften vedrørende fiske med norske fartøy i internasjonalt farvann er forskrift om regulering av fiske i farvann utenfor noen stats fiskerijurisdiksjon,<sup>430</sup> som er vedtatt med hjemmel i deltakerloven og saltvannsfiskeoven. Denne forskriften fastsetter som et grunnleggende krav at det aktuelle fartøyet må få tillatelse utstedt av Fiskeridirektoratet før det kan fiske i internasjonalt farvann. Samtidig gir forskriften Fiskeridirektoratet fullmakt til å nekte eller stryke registrering av fartøy under nærmere gitte vilkår. Forskriften fastsetter videre rapporteringsplikt og oppgaveplikt for norske fartøy som fisker i internasjonalt farvann, og det er også vedtatt en egen forskrift som fastsetter nærmere bestemmelser om registrering og rapportering ved fiske i internasjonalt farvann.<sup>431</sup>

Med mindre annet bestemmes særskilt, gjelder utøvelsesforskriften og forskriftene om omregningsfaktorer fra produktvekt til rund vekt, oppgaveplikt for fiske- og fangstfartøy, rapportering av fangst for norske fartøy, samt satellittbasert overvåkning av fiske- og fangstfartøys aktivitet likt i internasjonalt farvann som i NØS.<sup>432</sup>

Når det gjelder de årlige reguleringsforskriftene for norske fartøy, vil det framgå av den enkelte forskrift hvorvidt denne åpner for å ta deler av eller hele kvoten i internasjonalt farvann.

Som nevnt ovenfor gjelder saltvannsfiskeoven også til en viss grad for *statsløse* fartøy som driver fiske eller fangst på det åpne hav.

## 6. Territorialfarvannet

For norske fartøy framgår det av de enkelte årlige reguleringsforskriftene hvorvidt det også er adgang, herunder for de respektive fartøygruppene, til å fiske i territorialfarvannet ved Fastlands-Norge og Jan Mayen. Utøvelsesforskriften samt forskriftene om omregningsfaktorer fra produktvekt til rund vekt, oppgaveplikt for fiske- og fangstfartøy, rapportering av fangst for norske fartøy, samt satellittbasert overvåkning av fiske- og fangstfartøys aktivitet gjelder likt for norske

430) Forskrift av 4. mars 1998 nr. 173 om regulering av fiske i farvann utenfor noen stats fiskerijurisdiksjon.

431) Forskrift av 30. juni 1999 nr. 1499 om registrering og rapportering ved fiske i farvann utenfor noen stats fiskerijurisdiksjon, fastsatt med hjemmel i forskrift av 4. mars 1998 nr. 173.

432) § 1 (3) i utøvelsesforskriften, § 1 i forskrift om omregningsfaktorer, § 1 i forskrift om oppgaveplikt for fiske- og fangstfartøy, § 1 i forskrift om rapportering av fangst for norske fartøy, samt § 1 i forskrift om satellittbasert overvåkning av fiske- og fangstfartøys aktivitet.

fartøy i disse farvannene som i NØS.<sup>433</sup> For utenlandske fartøy er det, som nevnt ovenfor, i utgangspunktet forbudt å drive fiske eller fangst i disse farvannene.

Den grunnleggende forskriften for både norske og utenlandske fartøy i territorialfarvannet ved Svalbard er forskrift om regulering av fiske i territorialfarvannet ved Svalbard. Den gir Fiskeri- og kystdepartementet reguleringsfullmakter på en rekke områder, bl.a. til å fastsette følgende: fiskeforbud i nærmere bestemte områder; bestemmelser om redskapsreguleringer og minstemål for fisk; største årlige tillatte fangstmengde og fiskeinnsats for hvert enkelt fiskeslag; bestemmelser om maskevidde, dimensjoner og utforming av fiskeredskaper; bestemmelser om tillatt bifangst; bestemmelser vedrørende utstyr for kontroll, rapportering og posisjonsbestemmelse; bestemmelser om oppgaveplikt og rapporteringsplikt.

Med hjemmel i denne forskriften og svalbardloven har man bl.a. vedtatt en egen utøvelsesforskrift<sup>434</sup> som også gjelder for både norske og utenlandske fartøy, og som med enkelte få unntak er tilnærmet identisk med den tilsvarende forskriften for Fiskevernsonen. Videre har man fastsatt egne forskrifter om satellittsporing<sup>435</sup> og rapportering<sup>436</sup> i territorialfarvannet ved Svalbard med hjemmel i reguleringsforskriften og svalbardloven (kun førstnevnte forskrift) som også gjelder for både norske og utenlandske fartøy.

I henhold til tilsvarende delegasjon som for Fiskevernsonen har dessuten Fiskeridirektoratet myndighet til å fastsette forbud mot å drive fiske i nærmere bestemte områder i territorialfarvannet ved Svalbard "[...] for å beskytte oppveksten av ungfisk og sikre rekruttering til bestandene".<sup>437</sup>

Fisket på konkrete bestander, herunder vern av de bestandene som har behov for det, er også

433) § 1 (3) i utøvelsesforskriften, § 1 i forskrift om omregningsfaktorer, § 1 i forskrift om oppgaveplikt for fiske- og fangstfartøy, § 1 i forskrift om rapportering av fangst for norske fartøy, samt § 1 i forskrift om satellittbasert overvåkning av fiske- og fangstfartøys aktivitet.

434) Forskrift av 21. september 1994 nr. 882 om maskevidde, bifangst og minstemål m.m. ved fiske i Svalbards territorialfarvann og indre farvann.

435) Forskrift av 26. mars 2003 nr. 406 om satellittbasert overvåkning av fiske- og fangstfartøys aktivitet i Svalbards territorialfarvann og indre farvann.

436) Forskrift av 17. mars 2005 nr. 237 om rapportering og kontroll mv. ved fiske i Svalbards territorialfarvann og indre farvann.

437) § 1 i forskrift av 1. september 1999 nr. 1001.

regulert gjennom egne forskrifter med hjemmel i reguleringsforskriften for territorialfarvannet ved Svalbard, og evt. også svalbardloven og NØS-loven. Det er så langt vedtatt forskrifter vedrørende fisket etter reke, uer, blåkveite, lodde og sild i disse farvannene. Disse forskriftene omfatter både norske og utenlandske fartøy.

Forskrift om omregningsfaktorer fra produktvekt til rund vekt gjelder likt for norske og utenlandske fartøy i territorialfarvannet ved Svalbard som i NØS.<sup>438</sup>

For norske fartøy gjelder dessuten utøvelsesforskriften og forskriftene om oppgaveplikt for fiske- og fangstfartøy, rapportering av fangst for norske fartøy, samt satellittbasert overvåkning av fiske- og fangstfartøys aktivitet likt i territorialfarvannet ved Svalbard som i NØS.<sup>439</sup>

## 7. Det norske fastland

Etter forskrift om opplysningsplikt ved landing og omsetning av fisk har alle fartøy som lander og mottar fangst i Norge, visse plikter. Forskriften gjelder "[...] landing av fisk fra norske fartøy og omfatter enhver som mottar eller kjøper slik fisk"<sup>440</sup> samt "[...] alle tilfeller der fisk landes fra utenlandsk fartøy, herunder landing av fisk som behandles i samsvar med regler om tollager eller transitt gjennom Norge".<sup>441</sup> Med landing menes i forskriften også alle tilfeller der fisk losses fra fartøy til fartøy. Forskriften har bl.a. bestemmelser om veieplikt, landingsopplysninger, omsetningsopplysninger, hvordan opplysningene skal gis, og merking og sporbarhet.

Etter råfiskloven og råfiskforskriften er det forbudt å "[...] tilvirke, omsette eller utføre" en rekke fiskeslag dersom de ikke "[...] i første hånd er omsatt gjennom eller med godkjenning av" godkjente salgslag.<sup>442</sup> De marine arter som er omfattet, er uttømmende opplistet i råfiskforskriften. Den fastsetter bl.a. nærmere regler om omsetning både på havet og på land og regler om omsetning av bestemte arter.

438) § 1 i forskrift om omregningsfaktorer.

439) § 1 (3) i utøvelsesforskriften og § 1 i forskrift om oppgaveplikt for fiske- og fangstfartøy, § 1 i forskrift om rapportering av fangst for norske fartøy, samt § 1 i forskrift om satellittbasert overvåkning av fiske- og fangstfartøys aktivitet.

440) § 2 første ledd i forskrift om opplysningsplikt.

441) § 2 andre ledd i forskrift om opplysningsplikt.

442) Jf. § 1 første og andre ledd i råfiskforskriften.

Etter kjøperregistreringsloven og kjøperregistreringsforskriften<sup>443</sup> er det oppstilt en plikt til å være registrert for å kunne kjøpe fisk i første hånd. Forskriften gjelder for kjøpere i første hånd av råfisk m.v. som er omfattet av råfiskloven.<sup>444</sup> Denne forskriften har bl.a. bestemmelser om vilkår for registrering som kjøper, bortfall av registrering som kjøper ved brudd på vilkårene eller øvrige plikter etter forskriften, samt kontrollfullmakter for Fiskeridirektoratet.

### 7.2.1.3 Beskrivelse av handlingsrom mht. sanksjoner/strafferammer

#### Generelt om foreldelse

I henhold til § 67 i straffeloven<sup>445</sup> er foreldelsesfristen fem år når den høyeste lovbestemte straff er fengsel inntil fire år (dvs. ett–fire år), og to år når den høyeste lovbestemte straff er bøter eller fengsel inntil ett år.

#### 1. Norges økonomiske sone (NØS)

De sentrale straffebestemmelsene for norske fiskere er nedfelt i § 53 første ledd i saltvannsfiske- loven og § 31 i deltakerloven.<sup>446</sup> Hovedregelen i førstnevnte lovs § 53 første ledd er at forsettlig eller uaktsom overtredelse eller medvirkning til overtredelse av bestemmelser gitt i eller i medhold av denne loven straffes med bøter eller fengsel inntil seks måneder, dersom forholdet ikke rammes av et strengere straffebud. Av bestemmelsens annet punktum framgår det videre at det under særdeles skjerpene omstendigheter kan gis fengsel inntil to år. I henhold til § 26 i straffeloven kan fengselsstraff idømmes alene eller sammen med bøtestraff. Forsøk straffes på samme måte som fullbyrdet overtredelse, og overtredelse anses som forseelse, jf. § 53 tredje ledd i saltvannsfiske- loven. Er overtredelsen begått av noen av besetningen på et fartøy og straffeansvaret i den anledning kan gjøres gjeldende mot fartøyføreren (skipperen), kan underordnet besetning ikke straffes, jf. samme paragrafs femte ledd. Fartøyføreren kan vedta forelegg på oppdragsgiverens vegne, og oppdragsgiveren kan ilegges straff i sak som reises mot fartøyføreren, jf. samme paragrafs fjerde ledd. Oppdragsgiveren kan straffes også om denne er en

”juridisk person”, jf. kap. 3 i straffeloven om straffeansvar for foretak.<sup>447</sup>

Av deltakerloven § 31 første ledd framgår at den som forsettlig eller uaktsomt overtrer bestemmelser gitt i eller i medhold av denne loven, straffes med bøter. Er den skyldige tidligere dømt til straff etter samme lov, eller dersom det er andre skjerpene omstendigheter, kan fengselsstraff inntil seks måneder idømmes, enten alene eller sammen med bøtestraff. Av samme paragrafs annet ledd framgår det videre at medvirkning og forsøk straffes på samme måte.

Ved overtredelser av bestemmelser gitt i eller i medhold av saltvannsfiske- loven kan man inndra fartøy som er brukt ved overtredelsen, og også tilbehør, fangst og redskap om bord, uansett hvem som er eier. I stedet for å inndra fartøy, fangst, redskap osv. kan man inndra verdien av disse helt eller delvis. Verdien kan inndras hos den skyldige eller hos den han har handlet på vegne av, eller hos eieren. Når lovlig og ulovlig fangst er blandet sammen, kan hele fangsten inndras.

De sentrale straffebestemmelsene for utenlandske fartøy er, i tillegg til § 53 i saltvannsfiske- loven, §§ 8 og 9 i NØS-loven. Av § 8 framgår det at den som forsettlig eller uaktsomt overtrer bestemmelser gitt i eller i medhold av denne loven eller medvirker til dette, straffes med bøter. Forsøk straffes på samme måte som fullbyrdet overtredelse, jf. samme paragrafs annet ledd. Videre er tilsvarende bestemmelser som i fjerde og femte ledd i saltvannsfiske- loven § 53, nedfelt i tredje og fjerde ledd i NØS-loven.

I NØS-loven § 9 er det videre gitt hjemmel for straffeprosessuell inndragning for utenlandske fartøy, tilsvarende hjemmelen man har for norske fartøy i saltvannsfiske- loven § 54.

For utenlandske fartøy er det imidlertid en særregel i saltvannsfiske- loven § 53 annet ledd. Ved overtredelser som er gjort av utenlandske fartøyer utenfor sjøterritoriet, brukes ikke fengselsstraff, ikke engang som subsidiær straff dersom bot ikke betales. Fengselsstraff for utenlandske fiskere kan likevel brukes dersom det følger av avtale med fremmed stat, eller fartøyet er statsløst. At det som hovedregel ikke kan idømmes fengselsstraff for overtredelse begått av utenlandsk fartøy utenfor sjøterritoriet, men innenfor

443) Forskrift av 19. september 1997 nr. 1019 om registrering som kjøper i første hånd av råfisk m.v.

444) § 1 i forskrift om registrering som kjøper i første hånd. Det gjelder med unntak for kjøpere som ikke er registreringspliktige i Enhetsregisteret, jf. lov 3. juni 1994 nr. 15 om Enhetsregisteret.

445) Almindelig borgerlig Straffelov (straffeloven) av 22. mai 1902 nr. 10.

446) Jf. faktabeskrivelse fra Fiskeridirektoratet av 26. oktober 2006.

447) NOU 2005:10, s. 199.

grensen for norsk fiskerijurisdiksjon, følger av Havrettskonvensjonen art. 73 nr. 3.<sup>448</sup>

De forskjellige regulerings- og utøvelsesforskriftene for norske og/eller utenlandske fartøy beskrevet ovenfor (utøvelsesforskriften, forskrift om utlendingers fiske og fangst i NØS, de årlige regulerings- og deltakerforskriftene osv.), henviser alle til de aktuelle straffebestemmelsene i deltakerloven (kun norske fartøy), saltvannsfiskeloven og/eller NØS-loven, herunder ev. bestemmelser om straffeprosessuell inndragning.<sup>449</sup>

I tillegg har kystvaktloven en egen straffehjemmel i § 36 som hjemler straffereaksjoner for norske og utenlandske fartøy som på forskjellige vis hindrer Kystvakten i dens arbeid.<sup>450</sup> Utgangspunktet er straff med bøter eller fengsel inntil seks måneder, jf. første ledd. Under særdeles skjerpene omstendigheter kan fengsel inntil to år gis, jf. samme paragrafs andre ledd. Medvirkning straffes på samme måte, jf. samme paragrafs tredje ledd. Fengselsstraff gis imidlertid ikke når overtredelsen i henhold til folkeretten bare kan straffes med bøter, jf. samme paragrafs fjerde ledd. Overtredelse anses som forseelse, og forsøk straffes på samme måte som fullbyrdet overtredelse, jf. samme paragrafs femte ledd. Føreren av fartøyet kan vedta forelegg på oppdragsgiverens vegne, og oppdragsgiveren kan også ilegges straff, inndragning og saksomkostninger i sak som reises mot fartøyføreren, jf. samme paragrafs sjette ledd. Er overtredelsen begått av et besetningsmedlem på et fartøy, og straffansvaret i den anledning kan gjøres gjeldende mot fartøyføreren, blir ikke den underordnede straffet, jf. samme paragrafs sjuende ledd. Straffebestemmelsen i § 36 gjelder imidlertid ikke dersom forholdet rammes av en strengere straffebestemmelse, jf. samme paragrafs åttende ledd.

For norske fartøy har fiskerimyndighetene også visse muligheter til å iverksette såkalte ”administrative sanksjoner” ved overtredelser av fiskeriregelverket. Dette omfatter avslag på søknad om/tilbakekall av ervervstillatelse, jf. deltakerlovens § 7 første ledd bokstav c, § 11 annet ledd

448) NOU 2005:10, s. 200.

449) Utøvelsesforskriften har i straffebestemmelsen i § 92 også en referanse til straffebestemmelsen i § 31 i lov av 20. desember 1974 nr. 73 om dyrevern.

450) Rent konkret listes følgende opp i kystvaktloven § 36 første ledd: a) Unnlater å følge ordre gitt av Kystvakten; b) unnlater å yte pliktig bistand; c) unnlater å gi pliktige opplysninger; d) legger fram uriktige dokumenter; e) gir uriktige opplysninger; f) på annen måte søker å villede Kystvakten; g) som ved beskadigelse eller oppgivelse av fartøy, innretning eller redskap forspiller bevis.

bokstav e, § 11 tredje ledd og § 18; og illeggelse av overtredelsesgebyr, jf. deltakerlovens § 28.<sup>451</sup>

Med unntak av russiske fartøy gjelder straffebestemmelsene i deltakerloven, saltvannsfiskeloven, NØS-loven og kystvaktloven, herunder eventuelle hjemler for straffeprosessuell inndragning, tilsvarende for Gråsonen som for NØS for norske fartøy og/eller utenlandske fartøy uten russisk fisketillatelse.<sup>452</sup>

Fiskerimyndighetenes hjemler for administrative sanksjoner mot norske fartøy som har overtrådt fiskeriregelverket, gjelder tilsvarende i Gråsonen som i NØS.<sup>453</sup>

**2. Fiskevernsonen ved Svalbard (Fiskevernsonen)**  
Straffebestemmelsene i deltakerloven, saltvannsfiskeloven, NØS-loven og kystvaktloven, herunder eventuelle hjemler for straffeprosessuell inndragning, gjelder tilsvarende i Fiskevernsonen som i NØS for norske fartøy og/eller utenlandske fartøy.<sup>454</sup>

Fiskerimyndighetenes hjemler for administrative sanksjoner mot norske fartøy som har overtrådt fiskeriregelverket, gjelder tilsvarende i Fiskevernsonen som i NØS.<sup>455</sup>

**3. Fiskerisonen ved Jan Mayen (JM-sonen)**  
Straffebestemmelsene i deltakerloven, saltvannsfiskeloven, NØS-loven og kystvaktloven, herunder eventuelle hjemler for straffeprosessuell inndragning, gjelder tilsvarende for JM-sonen som for NØS for norske fartøy og/eller utenlandske fartøy.<sup>456</sup> De forskjellige regulerings- og utøvelsesforskriftene for norske og/eller utenlandske fartøy beskrevet ovenfor, henviser til de aktuelle straffebestemmelsene i deltakerloven, saltvannsfiskeloven og/eller NØS-loven, herunder ev. bestemmelser om straffeprosessuell inndragning, på tilsvarende måte som for NØS.

Fiskerimyndighetenes hjemler for administrative sanksjoner mot norske fartøy som har overtrådt

451) For en nærmere beskrivelse, se pkt. 7.3.3.

452) Hhv. § 2 i deltakerloven, § 1 første ledd a) i saltvannsfiskeloven, § 1 annet punktum i NØS-loven og § 3 første ledd b) i kystvaktloven.

453) § 2 i deltakerloven.

454) Hhv. § 2 i deltakerloven, § 1 første ledd a) i saltvannsfiskeloven, § 1 annet punktum i NØS-loven og § 3 første ledd b) i kystvaktloven.

455) § 2 i deltakerloven.

456) Hhv. § 2 i deltakerloven, § 1 første ledd a) i saltvannsfiskeloven, § 1 annet punktum i NØS-loven og § 3 første ledd b) i kystvaktloven.

fiskeriregelverket, gjelder tilsvarende i JM-sonen som i NØS.<sup>457</sup>

#### 4. Farvann under fremmed stats fiskerijurisdiksjon

I tillegg til kyststatens egne straffebestemmelser gjelder straffebestemmelsene i deltakerloven og saltvannsfiskeloven, herunder eventuelle hjemler for straffeprosessuell inndragning, tilsvarende for farvann under fremmed stats fiskerijurisdiksjon som for NØS for norske fartøy.<sup>458</sup> De forskjellige regulerings- og utøvelsesforskriftene beskrevet ovenfor som også gjelder for norske fartøys fiske i slike farvann, henviser til de aktuelle straffebestemmelsene i deltakerloven og/eller saltvannsfiskeloven, herunder ev. bestemmelser om straffeprosessuell inndragning, på tilsvarende måte som for NØS.

Fiskerimyndighetenes hjemler for administrative sanksjoner mot norske fartøy som har overtrådt fiskeriregelverket, gjelder på lik måte med hensyn til fiske i farvann under fremmed stats fiskerijurisdiksjon som for NØS.<sup>459</sup>

#### 5. Internasjonalt farvann

Straffebestemmelsene i deltakerloven og saltvannsfiskeloven, herunder eventuelle hjemler for straffeprosessuell inndragning, gjelder tilsvarende for internasjonalt farvann som for NØS for norske fartøy.<sup>460</sup> De forskjellige regulerings- og utøvelsesforskriftene beskrevet ovenfor, som også gjelder for norske fartøys fiske i internasjonalt farvann, henviser til de aktuelle straffebestemmelsene i deltakerloven og/eller saltvannsfiskeloven, herunder ev. bestemmelser om straffeprosessuell inndragning, på tilsvarende måte som for NØS. Straffebestemmelsene i kystvaktloven gjelder også i internasjonalt farvann, med de begrensninger som følger av folkeretten.<sup>461</sup>

Videre gjelder straffebestemmelsene i saltvannsfiskelovens kapittel X for statsløse fartøy som driver fiske eller fangst på det åpne hav.<sup>462</sup> Når det gjelder utenlandske fartøy, har man dessuten et straffesanksjonert forbud i forskrift om forbud

mot landing av fisk<sup>463</sup> mot landing av visse typer fiskefangster tatt med utenlandske fartøy utenfor norsk fiskerijurisdiksjon. Det inkluderer blant annet fangst som består av: a) "[...] fisk fra fiskebestand av felles interesse med andre stater som ikke er gjenstand for omforent bestandsregulering, eller som er underlagt norsk regulering"<sup>464</sup>; b) "[...] fangst som er tatt i strid med et ønsket beskatningsmønster eller som innebærer at forsvarlige totalkvoter av det aktuelle fiskeslaget vil kunne bli overskredet"<sup>465</sup>; c) "[...] fisk som er tatt i strid med bestemmelser fastsatt av regionale eller subregionale fiskeriforvaltningsorganisasjoner eller -arrangementer, herunder slik fangst tatt av borgere fra stater som ikke er medlemmer eller ikke er parter i slike organisasjoner eller arrangementer".<sup>466</sup> Denne forskriften henviser til straffe- og inndragningsbestemmelsene i §§ 10 og 11 i fiskeforbudsloven.

Videre har Fiskeridirektoratet hjemmel i § 6 i forskriftene om utlendingers fiske og fangst i NØS- og JM-sonen for administrative sanksjoner mot utenlandske fartøy, nærmere bestemt adgang til å nekte eller trekke tilbake tillatelse (lisens) til å fiske i disse sonene, når: a) "[...] fartøyets eier, fører eller mannskap har overtrådt bestemmelsene om fiske eller fangst eller vilkår i gitt tillatelse i områder under norsk fiskerijurisdiksjon, eller når fartøyet har vært brukt ved overtredelsen [...]"; b) "[...] fartøyet eller fartøyets eier enten har deltatt i uregulert fiske i internasjonalt farvann på en fiskebestand som i farvann under norsk fiskerijurisdiksjon er underlagt reguleringer, eller har deltatt i fiske i strid med reguleringer som er fastsatt av regionale eller subregionale fiskeriforvaltningsorganisasjoner eller -arrangementer".<sup>467</sup>

Fiskerimyndighetenes hjemler for administrative sanksjoner mot norske fartøy som har overtrådt fiskeriregelverket, gjelder tilsvarende i internasjonalt farvann som for NØS.<sup>468</sup>

#### 6. Territorialfarvannet

Straffebestemmelsene i deltakerloven og saltvannsfiskeloven gjelder tilsvarende for territori-

457) § 2 i deltakerloven.

458) Hhv. § 2 i deltakerloven og § 1 første ledd c) i saltvannsfiskeloven.

459) § 2 i deltakerloven.

460) Hhv. § 2 i deltakerloven og § 1 første ledd b) i saltvannsfiskeloven.

461) § 3 første ledd d) i kystvaktloven.

462) § 1 fjerde ledd i saltvannsfiskeloven.

463) Forskrift av 6. august 1993 nr. 802 om forbud mot landing av fisk, vedtatt med hjemmel i fiskeforbudsloven.

464) § 2 første ledd i forskrift om forbud mot landing av fisk.

465) § 3 første ledd i forskrift om forbud mot landing av fisk.

466) § 4 første ledd i forskrift om forbud mot landing av fisk.

467) Se for øvrig under pkt. 7.3.3.

468) § 2 i deltakerloven.

alfarvannet ved Fastlands-Norge og Jan Mayen som for NØS for norske fartøy.<sup>469</sup> De forskjellige regulerings- og utøvelsesforskriftene beskrevet ovenfor som også gjelder for norske fartøys fiske i disse farvannene, henviser til de aktuelle straffebestemmelsene i deltakerloven og/eller saltvannsfiskekloven, herunder ev. bestemmelser om straffeprosessuell inndragning, på tilsvarende måte som for NØS. Som nevnt ovenfor er fiskeforbudet for utenlandske fartøy sanksjonert med straff og inndragning i henhold til fiskeforbudsloven §§ 10 og 11. I henhold til førstnevnte paragraf vil den som forsettlig eller uaktsomt overtrer bestemmelser gitt i eller i medhold av denne loven, straffes med bøter. På samme måte straffes medvirkning og forsøk. Er den skyldige tidligere ilagt straff eller domfelt etter denne loven eller tilsvarende eldre lovbestemmelser, eller dersom det er særdeles skjerpene omstendigheter, er straffen bøter eller fengsel inntil tre måneder eller begge deler. I henhold til sistnevnte paragraf kan det i tillegg inndras fartøy som er brukt ved overtredelse av gitte bestemmelser i loven,<sup>470</sup> og tilbehør, fangst og redskap som er om bord kan også inndras, uansett hvem som er eier. I stedet for fartøy, fangst, redskap osv. kan man inndra verdien av disse helt eller delvis. Verdien kan inndras hos den skyldige eller hos den han har handlet på vegne av, eller hos eieren.

Fiskerimyndighetenes hjemler for administrative sanksjoner mot norske fartøy som har overtrådt fiskeriregelverket, gjelder tilsvarende i territorialfarvannet ved Fastlands-Norge og Jan Mayen som for NØS.<sup>471</sup>

Den sentrale straffebestemmelsen som gjelder både for norske og utenlandske fartøy som fisker i territorialfarvannet ved Svalbard, er § 4 i svalbardloven. I henhold til annet ledd i denne paragrafen vil den som forsettlig eller uaktsomt overtrer forskrifter gitt i medhold av første ledd i samme paragraf eller forbud, eller påbud gitt i medhold av forskriftene, straffes med bøter eller med fengsel i inntil ett år, med mindre den aktuelle forskriften fastsetter lavere straff. Medvirkning straffes på samme måte. I henhold til tredje ledd i samme paragraf vil også enkelte av straffebestemmelsene i § 53 i saltvannsfiske-

loven<sup>472</sup> og bestemmelsene om straffeprosessuell inndragning i samme lov § 54 gjelde tilsvarende ved overtredelse av regler om fiske og fangst i disse farvannene som i NØS.

For norske fartøy gjelder videre de øvrige aktuelle straffebestemmelsene i saltvannsfiskekloven § 53, samt deltakerlovens straffebestemmelser tilsvarende for territorialfarvannet ved Svalbard som for NØS.<sup>473</sup>

Straffebestemmelsene i kystvaktloven gjelder tilsvarende i territorialfarvannet ved Fastlands-Norge, Jan Mayen og Svalbard som i NØS.<sup>474</sup>

Fiskeridirektoratets hjemler for administrative sanksjoner mot norske fartøy som har overtrådt fiskeriregelverket, gjelder tilsvarende for territorialfarvannet ved Svalbard som for NØS.<sup>475</sup>

## 7. Det norske fastland

En sentral straffebestemmelse som gjelder for både norske og utenlandske fartøy i forbindelse med landinger i Norge, samt øvrige aktører som er involvert i førstehåndsomsetningen på land, er § 9 i råfiskloven, i tillegg til saltvannsfiskekloven § 53. I henhold til § 9 i råfiskloven vil den som forsettlig eller uaktsomt overtrer bestemmelser gitt i eller i medhold av loven eller medvirker til det, straffes med bøter. For overtredelse av bestemmelse gitt i medhold av § 7 annet ledd i samme lov,<sup>476</sup> kan det gis bøter eller fengsel i inntil seks måneder, eller inntil to år dersom det er særdeles skjerpene omstendigheter, med mindre bestemmelsen selv fastsetter at fengselsstraff ikke kan brukes. Videre har lov om registrering som kjøper i første hånd av råfisk m.v. en egen straffebestemmelse i § 6. I henhold til denne paragrafen vil den som forsettlig eller

472) Nærmere bestemt saltvannsfiskekloven § 53 tredje ledd annet punktum ("Forsøk straffes på samme måte som fullbyrdet overtredelse"), fjerde ledd ("Fartøyføreren kan vedta forelegg på oppdragsgiverens vegne. Oppdragsgiveren kan også ilegges straff i sak som reises mot fartøyføreren."), og femte ledd ("Er overtredelsen begått av noen av besetningen på et fartøy og straffansvaret i den anledning kan gjøres gjeldende mot fartøyføreren, blir den underordnede ikke å straffe.").

473) Hhv. § 1 første ledd a) i saltvannsfiskekloven og § 2 i deltakerloven.

474) § 3 første ledd a) i kystvaktloven.

475) § 2 i deltakerloven.

476) Dvs. forskrifter om kontroll som utøves etter første ledd, herunder regler om fiskemottaksbedrifters registrering av mottatt råstoff med nøyaktige opplysninger om fiskeslag, fangstkvantum, fangstområde m.v. Med "kontroll som utøves etter første ledd", vises det til salgsgorganisasjonens "[...] kontroll med at bestemmelsene i denne lov [råfiskloven] og forskrifter gitt i medhold av loven, blir overholdt. Kontrollen omfatter også råfisk som blir landet, herunder overført fra fiskefartøyet til annet fartøy eller overført til akvakultur, uten at omsetning finner sted".

469) Hhv. § 2 i deltakerloven og § 1 første ledd a) i saltvannsfiskekloven.

470) §§ 3, 5, 8 og 9 i fiskeforbudsloven (sistnevnte paragraf er opphevet ved lov 4. desember 1992 nr. 124).

471) § 2 i deltakerloven.

uaktsomt overtrer bestemmelser gitt i eller i medhold av denne loven, straffes med bøter. På samme måte straffes medvirkning og forsøk.

For norske fartøy gjelder videre straffebestemmelsene i deltakerloven og saltvannsfiskeloven, herunder eventuelle hjemler for straffeprosessuell inndragning, tilsvarende i forbindelse med landinger i Norge som for NØS.<sup>477</sup>

Fiskerimyndighetenes hjemler for administrative sanksjoner mot norske fartøy som har overtrådt fiskeriregelverket, gjelder tilsvarende i forbindelse med landinger i Norge som for uregelmessigheter begått i NØS.<sup>478</sup> I tillegg har man en egen hjemmel i kjøperregistreringsloven § 3 tredje ledd om tilbakekalling av kjøpergodkjenning dersom vilkårene for å bli registrert som første-håndskjøper ikke overholdes.

#### 7.2.1.4 Spesielt om bruk av administrative sanksjoner og "dobbelstraff"

Den europeiske menneskerettskonvensjonens (EMKs) tilleggsprotokoll nr. 7 art. 4 (P 7-4) nr. 1 har et forbud mot gjentatt forfølgning ("dobbelstraff"). Det er imidlertid bare gjentatt forfølgning av *samme forhold* som omfattes av forbudet. Endelig gjelder forbudet bare dersom det er *samme subjekt* som utsettes for gjentatt straffefølgning.<sup>479</sup> Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD) fortolker konvensjonens begreper autonomt, noe som innebærer at nasjonale begreper ikke er avgjørende.<sup>480</sup> Forbudet mot "dobbelstraff" er altså etter omstendighetene også aktuelt for administrative sanksjoner og administrativ forfølgning.<sup>481</sup> Når det gjelder rekkefølgen på den administrative sanksjonen og straffefølgningen, har Høyesterett i en plenumskjennelse i 2002<sup>482</sup> slått fast at forbudet mot "dobbelstraff" gjelder uavhengig av hvilken av reaksjonene som kommer først.<sup>483</sup>

Når det gjelder fiskerisaker, har spørsmålet om dobbelstraff blitt behandlet i Høyesteretts dom

av 8. oktober 2004.<sup>484</sup> Fiskeridirektoratets vedtak om midlertidig bortfall av kjøperregistrering etter § 3 tredje ledd i kjøperregistreringsloven ble her ansett å være truffet som ledd i straffefølgning og stengte for en senere straffesak for de forhold som lå til grunn for vedtaket. Fiskekjøperen det her var snakk om, ble etter dette frifunnet med hensyn til spørsmålet om straff etter dette punktet i tiltalen.<sup>485</sup>

#### 7.2.1.5 Spesielt om bruk av straffelovens bestemmelser

Straffeprosessuell inndragning overfor fartøy og rederi er hjemlet både i spesiallovgivningen og i straffeloven. Aktuelle hjemler i spesiallovgivningen er saltvannsfiskeloven § 54 og NØS-loven § 9, mens de aktuelle hjemlene i straffeloven er §§ 34 og 35.<sup>486</sup> Bestemmelsene i saltvannsfiskeloven og NØS-loven gir mer vidtgående adgang til å foreta inndragning enn straffelovens alminnelige inndragningsbestemmelser.<sup>487</sup> Samtidig blir imidlertid strafferammen i saltvannsfiskeloven § 54 supplert av bestemmelsen om rettighetstap i straffeloven § 29 nr. 2. I henhold til sistnevnte bestemmelse kan den som kjennes skyldig i en straffbar handling, når dette kreves ut fra allmenne hensyn, dømmes til å miste retten til å inneha stilling eller utøve virksomhet eller beskjeftigelse som den skyldige ved den straffbare handling har vist seg uskikket til eller må fryktes å ville misbruke. Den skyldige kan miste denne retten for en viss periode på inntil fem år eller for alltid. Den som er fradømt denne retten, kan da heller ikke drive en tilsvarende virksomhet for en annen.<sup>488</sup>

Overtredelser av bestemmelser i saltvannsfiskeloven kan også samtidig eller alternativt innebære overtredelse av bestemmelser i straffeloven, såkalt "idealkonkurrens". De mest aktuelle bestemmelsene i denne forbindelse er straffelovens § 166 (falsk forklaring til offentlig myndighet), § 255 (underslag), § 256 (grovt underslag) og § 317 (heleri). Når det gjelder råfiskloven,

477) Hhv. § 2 i deltakerloven og § 1 første ledd a) jf. d) i saltvannsfiskeloven.

478) § 2 i deltakerloven.

479) NOU 2003:15, s. 112.

480) NOU 2003:15, s. 92.

481) NOU 2003:15, s. 112.

482) Rt. 2002 s. 557.

483) NOU 2003:15, s. 113.

484) Rt. 2004, s. 1500.

485) Domssamling fiskerisaker Nord-Norge 1994–2006, utarbeidet av Troms og Finnmark statsadvokatembeter, pr. 31. juli 2006.

486) Råfiskloven har ingen egen inndragningshjemmel. Ved overtredelse av denne loven er man derfor henvist til straffeloven §§ 34 og 35. (Referanse: brev fra Troms og Finnmark statsadvokatembeter til Riksadvokaten av 20. juni 2005, saksnr. 216/2005LF, s. 5.)

487) Brev fra Troms og Finnmark statsadvokatembeter til Riksadvokaten av 20. juni 2005, saksnr. 216/2005LF, s. 4.

488) NOU 2005:10, s. 199.



har imidlertid Norges høyesterett i dom av 27. september 2004 (HR-2004-01616-A) konkludert med at straffeloven § 166 ikke kan brukes i idealkonkurrens med straffebestemmelsen i råfiskloven § 9. Høyesterett har ikke tatt stilling til hvorvidt straffeloven kan brukes i stedet for aktuell bestemmelse i spesiallovgivningen.<sup>489</sup>

#### 7.2.1.6 Generelt om rettspraksis

De mest sentrale lovene ved overtredelser av fiskeriregelverket, dvs. fiskerisaker, er saltvannsfiskeloven, NØS-loven, råfiskloven og kystvaktloven. Ved overtredelser av straffebestemmelsene i disse lovene skal det som hovedregel reageres med bot mot skipper og inndragningsforelegg mot rederiet. Den konkrete utmålingen av bot og inndragning er imidlertid en sammensatt prosess. Både ved fastsetting av bot og inndragning har allmennpreventive hensyn vesentlig vekt i rettspraksis. En rekke av de aktuelle overtredelsene kan medføre betydelige gevinster, og reaksjonsfastsettelsen må følgelig ses på bakgrunn av det. Det er dessuten rettspraksis for at også rene formalovertredelser bør møtes med følbare reaksjoner ut fra hensynet til kontroll. Boten vil imidlertid bli mindre ved sistnevnte overtredelser enn ved fiske i strid med reguleringsbestemmelsene eller ved manglende/unnlatt rapportering av fangster. Forsettlig overtredelse straffes strengere enn uaktsomhet, jf. Rt. 1991, s. 1479. Det tas også hensyn til graden av uaktsomhet, jf. Rt. 1983, s. 108.<sup>490</sup>

Når det gjelder fastsetting av inndragningen, legges det vesentlig vekt på bl.a. følgende faktorer: handlingens grovhet objektivt sett; økonomisk gevinst og/eller potensiell økonomisk gevinst; involverte verdier (takst for fiskefartøy og -redskaper); fartøyets fangstkapasitet; risiko for å bli oppdaget; gjerningsmannens subjektive skyld; eierens eventuelle medansvar. Akkurat som for bøter er inndragningen større, til dels atskillig større ved rent ulovlig fiske, enn ved formalovertredelser. Inndragning blir som hovedregel gjennomført også der hvor overtredelsen ikke er gjort i den hensikt å sikre noen ulovlig gevinst, og selv om en slik gevinst i det hele tatt ikke var en sannsynlig følge av overtredelsen.<sup>491</sup>

I en del tilfeller vil det også være aktuelt foreta en direkte inndragning av gjenstander. Det gjel-

489) NOU 2005:10, s. 199.

490) Retningslinjer for fiskerisaker, utarbeidet av statsadvokatene i Troms og Finnmark, pr. 7. juni 2005.

491) NOU 2005:10, s. 203.

der spesielt i de tilfellene hvor det er brukt ulovlig redskap, for eksempel trålpose med for liten maskevidde, for kort rundstropp eller liknende.<sup>492</sup>

Når det gjelder de konkrete reaksjonene, har disse tradisjonelt blitt fastsatt til bøter som varierer fra 5000 til 50 000 kroner for skipper eller daglig leder ved fiskemottak, mens inndragningen mot landanlegg og rederi har variert fra noen titalls tusen opp til flere millioner kroner. Ved gjentatt og/eller alvorlige og omfattende overtredelser har det også vært reagert med fengselsstraff i tillegg til bot og inndragning. Foretaksstraff har kun vært brukt i noen få tilfeller.<sup>493</sup>

#### *Spesielt om bruk av administrative sanksjoner*

Det vises til den statistiske gjennomgangen under pkt. 7.4.2. Som funnene her viser, har administrative sanksjoner hittil blitt brukt i liten grad. I de fleste tilfellene har det vært snakk om midlertidig tilbakekall, for kortere tidsrom, av lisens/ervertvillatelse/kjøpergodkjenning.

#### 7.2.2 Beskrivelse av de berørte instansenes vurdering av de sanksjonsmulighetene som er hjemlet i lover og regler

##### 7.2.2.1 Kystvakten

Kystvaktens vurdering av sanksjonsmulighetene ved påviste eller mistenkte overtredelser av fiskeriregelverket har to dimensjoner: 1) vurdering av fullmakten til å sanksjonere; 2) vurdering av selve fiskeriregelverket.

##### 1. Vurdering av fullmakter til å sanksjonere

Når det gjelder fullmakter, er det KVN's klare oppfatning at dagens lov- og forskriftsverk gir dem alle hjemler de trenger for å kunne håndheve fiskeriregelverket på en tilfredsstillende måte.<sup>494</sup>

##### 2. Vurdering av selve fiskeriregelverket

Med hensyn til selve fiskeriregelverket mener KVN at det fremdeles er visse mangler og/eller uklarheter i de tekniske reguleringene. Ikke minst hevder KVN at regelverket knyttet til

492) NOU 2005:10, s. 203.

493) Brev av 20. juni 2005 fra Troms og Finnmark statsadvokatembeter til Riksadvokaten, saksnr. 216/2005LF, s. 2.

494) Intervju med KVN, 21. november 2006.

495) Faktorer for å regne om ferdige fiskeprodukter tilbake til rundvekt. Begrepet "omregningsfaktorer" brukes i utgangspunktet om sjøbasert produksjon. Kilde: intervju med Fiskeridirektoratet sentralt, 11. desember 2006.

omregningsfaktorer<sup>495</sup> og bifangst er uklart og/eller unødvendig komplisert. Man har for eksempel tapt flere rettssaker knyttet til *omregningsfaktorer* fordi retten har hevdet at forskriftene gir større rom for skjønn enn det Kystvakten har kommet fram til. Rent konkret skyldes problemene først og fremst at fabrikkskip lager andre produkter enn de som er beskrevet i listen over omregningsfaktorer. Fiskeridirektoratet har derfor en stund signalisert at de har til hensikt å komme med en oppdatert forskrift med nye omregningsfaktorer som skal løse en del av disse uklarhetene, men denne har man ennå ikke sett noe til. Derfor har Kystvakten i møter med Fiskeridirektoratet foreslått at man skal innføre krav om veiing av fangsten (dvs. rundvekt) om bord *før* man fileterer den, men Kystvakten har foreløpig ikke fått gjennomslag for dette. Når det gjelder *bifangst*, kan det bl.a. være vanskelig å skille mellom lovlig bifangst og ulovlig direktefiske på samme art.<sup>496</sup>

### 7.2.2.2 Fiskeridirektoratet

#### Generelt

Fiskeridirektoratet er i utgangspunktet tilfreds med de kontroll- og sanksjonsfullmakter de er gitt i saltvannsfiskeoven. Når det gjelder selve fiskeriregelverket, hevder Fiskeridirektoratet at sanksjonsmulighetene som er hjemlet i regelverket, stort sett er tilfredsstillende med hensyn til fiskerisaker basert på kontroll på havet og fiskerisaker basert på landingskontroll.<sup>497</sup>

#### Mangler ved regelverket

Når det gjelder Fiskeridirektoratets vurdering av de viktigste utfordringene knyttet til dagens regelverk, er det følgende forhold som i første rekke synes å peke seg ut: 1) begrensninger i hjemler for informasjonsinnhenting i forbindelse med fiskerisaker basert på omsetningskontroll; 2) ønske om mer vidtrekkende hjemler for inndragning mot landanlegg; og 3) uklare utbyttefaktorer.

#### 1) Begrensninger i hjemler for informasjonsinnhenting

Selv om Fiskeridirektoratet i utgangspunktet er tilfreds med de fullmakter man er gitt i saltvannsfiskeovens § 45, savnes fremdeles enda klarere og mer utfyllende hjemler på visse områder. Eksempler på dette er at adgang for kontrollpersonell skal gis umiddelbart, at det er anledning til å

ta utbytteprøver, og at regnskapsmateriale kan pålegges utlevert i original.<sup>498</sup> I forbindelse med høringen av den nye havressursloven har Fiskeridirektoratet derfor bl.a. kommet med forslag til en egen hjemmel for å kunne kreve regnskap og andre kontroll dokumenter utlevert i forbindelse med omsetningskontroller.<sup>499</sup>

Videre er det enkelte dokumenter/systemer som virksomhetene pr. i dag ikke er pålagt å utarbeide/etablere. Virksomhetene er blant annet ikke pliktige etter fiskeribestemmelsene til å ha oversikt over lagerbeholdningen, utbytte i produksjonen eller hva som transporteres av fisk mellom anlegg innenfor den samme virksomheten, og dermed kan man heller ikke kreve å få slike opplysninger.<sup>500</sup> Flere av regionkontorene peker på at dette er et problem, og etterlyser hjemler for å kunne kreve denne typen informasjon.<sup>501</sup>

Når det gjelder sporing av fisk spesielt, har Fiskeridirektoratet også på sentralt hold konkludert med at det er behov for en egen hjemmel, og har derfor også spilt inn dette i forbindelse med høringen av den nye havressursloven. I sin begrunnelse skriver Fiskeridirektoratet bl.a. følgende:

”Eksisterende regelverk ser ut til å gi en tilfredsstillende mulighet til sporing, kontroll og sanksjon inntil landingstidspunktet. Etter landingstidspunktet har en ikke den samme mulighet til å spore fisken. Dette innvirker på kontrollene og resultatet av disse, og medfører sånn sett en slags forskjellsbehandling i næringen. Det er større sannsynlighet for å bli rammet av et lovbrudd dersom du har din næringsvirksomhet på havet enn dersom du er næringsaktør på landsiden. I henhold til prinsippet om en horisontal kontroll ønsker Fiskeridirektoratet å ha mulighet til å kontrollere og sanksjonere langs hele næringsveien for fisken fra hav til konsument i Norge eller til utlandet.”<sup>502</sup>

I en tilleggshøring til havressursloven har også

499) Brev fra Fiskeridirektoratet til Fiskeri- og kystdepartementet av 9. juni 2006.

500) Intervju med Fiskeridirektoratet sentralt, 11. desember 2006.

501) Intervju med Fiskeridirektoratet region Troms, 13. november 2006; questbackundersøkelse rettet mot Fiskeridirektoratets regionkontorer nord for 62°N, 10.-17. november 2006; intervju med Fiskeridirektoratet sentralt, 11. desember 2006.

502) Brev av 9. juni 2006 fra Fiskeridirektoratet til Fiskeri- og kystdepartementet.

503) Brev fra Fiskeri- og kystdepartementet av 31. oktober 2006.

496) Intervju med KVN, 21. november 2006.

497) Intervju med Fiskeridirektoratet sentralt, 2. november 2006.

498) Intervju med Fiskeridirektoratet sentralt, 2. november 2006.

Fiskeri- og kystdepartementet kommet med forslag til en slik ny hjemmel.<sup>503</sup>

Som en spesiell utfordring viser Fiskeridirektoratet til at fiskerinæringen utvikler seg i retning av større enheter, noe som innebærer at en virksomhet kan bestå av flere forskjellige mottaks-, produksjons-, lagrings- og transportenheter, og at det i tillegg kan være store geografiske avstander mellom disse. Det gjør det enda vanskeligere å spore fisken og dermed også å gjennomføre kontroll og/eller sanksjonere.<sup>504</sup>

For øvrig vises det til omtalen av Fiskeridirektoratets kontrollfullmakter under pkt. 6.5.3.

## 2) Ønske om mer vidtrekkende hjemler for inn- dragning mot landanlegg

Fram til nå har det vært slik at fiskeren blir straffet etter straffebestemmelsene i saltvannsfiskeloven, mens fiskekjøperen blir straffet etter straffebestemmelsen i råfiskloven. Dette gjelder uansett om kjøperen og fiskeren har samarbeidet om overtredelsen eller ei. I førstnevnte lov har man i utgangspunktet tilstrekkelige inndragningsbestemmelser i forhold til å sikre at fiskeren ikke tjener på overtredelsen, dvs. sitter igjen med en nettogevinst etter at vedkommende har fått sin straff. I sistnevnte lov er imidlertid ikke dette ennå på plass. Det er etter Fiskeridirektoratets syn svært uheldig; det kan medføre at forbryteren, dvs. kjøperen, kan sitte igjen med utbyttet av forbrytelsen også etter at han er funnet skyldig. Det er også paradoksalt, tatt i betraktning at det fram til i dag kun er kjøperen som har fått fengselsstraff i fiskerisaker.<sup>505</sup>

For å kompensere for denne mangelen har påtalemyndigheten i flere saker også basert tiltalen på tilsvarende bestemmelser i straffeloven. Det har imidlertid ikke alltid ført fram. På denne bakgrunn har Fiskeridirektoratet konkludert med at det er mest hensiktsmessig at de aktuelle sanksjonene i størst mulig grad er hjemlet i spesiallovgivningen, dvs. i fiskeriregelverket. I forbindelse med høringen av den nye havressursloven har Fiskeridirektoratet derfor bl.a. kommet med forslag til en ny og utvidet inndragningshjemmel som er ment å håndtere nettopp problemet med inndragning mot kjøperen.<sup>506</sup> I en tilleggshøring

504) Brev av 9. juni 2006 fra Fiskeridirektoratet til Fiskeri- og kystdepartementet.

505) Intervju med Fiskeridirektoratet sentralt, 2. november 2006.

506) Intervju med Fiskeridirektoratet sentralt, 2. november 2006.

til havressursloven har også Fiskeri- og kystdepartementet kommet med forslag til en slik ny hjemmel.<sup>507</sup>

## 3) Uklare utbyttefaktorer

Både Fiskeridirektoratet sentralt og samtlige av de fem nordligste regionkontorene påpeker at mangelfulle utbyttefaktorer<sup>508</sup> er en sentral utfordring med hensyn til kontroll og sanksjoner på land.<sup>509</sup> Regionkontoret i Nordland utdyper dette ved å vise til at næringen, generelt sett, har utviklet egne produksjonsmetoder som gjør dagens utbytte- og omregningsfaktorer usikre, og at utbyttet hos den enkelte aktør varierer. Videre fører dette til at resultatene man får etter omsetningskontroller, kan være usikre, og dermed ikke gir grunnlag for reaksjon.<sup>510</sup> Ifølge regionkontoret i Troms har det også vært få lager- og omsetningskontroller rettet mot torsk som følge av mangelen på pålitelige utbyttefaktorer.<sup>511</sup> Regionkontorene i Møre og Romsdal og Nordland kan vise til tilsvarende erfaringer.<sup>512</sup>

Ett av regionkontorene mener videre at aktørene i stor grad er kjent med problemstillingen og dermed utnytter de svakheter som dette gir kontrollmessig. Selv om det i flere av de gjennomførte omsetningskontrollene har vært avdekket et kvantumsavvik på 5–10 prosent, har usikkerheten omkring kontrollmetodene og hvilke omregningsfaktorer som skal legges til grunn, gjort at regionene ikke vil anmelde avvik i denne størrelsesorden. Et avvik på 5–10 prosent kan bortforklares i retten, hvilket innebærer at man må opp i 10 prosent og kanskje mer, før man kan være sikker nok til å velge å anmelde. Dette må ses i

507) Brev av 7. juli 2006 fra Fiskeri- og kystdepartementet. I brevet vises det til forslag fra Troms og Finnmark statsadvokatembeter av 20. juni 2005, godkjent av Riksadvokaten, 3. november 2005, om å ta inn inndragningshjemmelen i råfiskloven. Fiskeri- og kystdepartementet holder det imidlertid åpent om den nye hjemmelen skal tas inn i råfiskloven eller i havressursloven.

508) Faktorer for å regne om ferdige fiskeprodukter tilbake til rundvekt. Begrepet "utbyttefaktorer" brukes i utgangspunktet om landbasert produksjon. Kilde: intervju med Fiskeridirektoratet sentralt, 11. desember 2006.

509) Intervju med Fiskeridirektoratet sentralt, 11. desember 2006; intervju med Fiskeridirektoratet region Møre og Romsdal, 3. november 2006; intervju med Fiskeridirektoratet region Nordland, 20. november 2006; intervju med Fiskeridirektoratet region Troms, 13. november 2006; questbackundersøkelse rettet mot Fiskeridirektoratets regionkontorer nord for 62°N, 10.–17. november 2006.

510) Intervju med Fiskeridirektoratet region Nordland, 20. november 2006.

511) Intervju med Fiskeridirektoratet region Troms, 13. november 2006.

512) Intervju med Fiskeridirektoratet region Møre og Romsdal, 3. november 2006; intervju med Fiskeridirektoratet region Nordland, 20. november 2006.

sammenheng med at virksomhetene ikke er pålagt å utarbeide og dokumentere en utbyttefaktoroversikt.<sup>513</sup> (Se også pkt. 1 ovenfor.)

Som et konkret eksempel viser regionkontoret i Troms til at de konvensjonelle anleggene har tilpasset seg en faktor som har vunnet fram i retten – 0,7 – etter at forskere ved Fiskeriforskning har vist at det er praktisk mulig å få til et så stort utbytte ved saltfiskproduksjon. Dette forsøket er imidlertid gjort under ganske ideelle forhold, og Fiskeridirektoratet hevder derfor at utbyttet i praksis vil være på et lavere nivå ute ved produksjonsanleggene.<sup>514</sup>

På denne bakgrunn er det derfor ifølge Fiskeridirektoratet satt i gang et betydelig arbeid for å videreutvikle og utarbeide nye utbyttefaktorer. Dette er nærmere omtalt under pkt. 6.5.3 ovenfor.<sup>515</sup>

### 7.2.2.3 Politi- og påtalemyndighet

#### *Politidistriktene*

I en spørreundersøkelse Riksrevisjonen har foretatt i landets ti nordligste politidistrikter, svarer åtte av politidistriktene at de har tilstrekkelige hjemler i lovverk og forskrifter til å håndtere fiskerisaker. Ett av de ti distriktene er imidlertid usikker på om hjemlene er tilstrekkelige, og et annet sier at det ikke har tilstrekkelige hjemler. Som eksempel blir det nevnt at man mangler regelverk for inndragning mot landanlegg. Det blir videre påpekt at det er visse mangler ved omregningsreglene for fisk og beregningsreglene ved inndragning. Sistnevnte innebærer ifølge politiet en lang prosess i forbindelse med fastsettelsen av inndragning ved oppbringelse til norsk havn.<sup>516</sup>

#### *Økokrim*

I likhet med de fleste politidistriktene mener Økokrim at det er tilstrekkelige sanksjonsmuligheter i regelverket til å håndtere fiskerisaker. Manglende oppfølging av fiskerisaker kan etter Økokrims oppfatning ikke begrunnes i mangler på lovhjemler og nødvendige virkemidler. Det er

etter Økokrims vurdering heller ikke behov for en annen straffeprosess i fiskerisakene enn i andre straffesaker.<sup>517</sup>

#### *Troms og Finnmark statsadvokatembeter*

Statsadvokatembetene i Troms og Finnmark vurderer fiskeriregelverket som godt og mener at det fungerer etter hensikten. Statsadvokatembetene foretrekker å bruke straffebestemmelsene i spesiallovgivningen framfor straffeloven, fordi sistnevnte ofte kompliserer sakene og er en årsak til at enkelte saker har tatt svært lang tid. Spesiallovgivningen på fiskeriområdet er mer spesifikk, og det er lettere å få gjennomslag for bruk av disse bestemmelsene i rettsapparatet. I tillegg er strafferammene for fiskerisaker fra 2001 blitt endret også i spesiallovgivningen, slik at foreldelsesfristen også her er fem år, mot tidligere to år. Slik situasjonen er i dag, mener embetene at det er lite å hente på å anvende straffeloven for å oppnå strengere straff. Enkeltsaker viser at man kan nå like langt ved bruk av spesiallovgivningen som ved bruk av straffeloven.<sup>518</sup> Statsadvokaten i Troms og Finnmark anbefaler i sine retningslinjer<sup>519</sup> i hvilke saker man eventuelt kan vurdere bruk av straffeloven.<sup>520</sup>

På statsadvokatens initiativ er det utarbeidet et lovforslag om endring i råfiskloven for å tette et hull i regelverket knyttet til inndragning, som innebærer at man i dag har hjemmel til inndragning fra fartøy, men ikke landanlegg. Det er spesielt erfaringene fra to tidligere rettsaker som gir grunnlag for dette forslaget.<sup>521</sup> Den rettslige situasjonen er i dag at ved unnlatt eller mangelfull føring av landet fangst på landingsseddel, kan påtalemyndigheten reagere med bot til fiskeren og inndragning mot fiskefartøy/rederi tilsvarende den underrapporterte fangstens verdi tillagt delvis verdi av fartøy, redskap og annen fangst om bord. Også mot en fiskekjøper som i praksis begår samme straffbare handling som fiskeren, kan det reageres med bot. Mot fiskemottak/landanlegg vil det imidlertid normalt ikke

513) Intervju med ett av Fiskeridirektoratets regionkontorer, høsten 2006.

514) Intervju med Fiskeridirektoratet region Troms, 13. november 2006.

515) Intervju med Fiskeridirektoratet sentralt, 11. desember 2006.

516) Avsnittet inkludert grafisk framstilling og tabell er basert på svar på Riksrevisjonens spørreundersøkelse 20. oktober 2006 til de ti nordligste politidistriktene: Østfinnmark, Vestfinnmark, Troms, Midtre Hålogaland, Salten, Helgeland, Nord-Trøndelag, Sør-Trøndelag, Nordmøre og Romsdal, og Sunnmøre politidistrikt.

517) Referat fra møte mellom Riksrevisjonen og Økokrim, 19. juni 2006.

518) Statsadvokaten viser bl.a. til Solhaug-saken, Rt. 2004, s. 1500, og Falck-saken, Rt. 2004, s. 1449.

519) Retningslinjer for saker som gjelder brudd på NØS-loven, saltvannsfiske-loven, kystvaktloven og råfiskloven, Troms og Finnmark statsadvokatembeter.

520) Avsnittet er basert på svar på Riksrevisjonens spørreundersøkelse 20. oktober 2006 til de ti nordligste politidistriktene.

521) Solhaug-saken, Rt. 2004, s. 1500, og Værøy-saken, Lofoten tingrett våren 2005.

være adgang til å foreta inndragning overhodet.<sup>522</sup> Inndragning kan bare skje i de tilfeller hvor det kan føres bevis for at fisken er ulovlig fanget.<sup>523</sup> Troms og Finnmark statsadvokatembeter legger til grunn at dette i de aller fleste tilfellene nærmest er en umulig oppgave.<sup>524</sup> Statsadvokatembetene er av den oppfatning at dagens rettstilstand er uholdbar og svært urettferdig i forholdet mellom fiskefartøy/rederi og fiskemottak/landanlegg. Lovendringsforslaget tar sikte på å rette opp denne forskjellen, og det er oversendt Fiskeri- og kystdepartementet.<sup>525</sup>

#### 7.2.2.4 Fiskerne<sup>526</sup>

Fiskernes svar er delt inn i fire kategorier, fordelt på to tabeller: De to første kategoriene består av samtlige fiskere og de fiskerne som har opplevd reaksjoner fra myndighetenes side, direkte eller indirekte gjennom skipper og/eller rederi (tabell 28). De to siste kategoriene består av samtlige fiskere i kystfiskeflåten og samtlige fiskere i havfiskeflåten (tabell 29).

Tallene i tabell 28 indikerer at andelen fiskere som mener at sanksjonene er avskrekkende, er økende jo strengere sanksjonene er. Det gjelder uavhengig av om de har opplevd reaksjoner eller

ikke. Videre viser også tallene generelt at et overveiende flertall av fiskerne er helt eller delvis enig i at de forskjellige sanksjonene som er hjemlet i regelverket, har en avskrekkende effekt.

Tendensene er de samme blant fiskere i henholdsvis kystfiskeflåten og havfiskeflåten, hvis man ser på disse to flåtegruppene hver for seg (tabell 29). Med unntak av skriftlige advarsler viser disse tallene videre at det er små forskjeller mellom hvilken oppfatning fiskerne i de to flåtegruppene har av de forskjellige sanksjonstiltakene.

### 7.3 Den formelle strukturen rundt håndhevelse og påtale

#### 7.3.1 Generell beskrivelse av systemet for håndhevelse og påtale i fiskerisaker

Det er i praksis kontrollinstansene på havet og på land, Kystvakten og Fiskeridirektoratet, som avdekker de fleste overtredelsene av regelverket knyttet til fiskerisektoren. Disse instansene har deretter valget mellom flere ulike typer reaksjoner, administrative eller strafferettslige, som kan iverksettes overfor overtredere. Ved mindre alvor-

**Tabell 28 Fiskernes vurdering av hvorvidt skriftlige advarsler, dagens bøtenivå, risiko for inndragning av fangstverdi og risiko for tap av fiskerettigheter virker avskrekkende, i prosent<sup>527</sup>**

Kategori fiskere	Enig/uenig	Skriftlig advarsel er avskrekk.	Dagens bøtenivå er avskrekk.	Inndragning av er avskrekk.	Tap av fiskerettigheter er avskrekk.
Samtlige fiskere <sup>528</sup>	Helt/delvis enig	67	87	93	99
	Helt/delvis uenig	33	13	7	1
Samtlige fiskere som har opplevd reaksjoner direkte/indirekte <sup>529</sup>	Helt/delvis enig	74	91	93	100
	Helt/delvis uenig	26	9	7	0

522) Solhaug-saken, Rt. 2004, s. 1500.

523) Falck-dommen, Rt. 2004, s. 1449.

524) Brev av 20. juni 2005 fra Troms og Finnmark statsadvokatembeter til Riksadvokaten vedrørende forslag om endring av råfiskloven av 14. desember nr. 3) av 1951.

525) Referat fra møte mellom Troms og Finnmark statsadvokatembeter og Riksrevisjonen, 27. juni 2006.

526) Dataene er hentet fra questbackundersøkelse gjennomført 1.–24. september 2006. Opprinnelig ble 624 navn tilfeldig trukket ut fra blad B i fiskermannallet. Denne listen med navn ble sendt til et telefonopplysningselskap som kunne knytte ett eller flere telefonnumre til 499 av dem som opprinnelig ble trukket ut. Av disse ble 184 oppringt uten svar. I tillegg falt 128 utenfor utvalgsriteriene (torskefiskere). Blant de 187 som gjensto, var det 103 som sa seg villig til å svare på undersøkelsen, dvs. en svarprosent på 55 prosent. De 103 respondentene inkluderer også en kategori for "Vet ikke/ikke aktuelt"-svar. Denne kategorien er holdt utenfor i beregningen av de forskjellige frekvensfordelingene.

527) Eksklusive "Vet ikke/ikke aktuelt"-kategorien som varierer mellom 0,0 og 5,8 prosent av de opprinnelige respondentene i de forskjellige svarkategoriene angitt i denne tabellen.

528) Antall respondenter i denne kategorien er hhv. 97, 98, 99 og 101 mht. de forskjellige sanksjonstiltakene.

529) Antall respondenter i denne kategorien er hhv. 43, 43, 44 og 44 mht. de forskjellige sanksjonstiltakene.

**Tabell 29 Fiskernes vurdering av hvorvidt skriftlige advarsler, dagens bøtenivå, risiko for inndragning av fangstverdi og risiko for tap av fiskerettigheter virker avskrekkende, fordelt på fiskere i hhv. kystfiskeflåten og havfiskeflåten, i prosent<sup>530</sup>**

Kategori fiskere	Enig/uenig	Skriftlig advarsel er avskrekk.	Dagens bøtenivå er avskrekk.	Inndragning av er avskrekk.	Tap av fiskerettigheter er avskrekk.
Samtlige kystfiskere <sup>531</sup>	Helt/delvis enig	63	88	93	99
	Helt/delvis uenig	37	12	7	1
Samtlige havfiskere <sup>532</sup>	Helt/delvis enig	80	84	92	100
	Helt/delvis uenig	20	16	8	0

lige overtredelser er reaksjonen ofte en skriftlig advarsel. I alvorligere tilfeller, eller ved gjentatte overtredelser, kan fartøyet oppbringes (av Kystvakten) eller anmeldes til politiet. Som et alternativ til anmeldelse kan Fiskeridirektoratet også ilegge ”administrative sanksjoner”.<sup>533</sup>

Saken kan få flere mulige utfall etter behandling hos politi/påtalemyndighet. Den kan av ulike årsaker bli *henlagt*, for eksempel som følge av at bevisene ikke er tilstrekkelige til å gå videre. Selv om påtalemyndigheten finner straffskyld bevist, kan den avslutte saken med en *påtaleunntatelse* etter straffeprosessloven hvis den finner at overveiende grunner taler for ikke å påtale handlingen.<sup>534</sup> Dersom det foreligger tilstrekkelig bevis og øvrige vilkår for straffefølgning er oppfylt, kan påtalemyndigheten enten utferdige et *forelegg* på bot og/eller inndragning, eller ta ut *tiltale* i saken hvis det anses påkrevd. Dersom forelegget vedtas, der dette er aktuelt, blir saken regnet som formelt avsluttet. Dersom forelegget ikke vedtas, og i øvrige tilfeller der det blir tatt ut tiltale, blir saken overendt domstolene for videre behandling.

530) Av de 103 opprinnelige respondentene er 5 trukket ut her, ettersom disse 5 hadde erfaring fra begge flåtegruppene. Utgangspunktet her er derfor 98 respondenter fordelt på 73 fiskere i kystfiskeflåten og 25 fiskere i havfiskeflåten. ”Vet ikke/ikke aktuelt”-kategorien, som varierer mellom 0,0 og 6,8 prosent av de opprinnelige respondentene i de forskjellige svarkategoriene angitt i denne tabellen, er tatt ut også her.

531) Antall respondenter i denne kategorien er hhv. 68, 68, 69 og 71 mht. de forskjellige sanksjonstiltakene.

532) Antall respondenter i denne kategorien er 25 mht. samtlige sanksjonstiltak.

533) En anmeldelse eller skriftlig advarsel vil ikke alltid utelukke administrative reaksjoner, jf. brev av 19. mars 2007 fra Riksadvokaten til Riksrevisjonen.

534) Dersom en person f.eks. står tiltalt for flere lovovertridelser på én gang, og disse har ulik alvorlighetsgrad, kan det gis påtaleunntatelse for forhold som ville medføre en ubetydelig straff sammenliknet med de øvrige, jf. straffeprosessloven § 70. Dette gjøres av prosessøkonomiske grunner.

Straffesaken behandles i tingretten i første instans, som vil avsi en frifinnende eller felende dom.

Figuren 5 viser i grove trekk den formelle strukturen og prosessen i forbindelse med håndhevelse og påtale i fiskerisaker.

### 7.3.2 Myndigheter som er ansvarlige for kontroll og håndhevelse på havet (Kystvakten)<sup>535</sup>

#### 7.3.2.1 Kystvaktens formelle kompetanse mht. håndhevelse og påtale

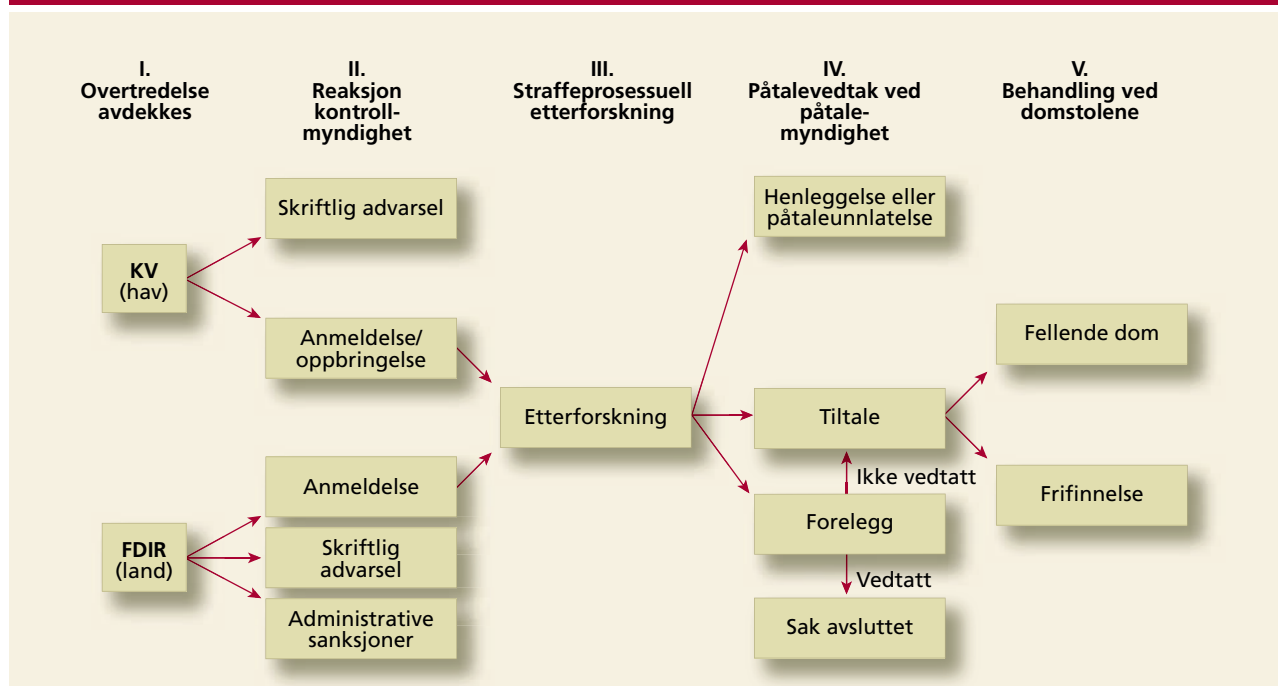
Kystvaktens formelle kompetanse på dette området er allerede delvis beskrevet under pkt. 6.1.1 og 6.4.1. I tillegg til politimyndigheten, som er omtalt i nevnte underkapitler, har Kystvakten videre en påtalemessig rolle ved at de har myndighet til å etterforske og bruke straffeprosessuelle tvangsmidler. Under utøvelse av slik myndighet er Kystvakten underlagt påtalemyndighetene.

#### 7.3.2.2 Kystvaktens samarbeid med andre etater mht. håndhevelse og påtale

Som nevnt under pkt. 6.1.1 og 6.4.1, gir kystvaktloven Kystvakten myndighet til å kontrollere at regelverket på visse forvaltningsområder blir overholdt i norske farvann. Ettersom denne kontrollen gjøres på vegne av andre etater, har det vært naturlig å inngå samarbeidsavtaler med disse. I forbindelse med håndheving av fiskerilovgivningen og ved bruk av reaksjoner/sanksjoner ved brudd på denne har Kystvakten et omfattende samarbeid med Fiskeridirektoratet. Dette samarbeidet er formalisert i en egen veiledning i håndhevelse for Kystvakten og Fiskeridirektoratet, som også er omtalt under pkt. 6.5.5.

535) Med unntak av der hvor det eksplisitt er oppgitt en annen referanse, er denne faktabeskrivelsen utelukkende basert på skriftlige innspill fra Sjef Kystvakten av hhv. 25. august, 12. september og 12. desember 2006.

Figur 5 Formell struktur og prosess ved håndhevelse og påtale i fiskerisaker



### 7.3.2.3 Kystvaktens reaksjonsmuligheter ved overtrедelser av fiskeriregelverket

#### Generelt

Kystvaktens kontroll- og tvangsmyndighet følger av kystvaktloven kapittel 5.<sup>536</sup> Hvorvidt et tvangsmiddel kan brukes i et konkret tilfelle, avhenger først og fremst av om vilkårene for bruk av det aktuelle tvangsmidlet er oppfylt. Videre vil en beslutning om hvorvidt man skal bruke et tvangsmiddel, tas i lys av ”behovs- og proporsjonalitetsprinsippet”. Dette prinsippet kommer til uttrykk i kystvaktloven § 27 første ledd:

”Kystvakten kan ta i bruk straffeprosessuelle tvangsmidler og foreta andre fysiske inngrep mot person, fartøy eller fast innretning, i den utstrekning det aktuelle tvangsmiddel eller inngrep fremstår som nødvendig og står i forhold til situasjonens alvor, tjenestehandlingens formål og omstendighetene for øvrig.”

536) Reaksjonsmulighetene som Kystvakten har i henhold til kystvaktloven, er følgende: oppbringelse jf. § 25; ransaking av person, fartøy og fast innretning jf. § 26; beslag jf. § 26; pågripelse jf. § 26; ansvarshavende på fiskefartøyet kan pålegges å stanse fiske eller fangst og trekke trål eller annet redskap jf. § 29; Kystvakten kan selv gjennomføre aktive tiltak for å stanse fiske eller fangst, som trekking eller kutting av redskap og liknende inngrep jf. § 29.

En beslutning om å bruke et tvangsmiddel vil også bygge på ”opportunitetsprinsippet”,<sup>537</sup> som sier at Kystvakten selv kan avgjøre om, og på hvilken måte, tjenestehandlingen skal utføres når de rettslige forutsetningene er oppfylt.

I den videre framstillingen er det imidlertid kun de rene sanksjonstiltakene som vil bli omtalt.<sup>538</sup> For Kystvakten dreier dette seg om *oppbringelse*, *anmeldelse* og *skriftlig advarsel*.

#### Oppbringelse

Oppbringelse innebærer å bringe et fartøy inn til norsk havn, om nødvendig med makt. Finner oppbringelsen sted i forbindelse med etterforskningen, er oppbringelsen et straffeprosessuelt tvangstiltak og underlagt reglene for slike inngrep. Dette er hjemlet i kystvaktloven § 25.

537) Opportunitetsprinsippet er et generelt prinsipp som gjelder for all forvaltningsmyndighet. Prinsippet bygger på at det offentlige organet selv kan avgjøre om og på hvilken måte tjenestehandlingen skal utføres når de rettslige forutsetningene er oppfylt. Prinsippet åpner for et situasjonsforankret skjønn når det gjelder om den tildelte myndigheten skal benyttes. Når det gjelder Kystvaktens virksomhet, er dette særlig aktuelt når Kystvaktens personell opptrer som polititjenestemenn i straffesaksammenheng. I straffesaksammenheng betyr opportunitetsprinsippet at påtalemyndigheten kan unnlate straffeforfølgning hvis de finner at dette er beste løsning. For en polititjenestemann innebærer opportunitetsprinsippet at han ikke har noen plikt til å starte etterforskning eller inngi anmeldelse (rapportere) til påtalemyndigheten om f.eks. bagatellmessige forseelser han observerer eller kommer ut for, men kan f.eks. nøye seg med å gi en advarsel. På samme måte er kompetansen til å bruke tvangsmidler opportunitetsforankret. Kilde: e-post fra Sjef KV til Riksrevisjonen av 4. januar 2007.

538) Øvrige reaksjonsmuligheter, jf. neste fotnote, er å betrakte som straffeprosessuelle tvangsmidler og fysiske tiltak i denne sammenheng.

For at oppbringelse skal kunne finne sted, må det være skjellig grunn til mistanke om straffbar handling, jf. § 36, eller overtredelse av fiskerilovgivningen, jf. § 9. § 36 refererer til handlinger som hindrer Kystvakten i dens arbeid,<sup>539</sup> mens § 9 refererer til overtredelse av bestemmelser gitt i eller i medhold av fiskeforbudsloven, soneloven, saltvannsfiskekloven, deltakerloven eller svalbardloven.

Lovovertridelser av lik karakter og alvorlighetsgrad behandles i prinsippet likt uavhengig av fiskerifartøyets nasjonalitet. Nasjonalitet kan imidlertid være bestemmende for om fartøyet blir oppbrakt eller kun anmeldt. Dersom Norge har samarbeidsavtale om innkreving av bøter med det aktuelle landet, vil Kystvakten vanligvis ikke oppbringe fartøyet for å sikre innbetaling av idømt bot.<sup>540</sup> Generelt kan man derfor si at norske fartøy og fartøy som er registrert i land som Norge har slik samarbeidsavtale med, i utgangspunktet ikke blir oppbrakt med mindre det er fare for bevisforspillelse.

### Anmeldelse

Som utøver av politimyndighet er Kystvakten også underlagt politiets regler vedrørende en polititjenestemanns plikt til å avgi anmeldelser jf. straffeprosesslovens<sup>541</sup> § 229 og påtaleinstruksen<sup>542</sup> § 7-3 første ledd. Plikten til å avgi anmeldelse på eget initiativ gjelder for straffbare forhold som Kystvakten selv har vært vitne til dersom det straffbare forholdet er underlagt offentlig påtale. Det følger imidlertid av oppportinitetsprinsippet at Kystvaktens tjenestemenn ikke har noen ubetinget plikt til å avgi anmeldelser på alle straffbare forhold de måtte være vitne til. Utgangspunktet er likevel at straffbare

539) Rent konkret listes følgende opp i § 36 første ledd: a) unnlater å følge ordre gitt av Kystvakten; b) unnlater å yte pliktig bistand; c) unnlater å gi pliktige opplysninger; d) legger fram uriktige dokumenter; e) gir uriktige opplysninger; f) på annen måte søker å villed Kystvakten; g) som ved beskadigelse eller oppgivelse av fartøy, innretning eller redskap forspiller bevis.

540) Ved straffbare overtredelser av norsk fiskerilovgivning, hvor det ikke er fare for bevisforspillelse, oppbringer ikke Kystvakten fartøyet dersom flaggstaten er Sverige, Danmark, Island eller Færøyene. Kystvakten anmelder da saken på vanlig måte til norsk påtalemyndighet, som er ansvarlig for å følge opp saken videre. Det gjelder også overfor flaggstaten. Dette bygger på det nordiske politisamarbeidet og en nordisk politisamarbeidsavtale. Videre gir memorandumet mellom Norge, Sverige og Danmark vedrørende fiskerinspeksjonsordningen i det felles fiskeområdet i Skagerrak anledning til å inspisere den annen parts fartøyer. Hvis norsk kystvakt f.eks. avdekker et brudd på svensk regelverk, kan de videreformidle dette til svenske myndigheter, slik at det blir fulgt opp når fartøyet kommer til Sverige. Kilde: e-post fra Kystvaktstaben til Riksrevisjonen av 23. februar 2007.

541) Lov om rettergangsmåten i straffesaker av 22. mai 1981.

542) Forskrift om ordningen av påtalemyndigheten av 28. juni 1985.

overtredelser skal anmeldes, slik at påtalemyndigheten, som rett myndighet, får mulighet til å ta stilling til påtalespørsmålet.

### Skriftlig advarsel

Generelt kan man si at Kystvakten vanligvis ikke anmelder bagatellmessige overtredelser. Med hensyn til preventiv virkning har imidlertid Kystvakten etablert en praksis for at ethvert brudd på regelverket skal påpekes overfor og informeres om til den som har begått overtredelsen. Dersom en straffbar overtredelse anses som mindre alvorlig, vil Kystvakten som regel vurdere kun å gi en advarsel framfor å anmelde. Denne advarselen blir loggført. I tilfeller hvor en i samme inspeksjon avdekker to eller flere ulike brudd eller overtredelser som hver for seg kvalifiserer til en advarsel, vurderer Kystvakten anmeldelse (og eventuelt oppbringelse). Det samme gjelder dersom man i løpet av en periode på to år har begått to eller flere overtredelser av samme forhold som hver for seg kvalifiserer til en advarsel. Ved mer alvorlige straffbare overtredelser anmelder imidlertid Kystvakten forholdet til ansvarlig lokalt politidistrikt.

### 7.3.3 Myndigheter som er ansvarlige for kontroll og håndhevelse på land (Fiskeridirektoratet)<sup>543</sup>

#### 7.3.3.1 Fiskeridirektoratets formelle kompetanse mht. håndhevelse av norsk fiskerilovgivning

Hjemmelsgrunnlaget for Fiskeridirektoratets formelle kompetanse i forhold til håndhevelse av norsk fiskerilovgivning framgår i hovedsak av § 45 i saltvannsfiskekloven.<sup>544</sup> Kontroll med etterlevelse av gjeldende regler er sentralt i ressursforvaltningen, og for å ivareta kontrollplikten har Fiskeridirektoratet i loven bl.a. blitt gitt uhindret adgang til fartøy og rederikontor for kontroll av regnskap og andre relevante dokumenter og opplysninger, adgang til å stanse og undersøke fartøy, landanlegg og liknende, og plassere inspektører om bord i fartøyet for observasjon og registrering av fisket, jf. § 45 annet til åttende ledd.

543) Denne faktabeskrivelsen er utelukkende basert på skriftlig innspill fra Fiskeridirektoratet av 26. oktober 2006.

544) Denne bestemmelsen lyder som følger: "Fiskeridirektoratet skal føre kontroll med at bestemmelsene i loven her og i lov av 26. mars 1999 nr. 15 om retten til å delta i fiske og fangst (deltakerloven), lov av 17. desember 1976 nr. 91 om Norges økonomiske sone § 3, § 4 og § 7 bokstav b, lov av 17. juni 1966 nr. 19 om forbud mot at utlendinger driver fiske m.v. i Norges territorialfarvann, lov av 14. desember 1951 nr. 3 om omsetning av råfisk og lov av 24. juni 1994 nr. 34 om registrering som kjøper i første hånd av råfisk m.v., samt forskrifter gitt i medhold av disse, blir overholdt."



*Havrettskonvensjonen:*

Som omtalt under pkt. 6.1.1, framgår det av Havrettskonvensjonen art. 73 at kyststaten i sin økonomiske sone har rett til å treffe de tiltak, herunder bording, inspeksjon, oppbringelse og rettsforfølging, som måtte være nødvendig for å sikre at lover og forskrifter den har vedtatt i samsvar med konvensjonen, blir overholdt. Denne myndigheten gjelder overfor alle fiskefartøy uavhengig av nasjonalitet.

*Kystvaktloven:*

Kystvaktloven gir Kystvakten forvaltningsmessig kontrollmyndighet med hensyn til fiskerilovgivningen i samtlige norske fiskerijurisdiksjonsområder. Kystvakten har dermed myndighet i kystvaktloven til å håndheve norsk fiskerilovgivning i NØS, Fiskevernsonen ved Svalbard og Fiskerisonen ved Jan Mayen.

*Spesielle unntak med hensyn til Gråsonen:*

I henhold til Gråsonavtalen mellom Norge og Russland skal den norske Kystvakten håndheve og kontrollere norske fartøy eller fartøy med norsk fisketillatelse i samsvar med reglene som gjelder i NØS. Videre kan Kystvakten oppbringe utenlandske fartøy som verken har norsk eller russisk fisketillatelse jf. forskrift av 13. mai 1977 om utlendingers fiske og fangst i NØS. Kystvakten kan imidlertid ikke kontrollere eller håndheve norsk fiskerilovgivning overfor russiske fartøy i Gråsonen.

*Politirettslige regler:*

Kystvaktloven gir Kystvakten politimyndighet med hensyn til håndhevelse av blant annet fiskerilovgivning. Under utøvelse av politimyndighet er Kystvakten i henhold til kystvaktinstruksen underlagt de "politifaglige instruksjer og retningslinjer", dvs. lov om politiet (politiloven) av 4. august 1995, alminnelig tjenesteinstruks for politiet (politiinstruksen) av 22. juni 1990 § 1-1 3. ledd osv., så langt disse passer, jf. pkt. 6.4.1.

*Påtalerettslige regler:*

Kystvakten har også en påtalemessig rolle med hensyn til sine kontrollområder jf. kystvaktloven § 34: "Kystvakten er underlagt påtalemyndigheten ved etterforskning og anvendelse av tvangsmidler." Under utøvelse av en slik påtalemessig rolle plikter Kystvakten å forholde seg til gjeldende straffeprosessuelle regler som straffeprosessloven og påtaleinstruksen.

*Andre retningslinjer:*

I tillegg til instruksjer i form av lover og forskrifter har Kystvakten i samarbeid med Fiskeridirektoratet utarbeidet veiledningen i håndhevelse. Veiledningen er laget for bruk i ressurskontroll for å oppnå lik håndhevelse og ensartede reaksjoner fra Kystvakten og Fiskeridirektoratet ved brudd på regelverket. Denne angir reaksjonsformer, med ev. slingringsmonn, ved overtredelser begått av norske og utenlandske fartøy på sjøen i forbindelse med fiskeoperasjoner i vid forstand og ved overtredelser begått av mottakere og kjøpere av fisk og fiskeprodukter. (Kilde: brev av 26. oktober 2006 fra Fiskeridirektoratet)

**7.3.3.2 Fiskeridirektoratets samarbeid med andre etater mht. håndhevelse av norsk fiskerilovgivning**

Fiskeridirektoratet har et omfattende samarbeid med andre kontrolltater når det gjelder kontroll og håndheving av fiskerilovgivningen. De viktigste samarbeidspartnere er Kystvakten, Skatteetaten og Tollvesenet. Dette er nærmere beskrevet under pkt. 6.6 og 6.9 ovenfor. I tillegg til samarbeidet med disse etatene og de formelle avtalene som ligger til grunn for dette samarbeidet, er det videre inngått en egen "Avtale om tiltak mot ulovligheter i fiskerinæringen", av 21. januar 2003, mellom tre av de nevnte kontrolltatene og de viktigste næringsorganisasjonene.<sup>545</sup> Målsettingen for denne avtalen er å

motvirke ulike former for ulovlighet, bidra til økt forståelse for regelverket, bidra med nødvendige nye regler og ev. forenklinger i eksisterende regelverk, og bidra med korrekt beskrivelse av situasjonen i næringen. Som ledd i dette tillegges både næringen og myndighetene nærmere beskrevne plikter etter avtalen.

I tillegg har også Fiskeridirektoratets regionkontor etablert diverse rutiner for samarbeid med tilstøtende etater og politi, både generelt og i enkeltsaker.

**7.3.3.3 Fiskeridirektoratets reaksjonsmuligheter i forhold til brudd på fiskeriregelverket**

**Generelt**

Foruten fiskerilovgivningens generelle bestem-

545) Fiskeridirektoratet, Skattedirektoratet og Toll- og avgiftsdirektoratet på myndighetssiden, og LO Industri, Norsk Sjømannsforbund, Fiskeri- og havbruksnæringens Landsforening, Norske Sjømatbedrifters Landsforening, Norges Fiskarlag og Norges Kystfiskarlag på næringsviden.

melser om straff er det fastsatt en rekke hjemler for fiskerimyndighetene til å reagere på ulike brudd på lovgivningen, med tilhørende forskrifter. Hjemlene har imidlertid ulikt innhold alt etter hvilken lov/forskrift de er fastsatt etter, hvem og hvilken overtredelse de er ment å ramme, samtidig som hjemlene har ulikt formål. Et grunnleggende skille går mellom reaksjoner som har et klart *pønalt* formål (straff/administrative sanksjoner), og reaksjoner som kun har en gjenopprettende effekt, og som ikke er ment å være en sanksjon. De sistnevnte reaksjonene vil ikke være aktuelle i denne sammenheng.<sup>546</sup>

Ved fiskerimyndighetenes valg av reaksjon/sanksjon tas det, foruten selve hjemmels-spørsmålet, hensyn til at reaksjonen/sanksjonen skal virke allmennpreventivt overfor næringen generelt og individualpreventivt overfor lovovertræderen spesielt. Videre tas det hensyn til at det skal være forholdsmessighet mellom reaksjon/sanksjon og lovbrudd, samtidig som man ved vurderingen av ulike reaksjoner/sanksjoner er bundet av dobbeltstraffforbudet i art. 4 nr. 1 i tilleggsprotokoll nr. 7 til Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen.

De forskjellige reaksjonene/sanksjonene som Fiskeridirektoratet har til rådighet ved brudd på fiskerilovgivningen, kan deles inn i *skriftlig advarsel*, *anmeldelse* og *administrative sanksjoner*. *Veiledning i håndhevelse* gir veiledning i bruk av de to førstnevnte sanksjonsformene, men ikke sistnevnte, utover å peke på at ovennevnte dobbeltstraffforbud vil være styrende for framgangsmåten når man skal vurdere eventuelt å bruke administrative sanksjoner framfor anmeldelse.

### Skiftlig advarsel

Fiskerilovgivningen inneholder i dag ingen generelle bestemmelser om advarsler. Fiskerimyndighetene har imidlertid på grunnlag av alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper brukt advarsler i en rekke mindre alvorlige saker hvor det er konstatert lovbrudd. En advarsel har ikke noen

546) Reaksjonene det her er snakk om, er i første rekke administrativ inndragning av fangst eller dennes verdi i henhold til saltvannsfiske-loven § 7 og § 11 tredje ledd. Vedtak om inndragning etter førstnevnte og sistnevnte bestemmelse foretas av hhv. salgsgeselskapet og Fiskeridirektoratets regionkontor, med Fiskeridirektoratet som klageinstans i begge tilfeller. Videre er Fiskeridirektoratet gitt hjemmel i deltakerloven § 27 til å inndra fangst eller dens verdi som overstiger begrensninger pr. tur gitt i konsesjonen til det aktuelle fartøy. Slike inndragningsvedtak fattes av Fiskeridirektoratet på grunnlag av oppgaver innsendt av salgslagene. I medhold av § 6a i råfiske-loven kan det dessuten foretas inndragning av salgslaget av oppgjør for produkter levert i strid med loven. Fiskeridirektoratet er klageinstans også for slike inndragningsvedtak.

direkte rettsvirkning. Den er en opplysning til vedkommende om at det er konstatert et regelbrudd, men at regelbruddet ikke er så alvorlig at anmeldelse eller administrative sanksjoner anses som en adekvat reaksjon. I tilfeller hvor en i samme inspeksjon avdekker to eller flere ulike brudd eller overtredelser som hver for seg kvalifiserer til en advarsel, vurderer Fiskeridirektoratet anmeldelse. Det samme gjelder dersom man i løpet av en periode på to år har begått to eller flere overtredelser av samme forhold som hver for seg kvalifiserer til en advarsel.

### Anmeldelse

Dersom fiskerimyndighetene finner at et lovbrudd er av en slik karakter at anmeldelse er den mest formålstjenlige sanksjonsmuligheten, utferdiger en politianmeldelse av Fiskeridirektoratet, hvor det begjæres påtale og straff overfor lovovertræderen. Saken behandles deretter videre av politi-/påtalemyndigheten og eventuelt rettsapparatet.

### Administrative sanksjoner

I motsetning til anmeldelse er dette sanksjoner som fiskerimyndighetene håndterer på egen hånd. Administrative sanksjoner brukes i de sakene hvor Fiskeridirektoratet anser at anmeldelse er en mindre hensiktsmessig reaksjonsform,<sup>547</sup> samtidig som skriftlig advarsel anses å være utilstrekkelig. Som nevnt under pkt. 7.2.1, kan de administrative sanksjonene deles inn i følgende kategorier: 1. Avslag på søknad om/tilbakekall av ervervstillatelse (norske fartøy); 2. Nektelse og tilbakekall av lisens (utenlandske fartøy); 3. Overtredelsesgebyr; og 4. Inndragning av kjøpergodkjenning.

#### 1. Avslag på søknad om/tilbakekall av ervervstillatelse (norske fartøy)

Ifølge deltakerloven kan et fartøy ikke nyttes til ervervsmessig fiske eller fangst uten at det er gitt ervervstillatelse.<sup>548</sup> Videre kan det i henhold til samme lov ikke tildeles spesiell tillatelse (konsesjon) uten at det foreligger ervervstillatelse.<sup>549</sup> Selv om de objektive vilkår for tildeling av ervervstillatelse i loven er oppfylt,<sup>550</sup> kan Fiskeridirektoratet avslå søknaden dersom fartøyeieren eller andre som har drevet et fartøy på fartøy-

547) Dvs. i de tilfellene hvor man ikke kan bruke begge sanksjonsformer samtidig av hensyn til dobbeltstraffforbudet.

548) § 4 i deltakerloven.

549) § 13 i deltakerloven.

550) §§ 5 og 6 i deltakerloven.

eierens vegne, ”[...] grovt eller gjentatte ganger har overtrådt bestemmelser gitt i eller i medhold av denne lov eller annen fiskerilovgivning”.<sup>551</sup> Tilsvarende kan Fiskeridirektoratet også tilbakekalle ervervstillatelser.<sup>552</sup>

Ifølge deltakerloven bortfaller også spesiell tillatelse (konsesjon) dersom ervervstillatelsen faller bort eller tilbakekalles, hvilket innebærer at fartøyet ikke lenger lovlig kan brukes i fiske og fangst.<sup>553</sup> I henhold til samme lov kan en ervervstillatelse i mindre alvorlige tilfeller også tilbakekalles for et bestemt tidsrom (midlertidig tilbakekall av ervervstillatelse).<sup>554</sup>

### *2. Nektelse og tilbakekall av lisens (utenlandske fartøy)*

I henhold til forskriftene om utlendingers fiske og fangst i NØS og i Fiskerisonen ved Jan Mayen, må utenlandske fartøy ha tillatelse fra Fiskeridirektoratet til å drive fiske og fangst i disse to sonene.<sup>555</sup> Selv om de objektive vilkår for tildeling av tillatelse er oppfylt, kan lisens nektes etter disse forskriftene når fartøyets eier, fører eller mannskap har fisket i strid med regelverket i norske fiskerijurisdiksjonsområder, eller dersom fartøyet har blitt brukt ved overtredelsen. Det samme gjelder når fartøyet eller fartøyets eier har deltatt i uregulert fiske i internasjonalt farvann på bestander som forvaltes av norske myndigheter, eller har fisket i strid med reguleringer fastsatt av regionale forvaltningsorganisasjoner.<sup>556</sup> På tilsvarende grunnlag kan en gitt tillatelse tilbakekalles.<sup>557</sup>

### *3. Overtredelsesgebyr*

I henhold til deltakerloven kan Fiskeridirektoratet ilegge et overtredelsesgebyr ved forsettlig eller uaktsom overtredelse av bestemmelsene gitt i eller i medhold av denne loven eller annen fiskerilovgivning. Gebyret skal stå i forhold til den fortjeneste som den ansvarlige har hatt av over-

tredelsen, og endelig vedtak om overtredelsesgebyr er tvangsgrunnlag for utlegg.<sup>558</sup>

### *4. Inndragning av kjøpergodkjenning*

I henhold til lov om registrering som kjøper i første hånd av råfisk m.v. kan Fiskeridirektoratet tilbakekalle en kjøpergodkjenning dersom vilkårene for å bli registrert som førstehåndskjøper, ikke overholdes. Som for brudd på deltakerlovens bestemmelser har en også her lagt til grunn at en søker kan nektes registrering i en periode.<sup>559</sup>

## **7.3.4 Politi- og påtalemyndigheten**

### **7.3.4.1 Hovedtrekk i politiets og påtalemyndighetens organisasjon**

Politietaten i Norge er todelt når det gjelder organisering og faglig ledelse: Den ene delen av politiet er underlagt Justisdepartementet og Politidirektoratet, den andre er underlagt Riksadvokaten og statsadvokatene, jf. figur 6.

Justisdepartementet og Politidirektoratet utgjør den sentrale politiledelsen. Politidirektoratet, som er et forvaltningsorgan underlagt Justisdepartementet, har det utøvende ansvaret for faglig ledelse og styring av politietaten. Direktoratet har imidlertid ikke ansvaret for etterforskning eller annen behandling av straffesaker og er ikke en del av påtalemyndigheten. Det er Riksadvokaten og statsadvokatene som har det overordnede faglige ansvaret for straffesaksbehandlingen i politiet. Det innebærer at politiets påtalemyndighet er underlagt statsadvokatene, under ledelse av Riksadvokaten.<sup>560</sup>

Påtalemyndigheten utøver sin myndighet uavhengig av politiske myndigheter. Bare Kongen i statsråd kan gi instruks om myndighetsutøvelsen. Denne adgangen har i praksis ikke vært brukt i enkeltsaker.<sup>561</sup> Påtalemyndigheten er bygget opp trinnsvis. Over politiet står statsadvokaten, over statsadvokaten står Riksadvokaten, og over Riksadvokaten står Kongen (regjeringen). I dette hierarkiet kan overordnet påtalemyndighet, innenfor de fristregler med mer som gjelder for dette, alltid omgjøre avgjørelsen som underordnet påtalemyndighet har truffet, og den kan på forhånd instruere den underordnede om hva den skal gjøre. Overordnet påtalemyndighet kan også

551) § 7 første ledd bokstav c i deltakerloven.

552) § 11 annet ledd bokstav e i deltakerloven.

553) § 18 i deltakerloven.

554) § 11 tredje ledd i deltakerloven.

555) § 4 i forskrift om utlendingers fiske og fangst i Norges økonomiske sone, og § 4 i forskrift om utlendingers fiske og fangst i Fiskerisonen ved Jan Mayen.

556) § 6 første ledd i forskrift om utlendingers fiske og fangst i Norges økonomiske sone, og § 6 første ledd i forskrift om utlendingers fiske og fangst i Fiskerisonen ved Jan Mayen.

557) § 6 annet ledd i forskrift om utlendingers fiske og fangst i Norges økonomiske sone, og § 6 annet ledd i forskrift om utlendingers fiske og fangst i Fiskerisonen ved Jan Mayen.

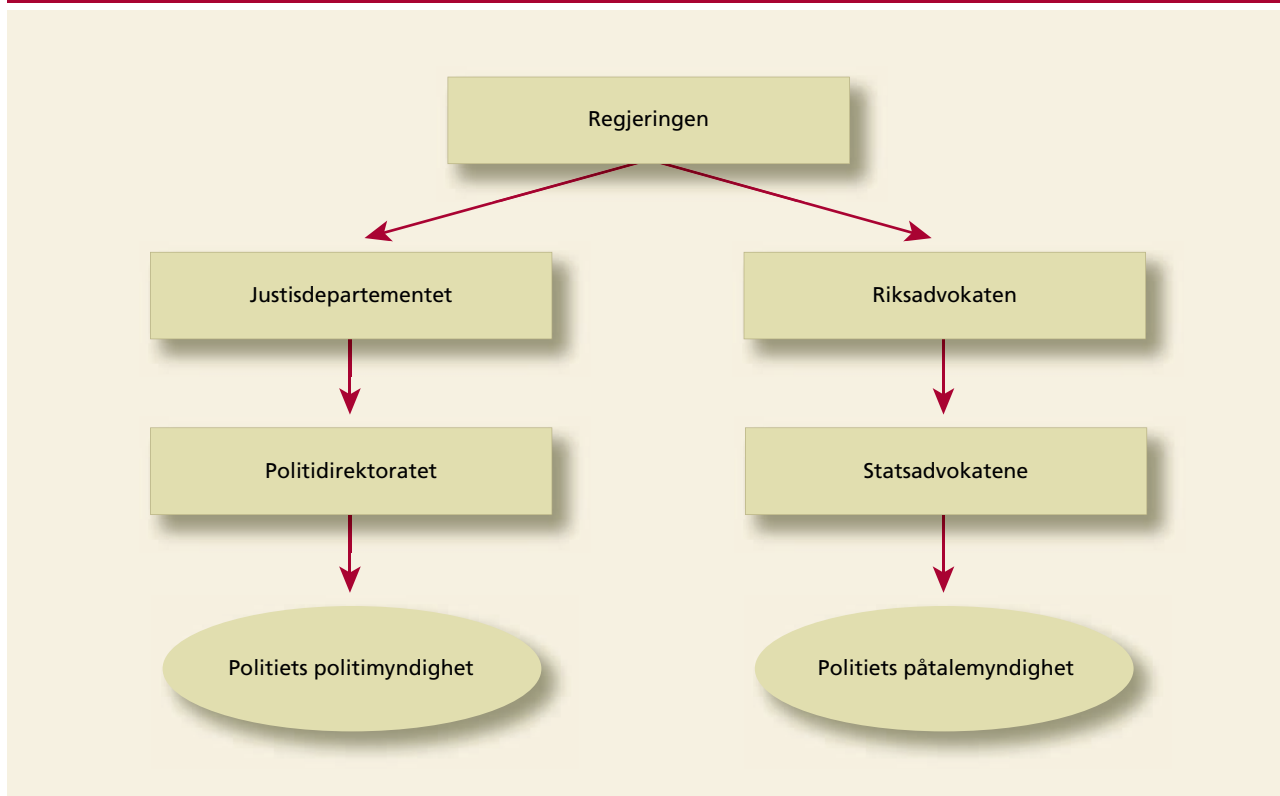
558) § 28 i deltakerloven.

559) § 3 i lov om registrering som kjøper i første hånd av råfisk m.v.

560) Politiets Internettider, [www.politi.no](http://www.politi.no).

561) Brev av 19. mars 2007 fra Riksadvokaten til Riksrevisjonen.

Figur 6 Politiets og påtalemyndighetens organisasjon



selv overta en sak som ligger under den underordnede, eller overdra den til en annen av de underordnede instansene. Påtalemyndighetens virksomhet er regulert i straffeprosessloven og påtaleinstruksen.<sup>562</sup> Påtaleinstruksen er et omfattende regelverk om påtalemyndighetens og politiets arbeid med straffesaker og er fastsatt med hjemmel i straffeprosessloven § 62.<sup>563</sup>

#### 7.3.4.2 Påtalemyndighetens oppgaver

Påtalemyndigheten har også ansvaret for den etterforskningen som finner sted på havet gjennom Kystvakten. Det inkluderer bruk av tvangsmidler, for eksempel oppbringelse, under etterforskning til havs. Kystvaktens funksjoner knyttet til suverenitetshevdelse, jf. kystvaktloven § 8, ordinært fiskerioppsyn, fangstoppssyn og ressurskontroll, jf. § 9, og miljøoppsyn, jf. § 11, ligger derimot utenfor påtalemyndighetens ansvarsområde.<sup>564</sup>

#### 7.3.4.3 Påtalesfunksjonen til de enkelte instansene innen påtalemyndigheten

##### a. Politiet som del av påtalemyndigheten

Innenfor det enkelte politidistrikt er det politi-

#### Tekstboks 12<sup>565</sup>

Påtalemyndighetens oppgave er å komme fram til en objektiv riktig avgjørelse, og denne instansen skal derfor inn ta en objektiv og upartisk stilling. Oppgavene kan sammenfattes i fire punkter:

1. Lede etterforskningen av straffbare handlinger
2. Avgjøre påtalespørsmålet
3. Aktorere saker for domstolene
4. Gi ordre om at dommen skal fullbyrdes etter at dom i saken er falt

Etterforskningen skal søke å klarlegge både det som taler til fordel for den mistenkte, og det som kan styrke mistanken. Tiltalebeslutningen er grunnlaget for den etterfølgende straffesaken. Det er ved tiltalebeslutningen at påtalemyndigheten gir uttrykk for sin beslutning om å kreve straff over den som er siktet.

mesteren og jurister i politiet som utøver den påtalesfunksjonen som tilhører påtalemyndigheten.<sup>566</sup> Politiets påtalekompetanse er regulert i

562) Andenæs, Johs. (2000): *Norsk straffeprosess*, s. 40–41.

563) Kgl.res. av 28. juni 1985 med senere endringer.

564) Brev av 19. mars 2007 fra Riksadvokaten til Riksrevisjonen.

565) Andenæs, Johs. (2000): *Norsk straffeprosess*, s. 42 og s. 308, jf. lov om rettergangsmåten i straffesaker av 22. mai 1981 nr. 25 (straffeprosessloven) § 226, 3. ledd; brev av 19. mars 2007 fra Riksadvokaten til Riksrevisjonen.

566) Norge er delt inn i 27 politidistrikter som hver har en politimester som sjef.

straffeprosessloven<sup>567</sup> og i utfyllende regler i påtaleinstruksen. Påtalemyndigheten i politiet kan iverksette etterforskning og ta påtaleavgjørelser under etterforskningen. Dette gjelder også i saker hvor tiltalespørsmålet hører inn under overordnet påtalemyndighet.

#### b. Statsadvokatene

Statsadvokatene er overordnet påtalemyndighet i forhold til politiet og tilhører ikke politiet. Norge er delt inn i ti statsadvokatembeter. Statsadvokatene har i utgangspunktet kompetanse i alle saker som ikke hører inn under overordnet påtalemyndighet, som er Riksadvokaten og Kongen i statsråd, eller underordnet påtalemyndighet, som er politiet.<sup>568</sup> Det betyr i praksis at statsadvokaten har kompetansen til å avgjøre påtalespørsmålet ved mer alvorlige forbrytelser. Statsadvokatene er også *klageinstans* for påtalevedtak truffet av påtalemyndigheten i politiet. Statsadvokatens kompetanse omfatter også det å bruke rettsmidler, dvs. adgangen til å klage over en rettsavgjørelse til en overordnet domstol.<sup>569</sup>

#### c. Riksadvokaten er øverste leder av påtalemyndigheten.

Riksadvokaten har den overordnede ledelsen av påtalemyndigheten.<sup>570</sup> Han er ikke underordnet noe departement. Stortinget kan heller ikke gi Riksadvokaten instruksjoner om hans myndighetsutøvelse i konkrete tilfeller, og generelle direktiver kan Stortinget bare gi via lov. Riksadvokaten har instruksjons- og omgjøringsrett overfor statsadvokatene og politiet, og det skjer i stor grad via rundskriv til påtalemyndighetens tjenestemenn.<sup>571</sup> Kongen i statsråd, det vil si regjeringen, kan blant annet instruere Riksadvokaten til å omgjøre sine egne beslutninger. Det er imidlertid sterk tradisjon for at Kongen i statsråd ikke griper inn i avgjørelser truffet av Riksadvokaten i enkeltsaker.<sup>572</sup>

#### 7.3.4.4 Særlig om fiskerisakene nord for 62°N – ansvar og saksgang<sup>573</sup>

Det er to statsadvokatembeter som har hovedan-

svar for fiskerisaker<sup>574</sup> på *landsbasis*.<sup>575</sup> Troms og Finnmark statsadvokatembeter har ansvaret for saker fra Trøndelagsdistriktet og nordover.<sup>576</sup> Rogaland statsadvokatembete har ansvaret for sakene sør for dette distriktet, dvs. delvis også nord for 62°N. Området nord for 62°N har ti politidistrikter.<sup>577</sup> Bakgrunnen for denne sentraliseringen av overordnet ansvar er blant annet å sikre at fiskerisakene får riktig prioritet, og at reaksjonene samordnes.<sup>578</sup>

Troms og Finnmark statsadvokatembeter har et særansvar for *fartøysaker* innen fiskeri<sup>579</sup> og gir føringer for behandlingen av saker.<sup>580</sup> Dette medfører at det enkelte statsadvokatembete har ansvar for landings- og landanleggssaker innen fiskeri i sin egen region. Ved lovbrudd som følge av *samarbeid* mellom fartøy/rederi og landanlegg er det også det enkelte embete som er ansvarlig for kontroll og oppfølging.

#### 7.3.4.5 Saksgang hos politiet

##### a) Etterforskning av mulige lovbrudd

Politiet etterforsker mulige lovbrudd innen fiskeri etter anmeldelse fra andre instanser. Politiet avdekker aldri fiskerikriminalitet selv.<sup>581</sup> I praksis er det Kystvakten og Fiskeridirektoratet som både avdekker og anmelder mistenkte lovbrudd til politiet. I forbindelse med anmeldelsen legges det normalt ved dokumentasjon av den anmeldte overtredelsen til bruk for politiets videre arbeid med saken.<sup>582</sup> Anmeldelser fra Kystvakten og Fiskeridirektoratets regionkontorer inneholder vanligvis navnet på hvem og/eller hvilket far-

567) Jf. straffeprosessloven § 67.

568) Jf. straffeprosessloven § 66.

569) Politiets Internettssider, [www.politi.no](http://www.politi.no).

570) Jf. straffeprosessloven § 56, 2. ledd.

571) Andenæs, Johs. (2000): *Norsk straffeprosess*, s. 46ff.

572) Politiets Internettssider, [www.politi.no](http://www.politi.no).

573) Framstillingen er i hovedsak basert på referat fra møte mellom Troms og Finnmark statsadvokatembete og Riksrevisjonen, 27. juni 2006.

574) Dvs. saker som gjelder brudd på fiskeriregelverket.

575) Jf. påtaleinstruksen § 33-2.

576) Dvs. fra Nord-Trøndelag til Grense Jakobselv og Svalbard, jf. Riksadvokatens Internettssider, [www.riksadvokaten.no](http://www.riksadvokaten.no).

577) Østfinnmark, Vestfinnmark, Troms, Midtre Hålogaland, Salten, Helgeland, Nord-Trøndelag, Sør-Trøndelag, Nordmøre og Romsdal, og Sunnmøre politidistrikt.

578) Retningslinjer for saker som gjelder brudd på NØS-loven, saltvannsfiske-loven, kystvaktloven og råfiskloven, Troms og Finnmark statsadvokatembeter; brev av 19. mars 2007 fra Riksadvokaten til Riksrevisjonen.

579) Saker vedrørende overtredelse av lovgivningen om NØS, bl.a. Fiskevernsonen ved Svalbard og Fiskerisonen rundt Jan Mayen, jf. påtaleinstruksen § 33-2.

580) Saker som etterforskes av politidistriktene i Nord-Norge og av sysselmannen på Svalbard, hører dermed påtalemessig inn under Troms og Finnmark statsadvokatembeter, jf. retningslinjer fra Troms og Finnmark statsadvokatembeter.

581) Referat fra møte mellom Troms og Finnmark statsadvokatembete og Riksrevisjonen, 27. juni 2006.

582) Referat fra møte mellom Fiskeridirektoratet og Riksrevisjonen, 2. november 2006.

tøy/rederi/foretak som anmeldes, gjengivelse av hvilket straffebud/regelverk som anses overtrådt, og en grunnlagsbeskrivelse av det straffbare forholdet. Videre inneholder anmeldelsen som regel en nærmere beskrivelse av hvordan forholdet ble avdekket, hvilke bevis som er sikret, osv. Normalt har også anmeldelsene vedlagt kopi av aktuelle regelverk, inspeksjonsnotater/egenrapporter fra fiskeriinspektør og eventuelle dokumentbevis (kopi av fangstdagbok, sluttседdel/bryggeseddel osv.)<sup>583</sup>

I prinsippet skal det meste av etterforskningen ha blitt gjennomført ved innlevering av anmeldelse, slik at det hovedsakelig gjenstår gjennomføring av konkrete avhør eller aksjoner.<sup>584</sup> Politijuristen som behandler saken, må imidlertid på grunnlag av anmeldelsen ta stilling til i hvilken grad anmeldelsen må suppleres med ytterligere etterforskning før det kan treffes påtaleavgjørelse. Vanligvis må skipper/daglig leder avhøres, og opplysninger om rederiet/foretaket må innhentes via Foretaksregisteret. Det kan også være nødvendig å innhente supplerende opplysninger fra anmelder, og behovet for ytterligere ransaking må vurderes.<sup>585</sup>

Økokrim, politiets spesialenhet for etterforskning av økonomisk kriminalitet, kan yte bistand til den lokale etterforskningen på anmodning fra politidistriktet. Bistanden forutsetter at politiet ber om hjelp.<sup>586</sup> Medlemmene av bistandsteamet legger strategiske planer for gjennomføring av etterforskning lokalt, deltar i etterforskningen og bidrar til kompetanseheving i politidistriktet til å håndtere økonomiske kriminalsaker generelt, inkludert fiskerisaker. Bistanden omfatter også gjennomføring av aksjoner under etterforskningen av fiskerisaker.

Når det gjelder avhør, er det ingen plikt til å forklare seg for politiet. Før den *mistenkte* avhøres, skal han gjøres kjent med hva saken gjelder, og at han ikke har plikt til å forklare seg.<sup>587</sup> Ingen plikter å bidra til domfellelse av seg selv. Som

583) Retningslinjer for saker som gjelder brudd på NØS-loven, saltvannsfiskeloven, kystvaktloven og råfiskloven, Troms og Finnmark statsadvokatembeter.

584) Referat fra møte mellom Troms og Finnmark statsadvokatembeter og Riksrevisjonen, 27. juni 2006; brev av 19. mars 2007 fra Riksadvokaten til Riksrevisjonen.

585) Retningslinjer for saker som gjelder brudd på NØS-loven, saltvannsfiskeloven, kystvaktloven og råfiskloven, Troms og Finnmark statsadvokatembeter.

586) Referat fra møte mellom Økokrim og Riksrevisjonen, 19. juni 2006.

587) Jf. straffeprosessloven § 232.

hovedregel har heller ikke et *vitne* plikt til å forklare seg for politiet.<sup>588</sup> Man kan imidlertid ikke ved å nekte å forklare seg for politiet slippe unna vitneplikten, men man kan tvinge politiet til å begjære *rettslig avhør*, dvs. et avhør med medvirkning fra domstolen.<sup>589</sup>

#### b) Nærmere om oppbringelse og anmeldelse

Når et fartøy blir oppbrakt av Kystvakten og kommer til havn, vil politijurist og etterforsker gå om bord i det aktuelle kystvaktfartøyet, ta imot Kystvaktens anmeldelse med eventuelt beslag og motta orientering om saken. Behov for bistand fra Kystvakten til å foreta ytterligere etterforskningsskritt, må samtidig vurderes. Politiet vil samtidig normalt overta vakholdet av det oppbrakte fartøyet.<sup>590</sup> Ved oppbringelse av utenlandske fartøy blir det krevd en tidsubegrenset bankgaranti gjennom en norsk bank. Dette blir gjort for å sikre mulig straffereaksjon i ettertid. Statsadvokaten godtar ikke bankgaranti fra russiske banker siden Statens innkrevingsentral ikke godtar det; med en slik risikere man å miste hele kravet. Dersom det ikke er mulig å få en tidsubegrenset garanti, må garantien utformes slik at Statens innkrevingsentral får en reell mulighet til å inndrive garantien etter at saken er rettskraftig avgjort. Innkrevingsentralen anbefaler derfor at garantier gis en varighet inntil seks måneder etter rettskraftig dom. De fleste saker ender imidlertid med vedtatt forelegg.<sup>591</sup>

Norske fartøy oppbringes ikke, de anmeldes pr. post.<sup>592</sup> Kun i tilfeller der det er svært grove overtredelser og/eller fare for bevisforspillelser, er oppbringelse aktuelt.<sup>593</sup> Anmeldelser vil normalt inngis til det politidistriktet hvor vedkommende fartøys rederi har sin adresse. Oppbringelser av fartøy vil normalt skje til nærmeste politidistrikt. Anmeldelser skal registreres i politiets straffesaksregister, STRASAK, der det alltid skal anmerkes hvem som er klager. Dette skal også

588) Jf. straffeprosessloven § 230, 1. ledd.

589) Jf. straffeprosessloven § 108.

590) Retningslinjer for saker som gjelder brudd på NØS-loven, saltvannsfiskeloven, kystvaktloven og råfiskloven, Troms og Finnmark statsadvokatembeter.

591) Referat fra møte mellom Troms og Finnmark statsadvokatembeter og Riksrevisjonen, 27. juni 2006.

592) Referat fra møte mellom Troms og Finnmark statsadvokatembeter og Riksrevisjonen, 27. juni 2006.

593) Retningslinjer for saker som gjelder brudd på NØS-loven, saltvannsfiskeloven, kystvaktloven og råfiskloven, Troms og Finnmark statsadvokatembeter.

skje i tilfeller hvor en anmeldelse registreres som flere saker. Denne praksisen skal sikre at kontrollatene, i praksis Kystvakten og Fiskeridirektoratet, mottar bekreftelse på anmeldt forhold og underretning om avgjørelse i straffesaken.<sup>594</sup>

#### 7.3.4.6 Påtalemyndighetens vedtak

##### a) Henleggelse og påtaleunntalelse

Etterforskningen danner grunnlaget for den videre avgjørelse av saken og tar først og fremst sikte på å skaffe påtalemyndigheten materiale til å avgjøre om det skal utferdiges forelegg eller reises tiltale.<sup>595</sup> Dersom det ut fra bevismessige eller andre årsaker ikke er rettslig grunnlag for å gå videre med saken, vil den bli henlagt av politiet. Selv om påtalemyndigheten finner straffskyld bevist, kan den avslutte saken med en påtaleunntalelse etter straffeprosessloven hvis den finner at overveiende grunner taler for ikke å påtale handlingen.<sup>596</sup>

##### b) Tiltalebeslutning

Dersom påtalemyndigheten finner grunn til å reise tiltale, kan den utferdige en *tiltalebeslutning* mot den antatte gjerningspersonen og/eller det aktuelle foretaket, som blir grunnlaget for den videre prosessen.<sup>597</sup>

##### c) Forelegg

Finner påtalemyndigheten at en sak bør avgjøres med bot (straff) eller inndragning (som ikke er straff), for eksempel overfor rederi og/eller skipper eller begge deler, kan og bør den utferdige et *forelegg* i stedet for å reise tiltale.<sup>598</sup> Det er et tilbud fra påtalemyndigheten til den mistenkte om å gjøre opp for seg på en rask og enkel måte. En slik vedtakelse skjer uten medvirkning fra domstolene. Hvis forelegget ikke blir vedtatt og politiet ikke vil la saken falle, må den inn for retten.<sup>599</sup> Dersom forelegg mot utenlandsk fartøy ikke vedtas, må påtalemyndigheten kontakte tingretten, få fastsatt dato for hovedforhandling og deretter stevne skipperen og eventuelle vitner

om bord i fartøyet. Dette skjer før det aktuelle fartøy går fra kai.<sup>600</sup> For øvrig behandles saken likt med andre saker hvor forelegg ikke er vedtatt.<sup>601</sup>

Adgangen til å utferdige forelegg er ikke knyttet til *strafferammen* for det konkrete straffbare forhold, men den straffen som påtalemyndigheten vil ilegge i det konkrete tilfellet. Det er heller ikke noen maksimumsgrense for den boten som kan vedtas ved forelegg.<sup>602</sup> Andre straffer enn bot kan ikke vedtas, for eksempel fengselsstraff og tap av rettigheter. *Inndragning* kan vedtas ved forelegg, alene eller sammen med straff.<sup>603</sup>

##### d) Formkrav

Et forelegg skal være like godt fundert som en tiltalebeslutning. Forelegget må på samme måte som en tiltalebeslutning inneholde både en gjen-givelse av straffebudet og en beskrivelse av det faktiske forhold som forelegget gjelder. I tillegg må det inneholde en fastsetting av den boten og/eller inndragningen som kreves, og den fengselsstraffen som inntreder dersom boten ikke blir betalt, dvs. subsidiær fengselsstraff.<sup>604</sup> Forelegget skal inneholde en oppfordring til siktede om å erklære om han vedtar forelegget innen en fastsatt frist, vanligvis gis 3–10 dagers betenkningstid.<sup>605</sup> Vedtakelsen gis ved siktedes påtegning på forelegget, dvs. vedkommendes egen underskrift. Det vil ikke si det samme som at han erklærer seg skyldig. Det er tillatt å vedta for å slippe den ekstra belastningen en rettssak ofte vil innebære.<sup>606</sup> En fartøyfører kan også vedta forelegg på vegne av oppdragsgiver.<sup>607</sup>

##### e) Kompetansen til å utstede forelegg

Straffeprosessloven § 255 omtaler generelt påtalemyndigheten som den som utsteder forelegg. I utgangspunktet må dette bety den instansen innen påtalemyndigheten som har kompetanse til å

594) Retningslinjer for saker som gjelder brudd på NØS-loven, saltvannsfiskeloven, kystvaktloven og råfiskloven, Troms og Finnmark statsadvokatembeter.

595) Johs. Andenæs, *Norsk straffeprosess*, s. 14; brev av 19. mars 2007 fra Riksadvokaten til Riksrevisjonen.

596) Jf. f.eks. straffeprosessloven § 69.

597) Den som har myndighet til å reise tiltale, er som hovedregel statsadvokaten hvis det gjelder en forbrytelse, og politimesteren eller en annen politijurist hvis det gjelder en forseelse.

598) Jf. straffeprosessloven § 255; påtaleinstruksen § 20-1.

599) Andenæs, Johs. (2000): *Norsk straffeprosess*, s. 50.

600) Brev av 19. mars 2007 fra Riksadvokaten til Riksrevisjonen.

601) Retningslinjer for saker som gjelder brudd på NØS-loven, saltvannsfiskeloven, kystvaktloven og råfiskloven, Troms og Finnmark statsadvokatembeter.

602) Andenæs, Johs. (2000): *Norsk straffeprosess*, s. 320.

603) Andenæs, Johs. (2000): *Norsk straffeprosess*, s. 321.

604) Jf. straffeprosessloven § 256.

605) Jf. straffeprosessloven § 256; Andenæs, Johs. (2000): *Norsk straffeprosess*, s. 324.

606) Andenæs, Johs. (2000): *Norsk straffeprosess*, s. 326.

607) Jf. kystvaktloven § 36, 6. ledd, 1. pkt; saltvannsfiskeloven § 53, 4. ledd; NØS-loven § 8, 3. ledd, 1. pkt; brev av 19. mars 2007 fra Riksadvokaten til Riksrevisjonen.

reise tiltale i saken. I straffesaker ligger kompetansen hos statsadvokaten, med mindre den er delegert til politiet med hjemmel i § 67, 2. ledd. Det er imidlertid tilstrekkelig at statsadvokaten treffer *beslutningen* om at forelegg skal utferdiges og hva det går ut på. Selve utferdigelsen kan han overlate til politiet, jf. påtaleinstruksen § 20-4.<sup>608</sup>

Hovedregelen etter straffeprosessloven er at politiet avgjør spørsmålet om tiltale i saker om forseelser, og forbrytelser som etter loven ikke kan medføre fengselsstraff i mer enn ett år.<sup>609</sup> De fleste overtredelser i fiskerisaker faller i praksis inn under en av disse kategoriene.

Når et forelegg ikke vedtas, eller vedtakelseserklæringen ikke er kommet inn innen betenkningstidens utløp, kan påtalemyndigheten sende saken til retten med begjæring om pådømmelse, under henvisning til at forelegget trer i stedet for tiltalebeslutning.<sup>610</sup> Saken oversendes retten av politiet.<sup>611</sup>

Overordnet påtalemyndighet har adgang til å gripe inn og oppheve et vedtatt forelegg til *gunst* for siktede.<sup>612</sup> Han kan derimot ikke oppheve forelegget til skade for siktede dersom han mener boten er satt for lavt. Imidlertid kan han benytte anledningen til å instruere politiet med sikte på framtidige saker.<sup>613</sup>

#### *f) Klage og omgjøring*

Påtalemyndighetens vedtak om henleggelse, påtaleunnlattelse, utferdigelse av forelegg og utferdigelse av tiltalebeslutning kan påklages til nærmeste overordnede påtalemyndighet. Riksadvokatens vedtak kan imidlertid ikke påklages.<sup>614</sup> En påbegynt forfølgning kan også frafalles av overordnet påtalemyndighet. Beslutning om å unnlate påtale eller om å frafalle en påbegynt forfølgning mot en siktet, kan omgjøres av overordnet påtalemyndighet innen tre måneder.

608) Andenæs, Johs. (2000): *Norsk straffeprosess*, s. 322.

609) Jf. straffeprosessloven § 67, 2. ledd.

610) Jf. straffeprosessloven § 268 og påtaleinstruksen § 20-8, 1. ledd.

611) Dersom forelegget er utferdiget etter beslutning av overordnet påtalemyndighet, må saken først forelegges denne dersom det ikke er truffet bestemmelse om sakens behandling om forelegget ikke vedtas, eller sakens forhold ellers tilsier det, jf. påtaleinstruksen § 20-8, 2. ledd og § 20-4, 1. ledd, 3. punktum.

612) Jf. straffeprosessloven § 258, 1. ledd og påtaleinstruksen § 20-9.

613) Andenæs, Johs. (2000): *Norsk straffeprosess*, s. 232.

614) Jf. straffeprosessloven § 59a.

Denne fristen gjelder selv om beslutningen ikke er truffet av kompetent påtalemyndighet.<sup>615</sup>

#### **7.3.4.7 Reaksjonstyper som kan være aktuelle i fiskerisaker<sup>616</sup>**

Tabell 30 viser aktuelle hjemmelsgrunnlag i fiskerisaker.<sup>617</sup>

##### *Foretaksstraff*

Det kan være aktuelt å vurdere å ilegge foretaksstraff i tillegg til bot mot skipper og inndragning mot rederiet i tilfeller der det er begått gjentatte og/eller grove overtredelser, i tilfeller hvor det ulovlige fisket har medført betydelige fortjenestemuligheter for rederiet, og/eller i tilfeller hvor det er særlig viktig å understreke de strafferettslige og preventive momenter overfor rederiene.<sup>618</sup> I tilfeller hvor det foretas oppbringelse av utenlandsk fartøy for eldre straffbare forhold, og hvor det i mellomtiden er mønstret på ny skipper, kan det være praktisk å ilegge foretaket bot med hjemmel i straffeloven §§ 48 a og b i stedet for å gi bot (med de praktiske problemer dette normalt vil medføre) til skipperen som har mønstret av.<sup>619</sup>

##### *Hefte*

Retten kan på begjæring av påtalemyndigheten beslutte hefte i fartøyet for et bestemt beløp når det er grunn til å frykte at fullbyrdingen ellers ville bli forspilt eller vesentlig vanskeliggjort. Selv om fartøyet ikke tilhører siktede, er det adgang til å ta hefte i det. Når det er tatt hefte i et fartøy, innebærer det at fartøyet ikke må forlate stedet der det ligger. Dersom fartøyet ikke ligger i havn, skal beslutningen om hefte inneholde et påbud om å gå til et nærmere angitt sted. Dersom det stilles annen tilfredsstillende sikkerhet, kan hefte avverges. Hefte faller bort når det blir frafalt fra påtalemyndighetens side, eller når retten ved kjennelse beslutter det, fordi grunnlaget for heftet er falt bort.

615) Jf. straffeprosessloven § 75, 1. og 2. ledd.

616) Bot og fengselsstraff som reaksjon er, i tillegg til i spesiallovgivningen, også hjemlet flere steder i straffelovens bestemmelser. For de ulike reaksjonstypenes nærmere anvendelsesområde, henvises det til kap. 7.2.1.3 "beskrivelse av handlingsrom mht. til sanksjoner/strafferammer".

617) Den som kjennes skyldig i en straffbar handling kan i tillegg til reaksjonene nevnt i tabellen, idømmes rettighetstap som formell straffereaksjon etter straffeloven § 29. Bestemmelsen gir hjemmel for å idømme tap av stilling eller virksomhet som den skyldige har vist seg uskikket til eller må fryktes å ville misbruke.

618) Jf. f.eks. Rt. 1996 s. 624 og Rt. 1996 s. 1065.

619) Retningslinjer for saker som gjelder brudd på NØS-loven, saltvannsfiske-loven, kystvaktloven og råfiskloven, Troms og Finnmark statsadvokatembeter.



Tabell 30 Reaksjonstyper og hjemmelsgrunnlag i fiskerisaker

Type reaksjon	Hjemler	Kommentar
Bot	Saltvannsfiskeloven § 53, 1. ledd Deltakerloven § 31, 1. ledd Soneloven § 8, 1. ledd Kystvaktloven § 36, 1. ledd Fiskeforbudsloven § 10 Råfiskloven § 9 Kjøperregistreringsloven § 6 Svalbardloven § 4, 2. ledd	I fiskerisaker vil bøter normalt rettes mot skipsføreren.
Fengselstraff	Saltvannsfiskeloven § 53, 1. ledd Deltakerloven § 31, 1. ledd Kystvaktloven § 36, 1. og 2. ledd Fiskeforbudsloven § 10 Svalbardloven § 4, 2. ledd Råfiskloven § 9	Ved gjentatte og/eller alvorlige eller omfattende overtredelser av fiskerilovgivningen kan det være aktuelt å bruke fengselstraff alene eller sammen med bøter mot fartøysfører og daglig leder av fiskemottak. Fengsel kan i utgangspunktet ikke brukes overfor utenlandske fiskere. <sup>620</sup>
Inndragning	Saltvannsfiskeloven § 54 Soneloven § 9 Fiskeforbudsloven § 11, 1. ledd Straffeloven §§ 34 og 35	Råfiskloven har ingen egen inndragningshjemmel. Inndragning mot fiskemottak/landanlegg må derfor vurderes etter de alminnelige inndragningshjemlene i straffeloven §§ 34 og 35. Inndragning rettes normalt mot vedkommende rederi/foretak. Hvis skipper og reder er samme person, utferdiges normalt ett forelegg som inneholder både bot og inndragning. <sup>621</sup>

### Sondringen mellom forseelser og forbrytelser

Norsk straffelovgivning skiller mellom forbrytelser og forseelser. En forbrytelse er en straffbar handling av grovere karakter enn en forseelse. Etter straffeloven § 2 er hovedregelen at straffbare handlinger i spesiallovgivningen er forbrytelser dersom de har en strafferamme på mer enn tre måneders fengsel. Øvrige straffbare handlinger klassifiseres som forseelser dersom ikke loven selv sier noe annet. I spesiallovgivningen er det ofte bestemt at handlingen er en forseelse selv om strafferammen overstiger tre måneder.<sup>622</sup> Forsøk på forseelse, dvs. en handling som ikke har blitt fullbyrdet, er ikke straffbart, i motsetning til forsøk på forbrytelse.<sup>623</sup> For de aktuelle bestemmelser knyttet til fiskerisaker, er imidlertid forsøk likestilt med fullbyrdet handling.<sup>624</sup> I praksis vil de fleste overtredelser i fiskerisaker være forseelser. Bøter for forseelser blir kun registrert i bøteregis-

teret, ikke i strafferegisteret.<sup>625</sup>, jf. strafferegistreringsloven § 1, 1. ledd nr. 2 og § 6.

Formuesforbrytelsene i straffeloven krever normalt skyldformen forsett, men enkelte aktuelle straffebud rammer også de grovt uaktsomme eller uaktsomme forgåelser, for eksempel straffeloven § 317. Straffebestemmelsene i spesiallovgivningen rammer også dem som handler *uaktsomt*.<sup>626</sup>

### 7.3.4.8 Saksgang hos statsadvokatembetene

Overtredelser av fiskerilovgivningen vil vanligvis være forseelser, og det innebærer at påtalemyndigheten i politiet har full kompetanse, jf. straffeprosessloven § 67. For å sikre samordning av reaksjonene, og særlig for å sikre at like saker behandles likt, skal imidlertid fiskerisakene (hele saken) rutinemessig sendes til Troms og Finnmark statsadvokatembeter til gjennomsyn og kontroll så snart de er rettskraftig avgjort ved forelegg eller dom. Henlagte saker omfattes ikke av dette pålegget.<sup>627</sup>

620) Jf. Havrettskonvensjonen art. 73 nr. 3, jf. NOU 2005:10, s. 200.

621) Retningslinjer for saker som gjelder brudd på NØS-loven, saltvannsfiskeloven, kystvaktloven og råfiskloven, Troms og Finnmark statsadvokatembeter.

622) Mæland, Henry John (2004): *Innføring i alminnelig strafferett*, 3. utg., s. 53.

623) Jf. straffeloven § 49.

624) Jf. saltvannsfiskeloven § 53, 3. ledd, 2. pkt; NØS-loven § 8, 2. ledd; kystvaktloven § 36, 4. ledd, 2. pkt. mv.; brev av 19. mars 2007 fra Riksadvokaten til Riksrevisjonen.

625) Jf. lov om strafferegistrering av 11. juni 1971 nr. 52 (strafferegistreringsloven), § 1, 1. ledd nr. 2 og § 6.

626) Brev av 19. mars 2007 fra Riksadvokaten til Riksrevisjonen; retningslinjer for saker som gjelder brudd på NØS-loven, saltvannsfiskeloven, kystvaktloven og råfiskloven, Troms og Finnmark statsadvokatembeter.

627) Retningslinjer for saker som gjelder brudd på NØS-loven, saltvannsfiskeloven, kystvaktloven og råfiskloven, Troms og Finnmark statsadvokatembeter.

Troms og Finnmark statsadvokatembeter har en *faglederrolle* i fiskerisaker. Alle fiskerisaker skal etter slutføring hos politiet inn til kontroll hos Troms og Finnmark statsadvokatembeter. Det *formelle* kvalitetssikringsansvaret omfatter kun fartøysakene, jf. påtaleinstruksen § 33-2, men også saker mot landanlegg sendes som regel inn til gjennomsyn og kontroll.<sup>628</sup>

I de tilfeller KV Nord/Sør eller Fiskeridirektoratet klager på politiets vedtak, går saken til statsadvokaten.

### 7.3.5 Domstolene

#### 7.3.5.1 Regelverket for domstolens behandling av straffesaker

Reglene om domstolsorganisasjonen finnes i domstolloven.<sup>629</sup> Loven omhandler blant annet domstolsapparatets oppbygning, rettens sammensetning og domsmyndighet og krav til dommeres kvalifikasjoner og habilitet, og den gjelder for både sivilprosessen og straffeprosessen.

Hovedregelen om behandlingen av straffesaker er at disse behandles etter reglene i straffeprosessloven<sup>630</sup> når ikke annet følger av lovgivningen ellers. I tillegg skal visse krav som ikke går ut på straff, men står straffen nær, også behandles etter straffeprosesslovens regler, uansett om de behandles alene eller i forbindelse med et straffekrav.<sup>631</sup> Et krav om offentlig inndragning vil aldri være straff i lovens forstand (jf. straffeloven §§ 34–38), men skal behandles etter straffeprosessens regler.<sup>632</sup> Inndragning vil som hovedregel anses som straff etter forbudet mot dobbeltforfølgning i EMK protokoll 7 artikkel 4.<sup>633</sup>

Folkeretten legger visse bånd på straffeprosessen. I straffeprosessloven § 4 heter det: ”Lovens regler gjelder med de begrensninger som er anerkjent i folkeretten eller følger av overenskomst

med fremmed stat.”<sup>634</sup> Bestemmelsen tar for det første sikte på regler som følger direkte av folkeretten,<sup>635</sup> men også traktater Norge har inngått. Tilsvarende er det tatt inn en bestemmelse i straffeloven § 1 om at loven (første del) som hovedregel gjelder for alle straffbare handlinger, men at straffelovgivningen gjelder med de begrensninger som følger av overenskomst med fremmed stat eller av folkeretten for øvrig. I fiskerisaker fører for eksempel dette til at det som hovedregel ikke kan idømmes fengselsstraff for overtredelse begått av utenlandske fartøysførere utenfor sjøterritoriet, men innenfor grensen for norsk fiskerijurisdiksjon, jf. Havrettskonvensjonen art. 73 nr. 3.<sup>636 637</sup>

#### 7.3.5.2 Generelt om det norske domstols-systemet<sup>638</sup>

Domstolene i Norge er atskilt fra den lovgivende og dømmende makt, dvs. Stortinget og regjeringen.<sup>639</sup> Domstolene har rett og plikt til å ta stilling til konkrete saker som blir lagt fram for retten. En sak som skal behandles, må legges fram for domstolen av den som vil ha prøvd saken. Domstolene tar ikke opp saker på eget initiativ.

De alminnelige domstolene i Norge er Høyesterett, Høyesteretts kjæremålsutvalg, lagmannsrettene (seks totalt) og tingrettene (75 totalt). Disse domstolene dømmer både i sivile saker og i straffesaker.<sup>640</sup> Alle ordinære straffesaker starter i tingretten. Det er bare domstolene som kan idømme straff, og ingen kan dømmes til straff uten at dette er hjemlet i lov. Høyesterett er landets øverste

628) Ifølge skriftlig uttalelse fra Troms og Finnmark statsadvokatembeter til Riksrevisjonen i forbindelse med verifisering av fakta, 12. desember 2006.

629) Jf. lov om domstolene av 13. august 1915 nr. 5.

630) Jf. straffeprosessloven § 1.

631) Jf. straffeprosessloven § 2.

632) Jf. straffeprosessloven § 2, nr. 2.

633) Brev av 19. mars 2007 fra Riksadvokaten til Riksrevisjonen.

634) Selv om man ikke hadde hatt en slik uttrykkelig bestemmelse, ville man i tvilstilfelle ha tolket loven slik at den ikke kommer i strid med folkeretten. Det følger av det generelle presumpsjonsprinsipp: Norsk rett presumeres å være i overensstemmelse med folkeretten. Men gjennom § 4 er de folkerettslige begrensningene direkte gjort til en del av norsk rett. Jf. Andenæs, Johs. (1997) *Alminnelig straffeprosess*, s. 10.

635) F.eks. immunitet for fremmede lands statsoverhoder og diplomater.

636) I området mellom 12 og 200 nautiske mil fra grunnlinjene.

637) Jf. også aktuelle bestemmelser i norsk lovgivning, f.eks. saltvannsfiskeloven § 53, 2. ledd.

638) Framstillingen om domstolene er, der det ikke er oppgitt andre kilder, i stor grad basert på informasjon hentet fra domstolenes Internettsider, [www.domstol.no](http://www.domstol.no).

639) Dette følger av maktfordelingsprinsippet. Den norske Grunnloven regulerer ikke dette direkte, men det kommer klart fram av forarbeidene. Det følger også indirekte av enkelte grunnlovsbestemmelser, f.eks. § 88 om at Høyesterett dømmer i siste instans.

640) Alle rettsaker i de alminnelige domstolene ledes av fagdommere, som er jurister. Men både i tingretten og i lagmannsretten deltar lekdommere (vanlige borgere) ved behandling av straffesaker. Det er to typer lekdommere: ordinære og fagkyndige. De siste har ”særlig kyndighet” innenfor ett eller flere fagområder. Begge kategorier velges som hovedregel av kommunestyret for en periode på fire år.

domstol og ankeinstans for dommer avsagt på lavere nivå. Avgjørelsene som treffes her, er endelige og kan ikke påklages.<sup>641</sup> Tre av høyesterettsdommerne utgjør Høyesteretts kjæremålsutvalg. Dette regnes som en egen domstol som må gi sitt samtykke til at saken kan bringes inn for Høyesterett. Kjæremålsutvalget kan også treffe endelig avgjørelse i en del saker. Høyesterettsdommerne gjør tjeneste i kjæremålsutvalget etter tur.

Dommerne er uavhengige i avgjørelsen av den enkelte sak. Dommerne kan ikke instrueres i sin domsutøvelse, og Høyesteretts avgjørelser kan ikke overprøves av andre myndigheter.<sup>642</sup>

En dom kan endres av overordnet domstol etter ankebehandling.<sup>643</sup> En høyere domstol kan ikke på eget initiativ instruere en underordnet domstol i hvordan den skal behandle enkeltsaker. Dersom en part går videre med en avgjørelse, kan imidlertid den høyere domstolen bestemme at den underordnede domstolen skal behandle saken på nytt. Den underordnede domstolen må da følge de vurderingene som den overordnede domstolen har lagt til grunn for sin avgjørelse. Det er Stortinget som vedtar lovene som domstolene anvender i de sakene som bringes inn til behandling. Det er domstolen som tolker loven, og som i siste omgang avgjør hvordan den skal forstås. I tillegg har domstolene på en rekke områder utviklet det som i dag er gjeldende rett.

Det er et viktig prinsipp at domstolen eller dommerne ikke skal utsettes for påvirkning i retning av det ene eller det andre resultatet. En rettsstat krever dommere som er uavhengige og upartiske i forhold til partene og de interesser de representerer. Dette er grunnleggende for befolkningens tillit til domstolene. Prinsippet er kommet til uttrykk i domstolloven, der det slås fast at en dommer er uavhengig i sin dømmende virksomhet og skal utføre sin dommergjerning upartisk og på en måte som inngir alminnelig tillit og respekt.<sup>644</sup> Av samme grunn kan partene i en sak

kreve at dommeren fratrer behandlingen av saken. Det kan de gjøre hvis dommeren har en tilknytning til saken eller partene som kan skape tvil om han eller hun vil foreta en uhildet vurdering. Dommerne har i hver enkelt sak et selvstendig ansvar for å påse at de ikke er inhabile. For øvrig har dommere som embetsmenn et særskilt stillingsvern etter Grunnloven § 22 som skal sikre at de ikke blir sagt opp som følge av upopulære beslutninger som myndighetene eller andre er uenige i. I henhold til domstolsloven kan dommere derfor ikke sies opp eller forflyttes mot sin vilje og kan bare avskjediges etter rettergang og dom.<sup>645</sup>

### 7.3.5.3 Saksgang i domstolene

Behandlingen av fiskerisaker i domstolene skiller seg i prinsippet ikke fra andre typer straffesaker. Alle straffesaker behandles av tingretten i første instans.<sup>646</sup>

#### *1. Prinsipper for domstolenes bevisvurdering i straffesaker*

Det er et viktig prinsipp i strafferetten at det er politiet og påtalemyndigheten som innhenter bevis ved etterforskning, og som bringer saken inn for retten ved tiltalebeslutning (anklageprinsippet). Retten skal være uavhengig i saken og vurdere bevisene uten på forhånd å ha tatt stilling til hvilke bevis som skal føres. Heller ikke den personen som er tiltalt i saken, har plikt til å opplyse saken gjennom å legge fram bevis. Det innebærer at det er påtalemyndigheten som har bevisbyrden i straffesaker.<sup>647</sup>

Ved avgjørelsen av hva som anses bevist, vurderes bare de bevisene som er ført under selve hovedforhandlingen. Dermed er det kun det som kommer fram under forhandlingen for den dømmende rett, som er grunnlaget for dommen.<sup>648</sup> Et viktig prinsipp i forbindelse med domstolens behandling er at bevisene skal føres umiddelbart for den dømmende rett (bevisumiddelbarhetsprinsippet). Det som står i etterforskningsdokumenter, kan retten bare legge til grunn dersom det har blitt opplest under hovedforhandlingen. Det er imidlertid begrenset adgang til å gjøre dette. Som hovedregel skal alle vitner som partene vil påberope seg, avhøres under hovedforhandlingen, og tilsvarende gjelder også andre

641) Et spesielt unntak fra denne regelen gjelder saker som kan bringes inn for Menneskerettsdomstolen i Strasbourg.

642) Internasjonale domstoler har de siste tiårene fått stadig større betydning, særlig i forhold til internasjonale konvensjoner om menneskerettigheter. Bl.a. spiller Menneskerettsdomstolen i Strasbourg en viktig rolle i rettsutviklingen. Dersom denne domstolen skulle tolke konvensjonen annerledes enn Høyesterett, må Høyesterett i framtiden ta hensyn til disse avgjørelsene.

643) Den vanlige ankefristen i straffesaker er to uker fra dommen er avsagt, jf. straffeprosessloven § 310, 1. ledd.

644) Jf. lov om domstolene av 13. august 115 nr. 5 (domstolloven), § 55, 3. ledd.

645) Jf. domstolloven § 55, 4. ledd.

646) Jf. straffeprosessloven § 5.

647) Jf. domstolenes Internettider, [www.domstol.no](http://www.domstol.no).

648) Jf. straffeprosessloven § 305.

bevis, som for eksempel forklaringer fra tiltalte.<sup>649</sup>

## 2. I hvilken grad retten er bundet av de hjemler som anføres av påtalemyndigheten

Når påtalemyndigheten har brakt saken inn for domstolene, framgår det av straffeprosessloven at retten kan ta hensyn til andre *faktiske omstendigheter* og andre *lovbestemmelser* enn påtalemyndigheten har påberopt.<sup>650 651</sup>

Aktors påstand om *hvilken straff* som påtalemyndigheten krever idømt, danner ingen grense for den straffen som domstolen kan ilegge.<sup>652</sup> Dersom påtalemyndigheten for eksempel har lagt ned påstand om bot eller en betinget fengselsstraff, kan retten idømme ubetinget fengsel i stedet. Det er også anledning til å idømme straffer som ikke er påstått, for eksempel til bot eller rettighetstap i tillegg til fengselsstraff. Også inndragning kan etter straffeprosessloven ilegges av retten av eget tiltak uten at påtalemyndigheten har satt fram krav om det.<sup>653</sup> I forbindelse med en lovendring om dette i 1999<sup>654</sup> ble det gitt som begrunnelse at inndragning er en rent strafferettslig reaksjon, og at rettens kompetanse derfor bør være den samme ved inndragning som ved straff, dersom ikke gode grunner taler for en annen løsning. Retten har imidlertid ikke *plikt* til å avgjøre spørsmålet om inndragning og kan velge å ikke ta stilling til det.<sup>655</sup> Straff kan imidlertid ikke ilegges i en sak som bare gjelder inndragning.<sup>656</sup>

Etter avsluttet hovedforhandling blir saken tatt opp til dom, og etter rådslagning mellom dommerne blir dommen avsagt. En fellende dom skal angi hovedpunktene i rettens bevisvurdering.<sup>657</sup> Det kan blant annet være av betydning for partene når de overveier om de skal anke dommen, og for ankedomstolen når den vurderer om en anke skal fremmes til ankeforhandling. En fel-

649) Andenæs, Johs. (2000): *Norsk straffeprosess*, s. 15f.

650) Jf. straffeprosessloven § 38.

651) Det er kun hvis det er snakk om straffebud til vern for andre *interesser*, at påtalemyndighetens standpunkt er avgjørende, jf. Andenæs, Johs. (2000): *Norsk straffeprosess*, s. 347.

652) Jf. straffeprosessloven § 38, 2. ledd, 2. punktum

653) Jf. straffeprosessloven § 38, 2. ledd, 2. punktum.

654) Jf. revisjon av straffelovens inndragningsregler ved lov av 11. juni 1999 nr. 39.

655) Andenæs, Johs. (1997): *Alminnelig strafferett*, s. 349f.

656) Jf. straffeprosessloven § 38, 2. ledd, 3. punktum.

657) Jf. straffeprosessloven § 40, 5. ledd.

lende dom skal, når det gjelder skyldspørsmålet, "[...] bestemt og uttømmende angi det saksforhold retten har funnet bevist som grunnlag for dommen". Det kreves en beskrivelse av de faktiske forhold som ledd for ledd dekker vilkårene for straffbarhet.<sup>658</sup> En frifinnende dom skal "[...] angi de vilkår for straffeskyld som antas å mangle, eller de omstendigheter som utelukker straff eller annen rettsfølge som det er fremmet krav om".<sup>659</sup>

## 3. Adgangen til å overprøve rettsavgjørelser

Dommen kan innen visse tidsfrister angripes ved såkalte "rettsmidler" (dvs. de framgangsmåter partene i saken har til å få en rettsavgjørelse prøvd på ny) og ankes inn for neste rettsinstans, lagmannsretten. Adgangen til å overprøve regnes for å være en viktig rettssikkerhetsgaranti. I straffesaker kan en anke til lagmannsretten gjelde bevisbedømmelsen knyttet til skyldspørsmålet, lovanvendelsen, saksbehandlingen eller straffutmålingen. Det er en viss adgang til å påanke saken videre til Høyesterett. Behandlingen av anken i Høyesterett forutsetter samtykke fra Høyesteretts kjæremålsutvalg.<sup>660</sup> En anke til Høyesterett kan imidlertid ikke grunnes på feil ved bevisbedømmelsen under skyldspørsmålet.<sup>661</sup> Det innebærer at når det gjelder skyldspørsmålet, er Høyesterett bundet av den bevisbedømmelsen som den underordnede rett har foretatt. Avgjørelser i Høyesterett er endelige.

## 7.4 Statistikk over bruken av sanksjoner og påtale

### 7.4.1 Myndigheter som er ansvarlige for kontroll og håndhevelse på havet (Kystvakten)

#### *Statistikk over bruken av sanksjoner i perioden 2003–2005*

Dette underkapittelet vil gå gjennom Kystvaktens statistikk for bruk av sanksjoner, dvs. skriftlige advarsler og anmeldelser/oppbringelser, i forbindelse med overtredelser i torskefiskerierne/samtlige fiskerier nord for 62°N i perioden 2003–2005.<sup>662</sup> Gjennomgangen vil bestå av tre tabeller: Tabell 31 vil ta for seg KVN's reaksjo-

658) Jf. straffeprosessloven § 40, 2. ledd; Andenæs, Johs. (2000): *Norsk straffeprosess*, s. 399f.

659) Jf. straffeprosessloven § 40, 4. ledd.

660) Jf. straffeprosessloven § 323, 1. ledd.

661) Jf. straffeprosessloven § 306, 2. ledd.

662) Alle dataene er hentet enten direkte fra Kystvaktens inspeksjonsdatabase eller fra KVN's årsrapporter for det aktuelle tidsrommet.

ner i form av skriftlige advarsler, anmeldelser/oppbringelser, og bortvisninger<sup>663</sup> i torskefiskeriene i NØS og Fiskevernsonen ved Svalbard (VS) i det aktuelle tidsrom. Tabell 32 vil se på KVN's reaksjoner i form av skriftlige advarsler, anmeldelser og oppbringelser i samtlige fiskerier i NØS og VS i det aktuelle tidsrom, mens tabell 33 vil redegjøre for KVN's reaksjoner i form av skriftlige advarsler, anmeldelser/oppbringelser, og bortvisninger i torskefiskeriene i NØS og VS i det aktuelle tidsrom fordelt på norske og utenlandske fartøy.

Som det framgår av tabell 31, var det omtrent dobbelt så mange overtredelsessaker<sup>667</sup> i VS som i NØS i det aktuelle tidsrommet. Videre viser tallene klart at skriftlige advarsler er den mest brukte sanksjonsformen, uavhengig av sone. Samtidig ser man at oppbringelse/anmeldelse har blitt brukt oftere som sanksjonsform i NØS enn i VS i disse fiskeriene i det aktuelle tidsrommet. Ifølge KVN har russiske fartøy pålegg fra russiske myndigheter om ikke å rapportere til norske myndigheter under fiske i sistnevnte sone.<sup>668</sup> Det relative forholdet mellom oppbringelser/anmeld-

elser og skriftlige advarsler i VS må i så fall også ses i direkte sammenheng med dette. I absolutte tall er antall oppbringelser/anmeldelser i torskefiskeriene i NØS og VS i det aktuelle tidsrommet henholdsvis 24 og 4.

Som man kan se av tabell 32, utgjør overtredelsessakene i VS fremdeles et klart flertall av det totale antall saker i de to sonene når man ser samtlige fiskerier under ett, men i mindre grad enn for torskefiskeriene isolert sett. Videre framgår det at mønsteret er det samme i denne tabellen med hensyn til forholdet mellom skriftlige advarsler og anmeldelser/oppbringelser i NØS og VS som i tabell 31. Det relative forholdet mellom disse sanksjonsformene i VS må imidlertid også her ses i lys av at russiske fartøy ifølge KVN har pålegg fra russiske myndigheter om ikke å rapportere til norske myndigheter under fiske i denne sonen.

Som det framgår av tabell 33, er det stor forskjell mellom NØS og VS når det gjelder andelen overtredelsessaker med henholdsvis norske og utenlandske fartøy. I NØS utgjør sakene med

**Tabell 31 KVN's reaksjoner ved overtredelser i torskefiskeriene nord for 65°N fordelt på NØS og VS i perioden 2003–2005, i prosent**

Sone	Totalt	Skriftlige advarsler	Anmeldelser/oppbringelser	Bortvist fra feltet <sup>664</sup>
NØS <sup>665</sup>	31	78	20	2
VS <sup>666</sup>	69	98	2	0

**Tabell 32 KVN's reaksjoner ved overtredelser i samtlige fiskerier nord for 65°N fordelt på NØS og VS i perioden 2003–2005, i prosent**

Sone	Totalt	Skriftlige advarsler	Anmeldelser/ oppbringelser
NØS <sup>669</sup>	40	78	22
VS <sup>670</sup>	60	99	1

663) Ettersom bortvisning har blitt registrert i inspeksjonsdatabasen som reaksjon i enkelte overtredelsessaker, har også dette blitt tatt med i tabellen. Bortvisning regnes imidlertid ikke som en reaksjon som har et pønalt formål, dvs. straff/sanksjon.

664) Prosenttallene er rundet av til nærmeste hele prosent, noe som har ført til at én bortvisning i VS har falt ut.

665) Totalt antall overtredelsessaker i NØS er 116.

666) Totalt antall overtredelsessaker i VS er 256.

667) Det inkluderer også saker hvor flere regelbrudd kan ha vært avdekket samtidig.

668) Årsrapport KVN 2003, 2004 og 2005.

669) Totalt antall overtredelsessaker, hvor flere regelbrudd kan ha vært avdekket samtidig, er 330.

670) Totalt antall overtredelsessaker, hvor flere regelbrudd kan ha vært avdekket samtidig, er 501. Det er eksklusive tre oppbringelsessaker i Svalbards territorialfarvann og indre farvann, som ikke er en del av VS.

**Tabell 33 KVNes reaksjoner ved overtredelser i samtlige fiskerier nord for 65°N fordelt på norske og utenlandske fartøy i NØS og VS i perioden 2003–2005, i prosent**

Sone	Norske vs. utenlandske	Totalt	Skriftlige advarsler	Anmeldelser/oppbringelser <sup>671</sup>	Bortvist fra feltet <sup>672</sup>
NØS <sup>673</sup>	Norske <sup>674</sup>	34	77	23	0
	Utenlandske <sup>675</sup>	66	77	20	3
VS <sup>676</sup>	Norske <sup>677</sup>	1	100	0	0
	Utenlandske <sup>678</sup>	99	98	2	0

norske fartøy en tredel, mens de i VS kun utgjør 1 prosent (tre saker). Når det gjelder forholdet mellom skriftlige advarsler og anmeldelser/oppbringelser i de to sonene, ser man imidlertid at mønsteret er det samme for både norske og utenlandske fartøy som i de to foregående tabellene.<sup>679</sup>

#### 7.4.2 Myndigheter som er ansvarlige for kontroll og håndhevelse på land (Fiskeridirektoratet)

##### Statistikk over bruken av sanksjoner i perioden 2003–2005

Dette underkapittelet vil gå gjennom Fiskeridirektoratets statistikk for bruk av sanksjoner – dvs. skriftlige advarsler, anmeldelser og administrative sanksjoner – i forbindelse med overtredelser i torskfiskeriene nord for 62°N i perioden 2003–2005.<sup>680</sup> Gjennomgangen vil bestå av fire tabeller: Tabell 34 vil ta for seg hvor stor andel de enkelte regionkontorene<sup>681</sup> representerer av det totale antall overtredelser som har resultert i advarsel eller anmeldelse. Tabell 35 vil se på det

relative forholdet mellom antall advarsler og antall anmeldelser for hvert enkelt regionkontor. Tabell 36 vil redegjøre for Fiskeridirektoratets bruk av administrative sanksjoner totalt sett, mens tabell 37 vil ta for seg de vanligste overtredelsene og forholdet mellom det totale antall advarsler og det totale antall anmeldelser for hver av disse overtredelseskategoriene.

Som det framgår av tabell 34, er det stor variasjon mellom de enkelte regionkontorene med hensyn til andel overtredelser i torskfiskeriene nord for 62°N i det aktuelle tidsrommet. Tallet for region Nordland, som er det høyeste (30 prosent), er over ti ganger høyere enn tallet for region Trøndelag (3 prosent), som er det laveste. De store variasjonene må imidlertid delvis ses i sammenheng med variasjonene mellom regionene når det gjelder antall landinger og mengde landet fangst. Ser man for eksempel på antall overtredelser pr. 1000 sluttседler, er dette for-

**Tabell 34 Andel overtredelser i torskfiskeriene nord for 62°N i perioden 2003–2005 fordelt på regionkontorer, i prosent**

Type reaksj.	RTO <sup>682</sup>	RMR <sup>683</sup>	RNO <sup>684</sup>	STN <sup>685</sup>	RTR <sup>686</sup>	OVT <sup>687</sup>	RFI <sup>688</sup>
Andel overtr. <sup>689</sup>	3	13	30	9	13	4	28

671) Norske fartøy blir alltid anmeldt, mens utenlandske fartøy normalt blir oppbrakt hvis ikke det er avtale om noe annet. Se for øvrig pkt. 7.3.2.

672) Prosenttallene er rundet av til nærmeste hele prosent, og det har ført til at én bortvisning i VS har falt ut.

673) Totalt antall overtredelsessaker her er det samme som i tabell 31, dvs. 116.

674) Totalt antall norske overtredelsessaker i NØS er 40.

675) Totalt antall utenlandske overtredelsessaker i NØS er 76.

676) Totalt antall overtredelsessaker her er det samme som i tabell 31, dvs. 256.

677) Totalt antall norske overtredelsessaker i VS er 3.

678) Totalt antall utenlandske overtredelsessaker i VS er 253.

679) Når det gjelder norske fartøy i VS, må man imidlertid ta i betraktning at det kun dreier seg om tre saker, og det er et svært begrenset utvalg.

680) Statistikken for advarsler og anmeldelser er hentet direkte fra Fiskeridirektoratets inspeksjonsdatabase for det aktuelle tidsrommet. Oversikten over bruk av administrative sanksjoner er basert på brev fra Fiskeridirektoratet til Riksrevisjonen, 10. januar 2007.

681) Det inkluderer Overvåkningstjenesten for fiskefelt og Sjøtjeneste Nord.

682) Fiskeridirektoratet region Trøndelag.

683) Fiskeridirektoratet region Møre og Romsdal.

684) Fiskeridirektoratet region Nordland.

685) Sjøtjeneste Nord.

686) Fiskeridirektoratet region Tromsø.

687) Overvåkningstjenesten for fiskefelt.

688) Fiskeridirektoratet region Finnmark.

689) Totalt antall overtredelser er 261.

holdstallet 0,23 for Trøndelag og 0,42 for Nordland. Om man isteden ser på antall overtredelser per tusen tonn landet torsk, er forholdstallet 1,0 for Trøndelag og 0,3 for Nordland.<sup>690</sup>

Ser man alle regionkontorene under ett, er skriftlige advarsler totalt 63 prosent av reaksjonene og anmeldelser 37 prosent. Som man ser av tabell 35, er det imidlertid stor variasjon mellom de enkelte regionkontorene når det gjelder forholdstallet advarsler/anmeldelser i torskfiskeriene i det aktuelle tidsrommet. Prosentandelen for antall anmeldelser foretatt av OVT, som er den høyeste (91), er over tretti ganger høyere enn tallet for region Møre og Romsdal (3), som er den laveste.<sup>693</sup>

Skriftlige advarsler brukes ved mindre alvorlige overtredelser. Ved alvorligere overtredelser har Fiskeridirektoratet som regel mulighet til å velge enten en administrativ eller en strafferettslig sanksjon.<sup>697</sup> Av tabell 36 framgår Fiskeridirektoratets bruk av administrative sanksjoner ved overtredelse av fiskeriregelveket i forbindelse med torskfiskeriene nord for 62°N i tidsrommet 2003–2005.<sup>698</sup> Av denne tabellen ser man at administrative sanksjoner totalt har blitt brukt ti ganger i det aktuelle tidsrommet. I åtte av disse sakene har det kun vært snakk om *midlertidige sanksjoner* og kun for kortere tidsrom.<sup>699</sup> Til sammenlikning er antall anmeldelser i samme tidsrom 97.<sup>700</sup>

**Tabell 35 Forholdet advarsler/anmeldelser i torskfiskeriene nord for 62°N i perioden 2003–2005 for hvert enkelt regionkontor, i prosent**

Type reaksj.	RTO	RMR	RNO	STN	RTR	OVT	RFI
Adv. <sup>691</sup>	71	97	74	50	65	9	45
Anm. <sup>692</sup>	29	3	26	50	35	91	55

**Tabell 36 Fiskeridirektoratets bruk av administrative sanksjoner i torskfiskeriene nord for 62°N i perioden 2003–2005 (i absolutte tall)**

Reaksjon	Avslag på søknad om ervervstillatelse/ tilbakekall av ervervstillatelse <sup>694</sup>	Avslag på søknad om lisens/tilbakekall av lisens til utenlandske fartøy <sup>695</sup>	Bortfall av kjøpergodkjenning <sup>696</sup>	Ileggelse av overtredelsesgebyr	Totalt
Antall	5	4	1	0	10

**Tabell 37 Vanligste overtredelser i torskfiskeriene nord for 62°N i perioden 2003–2005 og Fiskeridirektoratets reaksjoner på disse, i prosent<sup>701</sup>**

Overtredelse	Mangelfull føring av fangst dagbok	Differanse sluttседdel/ kontrollert mengde	Bruk av ulovlig redskap	Ulovlig overføring av fangst	Ikke innmeldt fangst	Øvrige overtredelser <sup>702</sup>
Andel av totalt antall overtredelser	67	19	5	3	1	5
Advarsler	77	39	31	0	33	43
Anmeldelser	23	61	69	100	67	57

690) Bakgrunnstallene for disse utregningene er hentet fra Fiskeridirektoratets sluttседdelstatistikk for det aktuelle tidsrommet.

691) Totalt antall overtredelser er 164.

692) Totalt antall overtredelser er 97.

693) Se også pkt. 7.5.2.

694) Samtlige saker dreier seg om *midlertidig* tilbakekall av ervervstillatelse. For fire av fartøyene har tilbakekallingen kun vært for én eller to måneder.

695) For samtlige fartøy dreier det seg om tilbakekall av lisens. For to av disse varte denne tilbakekallingen kun ut året (2004).

696) Dette bortfallet varte kun i én uke.

697) Hvis det er snakk om samme overtredelse, kan man som regel ikke bruke både administrativ og strafferettslig sanksjon samtidig, ut fra hensynet til "dobbelstraff". Kilde: intervju med Fiskeridirektoratet, 2. november 2006.

698) For en nærmere beskrivelse av de forskjellige sanksjonsformene, se pkt. 7.3.3.

699) Se også pkt. 7.5.2.

700) Tallgrunnlaget her er det samme som for tabell 34, dvs. totalt 261 overtredelser.

701) Se fotnotene til de enkelte tallene i tabell 36.

702) Det dreier seg om brudd på varslingsplikt, brudd på veieplikt, dumping av fisk, manglende dispensasjon for kaisalg, ikke innmeldt fartøy, mangelfull utfylling av sluttседdel, manglende samarbeid/forulemping av kontrollør, brudd på saltvannsfiskeloven § 45, ulovlig bifangst, ulovlig omsetning av fisk og uriktige opplysninger på sluttседdel. Hver av disse overtredelsene utgjør mellom 0,4 og 0,8 prosent av det totale antallet overtredelser.

Om man ser på hvilke typer overtredelser som har ført til advarsel eller sanksjon, så er det desidert flest overtredelser knyttet til mangelfull føring av fangstdagbok, jf. tabell 37. Samtidig er det et klart skille mellom disse overtredelsene på den ene siden og samtlige øvrige overtredelser på den andre når det gjelder forholdet mellom advarsler og anmeldelser. I ”fangstdagboksaker” er advarsler et klart flertall av reaksjonene, mens forholdet er det motsatte for øvrige overtredelser.

### 7.4.3 Politi/påtalemyndighet og domstoler

På bakgrunn av statistikk over anmeldte torskesaker i perioden 2003–2005 innhentet fra Fiskeridirektoratet og Kystvakten ble sakene identifisert i STRASAK. Statistikken nedenfor er framstilt på bakgrunn av et materiale på til sammen 98 saker som med rimelig sikkerhet kunne sies å være avgjort.<sup>703</sup> Den statistiske framstillingen må ses i sammenheng med kapittel 7.5 om utfordringer knyttet til sanksjoner og påtale i praksis, for et mer helhetlig bilde.

### 1. Saksutfall fordelt på typen overtredelse (statistikkgruppe)

Tabell 38 viser utfallet av fiskerisakene etter straffesaksbehandlingen, fordelt på hovedgrupper av overtredelser. Overtredelsene er klassifisert etter de aktuelle statistikkgruppene politiet bruker. Disse har noe ulikt generalitetsnivå. Den største gruppen av saker knytter seg til statistikkgruppe 5410 ”Ikke ført fangstdagbok”. Av disse 30 sakene endte 26 saker med vedtatt forelegg (på bot og/eller inndragning) eller fellende dom. Dernest gjelder de fleste vedtatte forelegg/fellende dommer overtredelser knyttet til statistikkgruppe 5406 ”Maskeviddebestemmelser”, 5409 ”Oppgaveplikt”, dvs. manglende overholdelse av opplysningsplikt overfor fiskeridministrasjon og salgsgorganisasjon, og 5411 ”Sluttseddel/bryggeseddel”, til sammen 30 saker. De 18 henlagte sakene knytter seg til flere ulike statistikkgrupper, der 5409 ”Oppgaveplikt” utgjør hovedtyngden med 7 saker.

**Tabell 38 Utfall av saker kombinert med hjemmel – perioden 2003–2005**

Fordeling av hjemmel (statistikkgruppe) på utfall	Henlagt	Utfall			Total
		Vedtatt forelegg/dom foreligger	Dom på frifinnelse	Avgjort utenfor straffesak	
5410 Ikke ført fangstdagbok	2	26	1	1	30
5409 Oppgaveplikt	7	10	1	0	18
5411 Sluttseddel/bryggeseddel	4	9	0	0	13
5406 Maskeviddebestemmelser	0	11	0	0	11
5419 Lov om saltvannsfiske	5	4	0	0	9
8522 Lov om Norges økonomiske sone	0	6	2	0	8
5441 Ikke skrevet bryggeseddel	0	3	0	0	3
5405 Bifangstbestemmelser	0	2	0	0	2
3299 Sjøfartsforhold, diverse	0	1	0	0	1
5401 Merking av fiskeredskap	0	1	0	0	1
5413 Nektet innsyn i fangstdagbok	0	1	0	0	1
5449 Lov om omsetning av råfisk, diverse	0	1	0	0	1
<b>Total</b>	<b>18</b>	<b>75</b>	<b>4</b>	<b>1</b>	<b>98</b>

703) Tallene er basert på anmeldte saker i 2003–2005 innhentet fra Kystvakten og Fiskeridirektoratet i 2006. Disse sakene er deretter identifisert i STRASAK av Politiets data- og materielltjeneste som grunnlag for utarbeidelse av statistikken som her presenteres. ”Avgjort” betyr i denne sammenhengen at bot/forelegg er vedtatt, saken er henlagt, saken er avgjort utenfor straffesak, dom foreligger, eller at det foreligger dom på frifinnelse. Anmeldte saker som ikke er definert som avgjort, er dermed ikke inkludert i denne framstillingen. Det har ikke vært mulig, ut fra dataene i STRASAK, å identifisere saker med henblikk på om dom er rettskraftig. Det kan derfor være saker som Riksrevisjonen definerer som ”avgjort” ved dom, som har blitt anket, muligvis med et annet endelig utfall. De ulike avsnittene i framstillingen i kap. 7.4.3 opererer dessuten med ulikt ”antall saker totalt”. Det skyldes at det for enkelte saker ikke er tilstrekkelig informasjon i STRASAK til at saken kan inkluderes i framstillingen.



2. *Sammenlikning av saker anmeldt av Fiskeridirektoratet og Kystvakten mht. saksutfall*  
 Tabell 39 viser fordelingen av saker anmeldt av Fiskeridirektoratet og saker anmeldt av Kystvakten i forhold til saksutfall. Tabellen viser at ingen av sakene fra Kystvakten ble henlagt i perioden 2003–2005.

3. *Saksutfall fordelt på politidistrikter*  
 Tabell 40 viser utfallet av sakene fordelt på politidistrikt. Siste registrerte kode i saken er lagt til grunn. Tabellen viser oppsummert saksutfall fordelt på distrikt. Den viser at Vestfinnmark og Midtre Hålogaland hadde flest henlagte saker, hhv. 29 prosent og 27 prosent av antall anmeldte saker i distriktet i analyseperioden. Troms politidistrikt hadde ingen henlagte saker, og 91 prosent av sakene endte med vedtatt forelegg eller fellende dom.

4. *Saksutfall for hhv. norske og utenlandske saker*

Tabell 41 viser saksutfall for henholdsvis norske og utenlandske saker som er registrert i analyseperioden, og som er definert som ”avgjort”. Tabellen viser at de fleste overtredelsene i torskaker, både norske og utenlandske, ble avgjort ved vedtatt forelegg eller fellende dom, i 75 av 98 saker. 10 av de 75 sakene gjaldt dom på bot og/eller dom på inndragning, alle disse sakene var norske. Av de 4 sakene som er registrert som ”dom på frifinnelse”, var 3 utenlandske saker. 18 av sakene ble henlagt, alle norske. Av disse ble 14 henlagt pga. bevisets stilling, 1 pga. foreldelse og 1 pga. intet straffbart forhold bevist. Videre ble 1 utenlandsk sak avgjort utenfor straffesak.

5. *Forskjeller i gjennomsnittlig saksbehandlingstid mellom norske og utenlandske saker*

Av de 91 registrerte torskaker er det snakk om 79 norske statsborgere og 12 utenlandske.

**Tabell 39 Sammenlikning av saker – Fiskeridirektoratet og Kystvakten mht. henleggelse – perioden 2003–2005**

	Henlagt – ikke henlagt?				Total
	Henlagt	Vedtatt forelegg/ dom foreligger	Dom på frifinnelse	Avgjort utenfor straffesak	
Fiskeridirektoratet	18	62	1	0	81
Kystvakten	0	13	3	1	17
<b>Total</b>	<b>18</b>	<b>75</b>	<b>4</b>	<b>1</b>	<b>98</b>

**Tabell 40 Utfall av saker fordelt på politidistrikter, – perioden 2003–2005**

	Hvilke saker er henlagt – ikke henlagt?				Total
	Henlagt	Vedtatt forelegg/ dom foreligger	Dom på frifinnelse	Avgjort utenfor straffesak	
Helgeland	0	1	0	0	1
Inntrøndelag	2	0	0	0	2
Midtre Hålogaland	6	16	0	0	22
Salten	0	6	1	0	7
Troms	0	20	2	0	22
Vestfinnmark	7	15	1	1	24
Østfinnmark	3	17	0	0	20
<b>Total</b>	<b>18</b>	<b>75</b>	<b>4</b>	<b>1</b>	<b>98</b>

**Tabell 41: Utfall for norske og utenlandske saker – perioden 2003–2005**

	Norske og utenlandske saker		Total
	Norske	Utenlandske	
Henlagt	18	0	18
Vedtatt forelegg/dom foreligger	64	11	75
Dom på frifinnelse	1	3	4
Avgjort utenfor straffesak	0	1	1
<b>Total</b>	<b>83</b>	<b>15</b>	<b>98</b>

Dersom man sammenlikner gjennomsnittlig saksbehandlingstid for norske og utenlandske saker, jf. tabell 42, synes det å være vesentlig kortere saksbehandlingstid for de utenlandske enn de norske – 145 mot 393 dager.

**Tabell 42 Oversikt over gjennomsnittlig total behandlingstid for norske og utenlandske saker – perioden 2003–2005**

Norske og utenlandske saker	Antall dager gjennomsnitt	Antall saker
Norske	393	79
Utenlandske	145	12
<b>Total</b>	<b>361</b>	<b>91</b>

#### 6. Total saksbehandlingstid for alle sakene i hhv. 2003, 2004, 2005

Når man ser på utviklingen i total saksbehandlingstid for de 91 registrerte sakene for de tre analyseårene, ser man at denne er relativt stabil i 2003 og 2004, jf. tabell 43. Fra 2004 til 2005 er det imidlertid en nedgang på 154 dager i snitt, dvs. en reduksjon på 38 prosent.

**Tabell 43 Dager totalt for årene 2003–2005**

År	Antall dager gjennomsnitt	Antall saker
2003	391	27
2004	403	41
2005	249	23
<b>Total</b>	<b>361</b>	<b>91</b>

#### 7. Saker fra Fiskeridirektoratet vs. Kystvakten mht. saksbehandlingstid

Tabell 44 sammenlikner de 13 registrerte torskesakene fra Kystvakten og de 78 registrerte sakene fra Fiskeridirektoratet med hensyn til saksbehandlingstid. Oversikten viser at det er en vesentlig forskjell mellom sakene. Sakene fra Fiskeridirektoratet tar over dobbelt så lang tid før endelig avgjørelse foreligger som sakene fra Kystvakten – 390 dager i gjennomsnitt mot 183 dager:

**Tabell 44 Dager totalt – sammenlikning Fiskeridirektoratet og Kystvakten – perioden 2003–2005**

År	Antall dager gjennomsnitt	Antall saker
Fiskeridirektoratet	390	78
Kystvakten	183	13
<b>Total</b>	<b>361</b>	<b>91</b>

#### 8. Forskjeller i gjennomsnittlig saksbehandlingstid for saker anmeldt til ulike politidistrikter

Ut fra det foreliggende tallmaterialet er det 91 saker der man ut fra straffesaksregisteret har informasjon om totalt antall dager som har gått fra anmeldelse er registrert hos politidistriktet til saken er avgjort av påtalemyndighet eller domstol. Tabell 45 viser gjennomsnittlig saksbehandlingstid for saker anmeldt til de ti nordligste politidistriktene. Tallene viser at det er forskjeller mellom distriktene. Saker anmeldt til Helgeland politidistrikt har kortest saksbehandlingstid, med 166 dager. Grunnlaget her er imidlertid kun én sak.

**Tabell 45 Dager totalt for de 91 sakene hvor man har registrert "dager totalt" – perioden 2003–2005**

Distrikt	Antall dager gjennomsnitt	Antall saker
Helgeland	166	1
Inntrøndelag	424	2
Midtre Hålogaland	424	20
Salten	318	7
Troms	333	19
Vestfinnmark	454	22
Østfinnmark	239	20
<b>Total</b>	<b>361</b>	<b>91</b>

Saker anmeldt til Vestfinnmark politidistrikt har den gjennomsnittlig lengste saksbehandlingstiden med 454 dager. Dette distriktet har også flest saker med 22. Sammenlikner man de fire distriktene med flest saker, ser det ut til å være vesentlige forskjeller. Saker anmeldt til Østfinnmark politidistrikt kommer best ut med 239 dager og Vestfinnmark altså dårligst ut med 454 dager. Den statistiske framstillingen skiller for øvrig ikke mellom sakenes kompleksitet, noe som potensielt kan ha betydning for forskjellene i saksbehandlingstid.

#### 9. Gjennomsnittstiden saken har ligget hos etterforsker

Av de 95 torskesakene hvor det er registrert hvor lang tid de har ligget hos etterforsker i politidistriktet, framgår det av tabell 46 at dette varierer fra 21 dager i Helgeland politidistrikt, til 216 dager i Midtre Hålogaland. Helgeland er imidlertid også her registrert med kun én sak i perioden, mens Midtre Hålogaland er registrert med 21 saker.

Ser vi på de fire distriktene som er registrert med rundt 20 saker, ser vi at tiden hos etterforsker er fire ganger så lang hos Midtre Hålogaland som hos Vestfinnmark og Østfinnmark.

**Tabell 46 Antall dager hos etterforsker – perioden 2003–2005**

Distrikt	Antall dager gjennomsnitt	Antall saker
Helgeland	21	1
Inntrøndelag	37	2
Midtre Hålogaland	216	21
Salten	77	7
Troms	124	21
Vestfinnmark	54	23
Østfinnmark	52	20
<b>Total</b>	<b>106</b>	<b>95</b>

10. Gjennomsnittstid fra påtale til avgjørelse  
I 91 torskesaker er det registrert antall dager medgått fra påtale til saken er endelig avgjort, jf. tabellen nedenfor. Som tabell 47 viser, skiller Inntrøndelag seg ut med 424<sup>704</sup> dager i snitt for de to sakene som er registrert i perioden, mens Østfinnmark kommer best ut med 121 dager i snitt for sine 20 registrerte saker. For øvrig er gjennomsnittet for alle distriktene på 178 dager.

**Tabell 47 Dager fra påtale til avgjørelse – perioden 2003–2005**

Distrikt	Antall dager gjennomsnitt	Antall saker
Helgeland	130	1
Inntrøndelag	424	2
Midtre Hålogaland	183	20
Salten	147	7
Troms	177	19
Vestfinnmark	217	22
Østfinnmark	121	20
<b>Total</b>	<b>178</b>	<b>91</b>

704) Dette tallet kan være feilregistrert i STRASAK.

## 7.5 Utfordringer knyttet til sanksjoner og påtale i praksis

### 7.5.1 Myndigheter som er ansvarlige for kontroll på havet (Kystvakten)

#### Generelt

Kystvakten har rutiner for inspeksjoner og kvalitetssikring ved oppbringelser eller anmeldelser av fiskefartøy.<sup>705</sup> Skipssjefen på det enkelte KV-fartøy vil alltid konsultere med skvadronssjefen før anmeldelse utformes og oppbringelse eventuelt foretas. I denne forbindelse er det også fast rutine å sjekke opp mot tidligere saker for å sikre mest mulig konsekvent praksis. Skvadronssjefen går dessuten gjennom alle anmeldelser før de sendes til politi og påtalemyndighet. Som et siste ledd i kvalitetssikringen vil det også kunne være aktuelt å konsultere Troms og Finnmark statsadvokatembeter om det faktiske og juridiske grunnlaget for anmeldelsen/oppbringelsen. Ved oppbringelsessituasjoner i Fiskevernsonen ved Svalbard vil man ifølge KVN også konsultere flere andre instanser – i første rekke Sjef Kystvakten, Forsvarsdepartementet og Utenriksdepartementet.<sup>706</sup>

Generelt hevder KVN at de har et godt samarbeidsforhold til politi-/påtalemyndigheten og Fiskeridirektoratet i forbindelse med håndtering av fiskerisaker.<sup>707</sup>

I tillegg til rutinene for gjennomføring av inspeksjoner og konsultasjoner med relevante instanser i forbindelse med oppbringelse/anmeldelse, har man også en skriftlig veiledning som angir reaksjonsformer, med ev. slingringsmonn, i forbindelse med overtredelser begått av norske og utenlandske fartøy på sjøen i forbindelse med fiskeoperasjoner i vid forstand (*Veiledning i håndhevelse*). Ifølge KVN blir denne brukt rutinemessig og fungerer bra.<sup>708</sup>

Generelt er det en høy bevissthet i Kystvakten omkring behovet for å opprettholde og videreutvikle kompetansen på håndtering av fiskerisaker. Man arrangerer derfor blant annet egne inspektørkurs, hvor fiskerijus og etterforskningsmetoder er sentrale elementer, og hvor personell fra politiet er blant foredragsholderne. Der hvor

705) Intervjuer med KVN, 16. august og 21. november 2006.

706) Intervju med KVN, 21. november 2006.

707) Intervju med KVN, 21. november 2006.

708) Intervju med KVN, 21. november 2006.

anmeldelses-/oppbringelsessakene kommer opp for retten, følger man også disse prosessene med sikte på å få ny kunnskap og erfaring.<sup>709</sup>

Det grunnleggende utgangspunktet for KVN er at alle overtredelser som avdekkes, skal forfølges. Generelt hevder KVN også at de leverer fra seg et godt produkt hver gang de avgir en anmeldelse.<sup>710</sup>

### Viktigste utfordringer

Når det gjelder Kystvaktens vurdering av de viktigste utfordringene knyttet til sanksjoner og påtale i praksis, er det følgende forhold som i første rekke synes å peke seg ut: 1) håndhevelse i Fiskevernsonen ved Svalbard; 2) forskjellig oppfølgingspraksis for overtredelser begått av hhv. utenlandske og norske fartøy; 3) politi- og påtalemyndighetens prioritering av og rutiner for håndtering av fiskerisaker; 4) sanksjoner ved gjentatte og/eller spesielt grove overtredelser; 5) bevissikring i utkastsaker.

#### 1) Håndhevelse i Fiskevernsonen ved Svalbard (VS)

Fiskerireguleringene i VS har tradisjonelt blitt utfordret i større grad av andre lands fiskefartøy, og da spesielt russiske fartøy, enn de har blitt i NØS og JM-sonen.<sup>711</sup> Når det gjelder russiske fartøy spesielt, har det kommet klare uttrykk gjennom brudd på rapporteringsbestemmelsene, noe som også er hovedårsaken til det høye antall advarsler på russiske fartøy i VS.<sup>712</sup> Dette må igjen ses i direkte sammenheng med at disse fartøyene ifølge KVN har pålegg fra russiske myndigheter om ikke å rapportere til norske myndigheter i VS.<sup>713</sup> I tillegg har Kystvakten de senere årene også avdekket flere alvorlige overtredelser i VS. Disse overtredelsene foregikk nok også tidligere, men da hadde man ikke kapasitet til å gjøre grundige kontroller i VS og heller ikke god nok kunnskap om hva som foregikk.<sup>714</sup>

Videre er beviskravene strengere i VS enn i NØS, ifølge KVN. For eksempel kan bevis på utkast av fisk fra et utenlandsk fartøy i VS resultere i en advarsel, mens de samme bevisene i

NØS kan være tilstrekkelige til at fartøyet blir oppbrakt.<sup>715</sup> De statistiske funnene som er gjort på grunnlag av data fra KVN's inspeksjonsdatabase for 2003–2005 – både generelt for samtlige fiskerier og for torskefiskeriene spesielt – gir også en klar indikasjon på forskjellig håndhevelsespraksis i VS og NØS.<sup>716</sup>

Generelt hevder Kystvaktstaben at det er uheldig at man innfører reguleringer i VS som man ikke kan håndheve fullt ut.<sup>717</sup>

Videre vil håndhevelse i VS kunne være mer komplisert og tidkrevende enn i NØS. I NØS og JM-sonen er det sjefen på det enkelte KV-fartøy som – etter løpende kontakt med skvadronsjefen – tar den endelige avgjørelsen om en oppbringelse skal foretas. I VS er imidlertid prosedyren mer omstendelig, da det her ifølge KVN vil være påkrevd å konsultere flere andre instanser – i første rekke Sjef KV, Forsvarsdepartementet og Utenriksdepartementet – før man går til en eventuell oppbringelse. I tillegg vil oppbringelser i VS, samt i JM-sonen, i utgangspunktet være mer ressurskrevende for Kystvakten enn oppbringelser i NØS, siden seilingstiden fra førstnevnte soner til den aktuelle havn i Norge og tilbake igjen som regel er en god del lengre enn seilingstiden fra fiskefelt til og fra havn innenfor NØS.<sup>718</sup>

Samtidig påpeker KVN at det er viktig å ha klart for seg at enhver overtredelsessak er unik og må vurderes på selvstendig grunnlag – uavhengig av hvor den finner sted. Man bør derfor utvise en viss varsomhet med hensyn til å generalisere på grunnlag av den aktuelle sonen. Likhetsprinsippet er videre et grunnleggende prinsipp. Selv om dette ikke alltid er like lett å ivareta på tvers av sonene, er KVN av den grunnleggende oppfatning at utenlandske fartøy i hvert fall behandles likt *innenfor* de enkelte sonene. Eventuell forskjellsbehandling i forhold til norske fartøy skjer etter KVN's syn i favør av de utenlandske fartøyene, ettersom førstnevnte behandles like strengt uavhengig av hvilken sone (NØS, JM-sonen, VS, internasjonalt farvann) de fisker i.<sup>719</sup>

709) Intervju med KVN, 21. november 2006.

710) Intervju med KVN, 21. november 2006.

711) Intervju med KVN, 21. november 2006.

712) Se pkt. 7.4.1.

713) Årsrapport KVN 2003, 2004 og 2005.

714) Intervju med KVN, 16. august 2006.

715) Intervju med KVN, 16. august 2006.

716) Se pkt. 7.4.1.

717) Intervju med Kystvaktstaben, 5. desember 2006.

718) Intervju med KVN, 21. november 2006.

719) Intervju med KVN, 21. november 2006.

I tillegg har man sett et visst mønsterskifte etter oppbringelsen av den russiske tråleren ”Tsjernigov” i april 2001. Etter dette respekterer et flertall av de russiske fartøyene i større grad enn tidligere reguleringene og Kystvaktens myndighet i VS, ikke minst med hensyn til henstillingsområder<sup>720</sup> og stengte områder. De øvrige oppbringelsene man har hatt i VS de siste fem årene, har ytterligere forsterket denne utviklingen. Videre opplever man at den ”goodwill” som Kystvakten generelt har opparbeidet seg gjennom sin tekniske og medisinske assistanse til fiskeflåten, også har styrket respekten for og legitimiteten til Kystvakten. Etter Elektron-saken i oktober 2005 har man imidlertid opplevd et nytt, om enn mindre mønsterskifte, som består i at skillet mellom de utenlandske fartøyene som generelt respekterer regimet i VS, og de som ikke gjør det, har blitt skarpere. Sistnevnte oppleves nå som enda mer aggressive i sin framferd og enda mindre samarbeidsvillige overfor Kystvaktens inspektører enn de var tidligere.<sup>721</sup> Elektron-saken har for øvrig også resultert i noen klarere linjer når det gjelder kontrollmyndighetsutøvelsen og reaksjoner i VS.<sup>722</sup>

## *2) Forskjellig oppfølgingspraksis for overtredelser begått av hhv. utenlandske og norske fartøy*

Etter KVN's oppfatning behandles fiskerisaker hvor utenlandske fartøy er involvert, generelt mye raskere enn tilsvarende saker med norske fartøy. På grunn av faren for bevisforspillelse og/eller unndragelsesfare, herunder for å sikre betaling av bot og inndragning, blir utenlandske fartøy som regel alltid oppbrakt. Av hensyn til det oppbrakte fartøyet skal oppbringelsessaker behandles så raskt som mulig (to–tre dager), noe som innebærer at det i utgangspunktet alltid er Kystvaktens etterforskning som legges til grunn ved behandlingen av straffesaker mot utenlandske fartøy.<sup>723</sup>

Dette står i motsetning til norske fartøy, som nesten aldri blir arrestert eller får midlertidig bot/inndragning, og hvor politiet har sin egen etterforskning etter at Kystvakten har avgitt anmeldelsen. Kystvaktens saksforberedelse er imidlertid helt lik uavhengig av om det dreier seg om en utenlandsk sak eller en norsk sak. I

720) Dvs. områder som ikke er formelt stengt gjennom forskrift, men hvor Kystvakten henstiller flåten om å fiske andre steder på grunn av for høy innblanding av fisk under minstemål.

721) Intervju med KVN, 21. november 2006.

722) Intervju med KVN, 16. august 2006.

723) Intervju med KVN, 21. november 2006.

begge tilfeller leverer man en ferdig ”pakke” til politi- og påtalemyndighet som både inkluderer en beskrivelse av det faktiske og juridiske grunnlaget for siktelsen, samt bevismateriale/dokumentasjon på det anmeldte forholdet. Det er derfor i utgangspunktet ikke noe som tilsier at politi- og påtalemyndighet trenger lengre etterforsknings- og/eller saksbehandlingstid for norske enn for utenlandske fartøy.<sup>724</sup>

En annen forskjell mellom oppbringelser av utenlandske fartøy og anmeldelser av norske fartøy er dessuten at KVN i førstnevnte tilfeller konsulterer med Troms og Finnmark statsadvokatembeter om hvilket politidistrikt det er mest hensiktsmessig at fartøyet oppbringes inn til, mens utgangspunktet for sistnevnte tilfeller er at anmeldelsen sendes til det politidistriktet hvor fartøyet er hjemmehørende. Avhengig av hvilket politidistrikt det dreier seg om, kan også dette føre til at etterforsknings- og/eller saksbehandlingstiden for norske fartøy blir lengre enn for utenlandske. På denne bakgrunn hevder KVN at det kanskje bør vurderes om også saker med norske fartøy bør kanaliseres til bestemte, utvalgte politidistrikter som har spesiell kompetanse og erfaring med å håndtere fiskerisaker.<sup>725</sup>

## *3) Politi- og påtalemyndighetens prioritering av og rutiner for håndtering av fiskerisaker*

KVN har gode erfaringer med å samarbeide med politi- og påtalemyndighet i fiskerisaker og har generelt også et godt inntrykk av hvordan de enkelte politidistriktene prioriterer og håndterer disse sakene. Noen distrikter er imidlertid bedre enn andre, og ikke minst Troms skiller seg positivt ut, noe som ifølge KVN bl.a. må ses i sammenheng med at man her har hatt en stor grad av kontinuitet både på jurist- og etterforskersiden. Spesielt mener KVN at kontinuitet på juristsiden er en nøkkelfaktor med hensyn både til framdrift og hva som blir det endelige utfallet av saken. Har man kompetente og erfarne fiskerijurister i det aktuelle distriktet, vil det dessuten bidra til at disse sakene generelt får økt prioritet. Tilsvarende vil fravær av slik kompetanse og erfaring kunne føre til at fiskerisaker blir nedprioritert.<sup>726</sup>

Når det gjelder påtalemyndighetens videre oppfølging og kvalitetssikring av fiskerisaker, har

724) Intervju med KVN, 21. november 2006.

725) Intervju med KVN, 21. november 2006.

726) Intervju med KVN, 21. november 2006.

KVN generelt gode erfaringer med hensyn til sakene som de selv har anmeldt. Dette må ses i sammenheng med KVN's gode samarbeidsforhold til Troms og Finnmark statsadvokatembe-ter, og dette embetets overordnede ansvar for fartøysaker, dvs. overtredelser begått på havet, i Nord-Norge. Slik KVN ser det, har kvalitetssikringen som ligger i dette systemet, også vært viktig med hensyn til å sikre at saker i de forskjellige distriktene blir behandlet så likt og konsekvent som mulig.<sup>727</sup>

Samtidig er det imidlertid problematisk, slik KVN ser det, at det ikke synes å være noe system eller rutiner innenfor påtalemyndigheten for å ta lærdom av og høste erfaringer fra enkeltsaker som "faller igjennom" i rettsapparatet, slik at man kan unngå å gjøre de samme feilene om igjen. Ikke minst synes KVN det er beklagelig at man ikke tar tak i de enkeltsakene som i utgangspunktet har vært temmelig opplagte "vinnere" for påtalemyndigheten, men som likevel ikke har vunnet fram i retten.<sup>728</sup>

#### 4) Sanksjoner ved gjentatte og/eller spesielt grove overtredelser

Jevnt over mener KVN at ilagte bøter og inndragningsforelegg etter hvert har kommet opp på et tilfredsstillende nivå i forhold til overtredelsenens alvorlighetsgrad. Generelt er det etter KVN's erfaring videre tvilsomt at utenlandske fartøy blir møtt med strengere sanksjoner enn norske fartøy i like saker. Samtidig finnes det foreløpig ingen fasit i rettspraksis på hva som er et passende inndragingsnivå. Det prinsipielle utgangspunktet for påtalemyndigheten er at inndragning skal settes til 1,5 ganger fangstverdien, men Høyesterett har hittil ikke vært villig til å gi et klart svar på dette. Det er derfor fremdeles relativt åpent hva retten kommer fram til.<sup>729</sup>

Selv om nivået på bøter og inndragning generelt er kommet opp på et tilfredsstillende nivå hvis man ser på hver enkelt overtredelse for seg, mener likevel KVN at dette kanskje ikke alltid fungerer preventivt nok i forhold til de verste gjengangerne. Hvis et fartøy for eksempel blir tatt kun én av ti ganger, er det ikke gitt at boten og inndragningen som det blir ilagt for det ene forholdet, gir tilstrekkelige insentiver til å bli lovlydig hvis fortjenesten ved de ni andre overtredelsene er høy nok. På denne bakgrunn hev-

der KVN at også midlertidig eller permanent inndragning av fisketillatelse burde vurderes som sanksjonstiltak i spesielt grove og/eller gjentatte tilfeller med norske fiskefartøy.<sup>730</sup>

I henhold til § 6 i forskrift om utlendingers fiske og fangst i NØS har norske myndigheter også adgang til å nekte eller trekke tilbake fiskelisen for *utenlandske* fiskefartøy som har deltatt i såkalt "UUU-fiske".<sup>731</sup> Som regel er utgangspunktet for en slik lisensnekt/tilbakekalling av lisens at det aktuelle fartøyet står på en "svarteliste", som enten er utarbeidet av en regional fiskeriforvaltningsorganisasjon eller av Fiskeridirektoratet. Når det gjelder det russiske overfisket i Barentshavet spesielt, er imidlertid KVN skeptisk til å bruke en slik liste og "lisensregimet" overfor russiske fartøy som overfisker kvoten sin.<sup>732</sup>

KVN gir følgende grunner til sin skepsis: For det første er det generelt vanskelig å få offisiell bekreftelse fra russiske myndigheter på at konkrete russiske fartøy har overfisket kvotene sine. For det andre vil "svartelisting" av de aktuelle fartøyene kunne føre til søksmål og krav om utlevering av dokumentasjonen som ligger til grunn for listingen. Det vil i så fall kunne vanskeliggjøre arbeidet til den russiske påtalemyndigheten ved en eventuell retts sak i Russland. For det tredje vil lisensnekt/tilbakekalling av lisens for fiske i NØS isteden kunne føre til økt fiskeaktivitet i Russlands økonomiske sone (RØS) og Gråsonen, noe som er lite ønskelig både av hensyn til beskatningsmønsteret og ut fra kontrollhensyn.<sup>733</sup>

#### 5) Bevissikring i utkastsaker

Når det gjelder konkrete overtredelser, er det saker knyttet til utkast av fisk som ifølge KVN generelt er vanskeligst for Kystvakten å bevise/dokumentere. Her må man som regel ha fotografert utkastens mens den pågår, for at dette skal kunne holde som bevis i retten. Erfaringsmessig er det mest utkast av fisk i pelagisk sektor, men KVN hevder det også er utkast på hvitfiskområdet – om enn i mindre grad.<sup>734</sup> Med dagens pris-system vil man ikke kunne se bort fra at omfanget av utkast er større enn det som er avdekket,

730) Intervju med KVN, 21. november 2006.

731) Se også pkt. 7.3.3.

732) Intervju med KVN, 21. november 2006.

733) Intervju med KVN, 21. november 2006.

734) Intervju med KVN, 21. november 2006.

727) Intervju med KVN, 21. november 2006.

728) Intervju med KVN, 21. november 2006.

729) Intervju med KVN, 21. november 2006.

også blant norske fartøy. Prisen pr. kilo for småfisk er lavere enn for større fisk, og de færreste ønsker nok å bruke tildelt kvote på lavere betalt fisk.<sup>735</sup> Det forsøker Kystvakten så langt det er mulig å forhindre gjennom nøye overvåkning av områder med mye småfisk.<sup>736</sup>

## 7.5.2 Myndigheter som er ansvarlige for kontroll på land (Fiskeridirektoratet)

### Generelt

Fiskeridirektoratet har rutiner på plass for gjennomføring av inspeksjoner og for kvalitets-sikring av fiskerisaker.<sup>737</sup> Ifølge Fiskeridirektoratet har man gjennom *Veiledning i håndhevelse* et sentralt verktøy når det gjelder å sikre lik behandling av like saker, uavhengig av hvilket regionkontor som behandler saken. Videre legger Fiskeridirektoratet stor vekt på å bygge opp kompetansen til inspektørene og profesjonalisere saksbehandlingen. Det skjer bl.a. gjennom årlige samlinger mellom regionkontorene gjennom kursing av saksbehandlere i forberedelse av saker som skal behandles videre i rettsapparatet og forvaltningen. Man har de senere år også rekruttert inn folk med politi- og etterforskningskompetanse. Generelt fungerer også Fiskeridirektoratet sentralt som kvalitetssikringsorgan gjennom å være ankeinstans for de enkelte regionkontorenes saksbehandling, i tillegg til at man også tar opp ting på ad hoc-basis gjennom rundskriv, instruksjer, e-poster osv. – både samlet og overfor den enkelte saksbehandler.<sup>738</sup>

Fiskeridirektoratet har erfart at det generelt har hatt en positiv effekt på framdriften i en sak at de har fulgt opp anmeldelsen overfor det aktuelle politidistrikt. Man har derfor, i første rekke på grunnlag av de gode erfaringene man har med slik oppfølging overfor Troms politidistrikt, også laget mer generelle rutiner for slik oppfølging.<sup>739</sup>

Generelt hevder Fiskeridirektoratet at de har et godt samarbeidsforhold til Kystvakten når det

gjelder kontroll- og håndhevelsesspørsmål.<sup>740</sup> Erfaringene fra samarbeidet med politi- og påtalemyndighet på dette området er imidlertid litt mer varierte.<sup>741</sup>

### Viktigste utfordringer

Når det gjelder Fiskeridirektoratets vurdering av de viktigste utfordringene knyttet til sanksjoner i praksis, er det følgende forhold som i første rekke synes å peke seg ut: 1) saker basert på omsetningskontroll; 2) politi- og påtalemyndighetens prioritering av og kompetanse på fiskerisaker; 3) bruk av administrative sanksjoner; 4) å sikre en enhetlig og konsistent behandling av overtredelsene.

#### 1) Saker basert på omsetningskontroll

Dette dreier seg om saker hvor eventuelle kvoteovertredelser avdekkes etter at fisken er omsatt og sluttseddel er undertegnet. Ifølge Fiskeridirektoratet er disse sakene som regel de største, de mest kompliserte å etterforske og dokumentere, og dermed også de vanskeligste å sanksjonere. Det kan for eksempel være saker som er et resultat av et sofistikert samarbeid mellom fisker og kjøper og/eller hvor kvoteunndragelsen skjer gjennom "små drypp" over lang tid. Er det i tillegg nødvendig å gjennomføre dokumentkontroll i etterfølgende salgsledd for å innhente bevis, blir prosessen enda mer komplisert og ressurskrevende. Følgelig er det normalt disse sakene som er tyngst å føre for retten.<sup>742</sup>

For øvrig vises det til omtalen av omsetningskontroll under pkt. 6.5.3, og omtalen av regelverket knyttet til slik kontroll under pkt. 7.2.2.

#### 2) Politi- og påtalemyndighetens manglende prioritering av og kompetanse på fiskerisaker

Det er svært viktig for Fiskeridirektoratet å ha et godt samarbeidsforhold til politi- og påtalemyndigheten med hensyn til oppklaring og endelig avgjørelse i fiskerisaker. Dette samarbeidet blir viktigere og viktigere jo lenger ut i verdikjeden man kommer, ettersom sakene da blir desto mer kompliserte og ressurskrevende å etterforske. Fiskeridirektoratet har imidlertid blandede erfaringer når det gjelder politiets og påtalemyndig-

735) Intervju med KVN, 16. august 2006.

736) Intervju med KVN, 21. november 2006.

737) Jf. intervju med Fiskeridirektoratet region Møre og Romsdal, 3. november 2006; intervju med Fiskeridirektoratet region Nordland, 20. november 2006; intervju med Fiskeridirektoratet region Troms, 13. november 2006; intervju med Fiskeridirektoratet region Finnmark, 14. november 2006; intervju med Fiskeridirektoratet sentralt, 11. desember 2006.

738) Intervju med Fiskeridirektoratet sentralt, 2. november 2006.

739) Intervju med Fiskeridirektoratet sentralt, 2. november 2006.

740) Jf. intervju med Fiskeridirektoratet region Møre og Romsdal, 3. november 2006; intervju med Fiskeridirektoratet region Nordland, 20. november 2006; intervju med Fiskeridirektoratet region Troms, 13. november 2006; intervju med Fiskeridirektoratet region Finnmark, 14. november 2006; intervju med Fiskeridirektoratet sentralt, 11. desember 2006.

741) Intervju med Fiskeridirektoratet sentralt, 2. november 2006.

742) Intervju med Fiskeridirektoratet sentralt, 2. november 2006.

hetenes prioritering av fiskerisaker, samt kompetansen med hensyn til å behandle slike saker.<sup>743</sup>

Når det gjelder saker knyttet til anmeldelser/oppbringelser på havet, og anmeldelser i de fleste saker avdekket ved kontroll på land, blir norske fartøy og mottakere av fisk etterforsket av politiet først etter at anmeldelse er avgitt. Etter Fiskeridirektoratets erfaring er det store forskjeller mellom politidistriktene når det gjelder i hvilken grad etterforskning av slike saker prioriteres. Som følge av dette kan selv de enkleste sakene med norske fartøy eller mottakere bli vanskelige å forfølge fordi de strekker ut i tid. Det er problematisk ettersom etterforskning er en viktig del av sanksjonsregimet. Når det er sagt, understreker imidlertid Fiskeridirektoratet samtidig at politi- og påtalemyndigheten generelt har blitt flinkere til å etterforske og påtale slike saker de senere årene, selv om det fremdeles er visse forskjeller mellom de enkelte distriktene.<sup>744</sup>

Når det gjelder saker knyttet til *omsetning av fisk*, har imidlertid ikke situasjonen blitt spesielt mye bedre de senere årene, hvis man ser bort fra enkelte politidistrikter som skiller seg positivt ut. Ifølge Fiskeridirektoratet kan dette kanskje delvis forklares ut fra at slike saker er svært kompliserte. De krever derfor desto større ressursbruk og sterkere prioritering fra politiets og påtalemyndighetens side, herunder i forhold til å bruke tvangsmidler, og da blir det enda vanskeligere å legge dem "øverst i bunken". Dermed havner Fiskeridirektoratet jevnlig i den situasjonen at man får minst bistand fra politi- og påtalemyndighet i de sakene hvor man trenger denne bistanden mest.<sup>745</sup>

En annen del av forklaringen på den manglende oppfølgingen fra politiets og påtalemyndighetens side med hensyn til fiskerisaker synes ifølge Fiskeridirektoratet å være Riksadvokatens årlige prioriteringsdirektiv, som i stor grad tar utgangspunkt i strafferammene for ulike forhold. Overtredelser av fiskeriregelverket vil normalt dreie seg om forseelser, som ligger på bunn i dette direktivet. På bakgrunn av et eget møte hos fiskeri- og kystministeren 8. juni 2005, hvor nye tiltak mot økonomisk og miljømessig kriminalitet i fiskerinæringen ble diskutert, skulle Riksadvokaten utarbeide et eget rundskriv for fiskerisaker, men det er ennå ikke gjort. Slik

743) Intervju med Fiskeridirektoratet sentralt, 2. november 2006.

744) Intervju med Fiskeridirektoratet sentralt, 2. november 2006.

745) Intervju med Fiskeridirektoratet sentralt, 2. november 2006.

Fiskeridirektoratet ser det, ville et slikt rundskriv vært et godt bidrag med hensyn til å styrke politi- og påtalemyndighetens prioritering av slike saker. Økonomisk kriminalitet i fiskeri- og havbruksnæringen er riktignok gitt egen omtale i regjeringens handlingsplan mot økonomisk kriminalitet av 9. juni 2004, men kom inn i dokumentet først helt til sist i utarbeidelsesprosessen, ifølge Fiskeridirektoratet. Også dette tar Fiskeridirektoratet som et uttrykk for at fiskerikriminalitet ennå ikke fullt ut betraktes på lik linje med øvrig økonomisk kriminalitet.<sup>746</sup>

Ovennevnte utfordringer blir summert opp på følgende måte i et brev fra Fiskeridirektoratet til Fiskeri- og kystdepartementet 14. juli 2005:

"Fra Fiskeridirektoratets side ser det ut til at flere av de politidistriktene der fiskeri er majoritetsnæring ikke legger godt nok til rette, både kompetansemessig og ressursmessig for å håndtere den kriminaliteten som skjer i næringen. Dette står i motstrid til det som er uttalt i blant annet Regjeringens handlingsplan mot økonomisk kriminalitet og undergraver på flere måter kontrollmyndighetenes arbeid, noe som kommer klart til uttrykk i blant annet oppslag i media."

Uttalelser fra hvert enkelt av de fire nordligste regionkontorene til Fiskeridirektoratet bekrefter langt på vei dette bildet.<sup>747</sup>

Som nevnt innledningsvis har Fiskeridirektoratet erfart at det generelt har hatt en positiv effekt på framdriften i saken der hvor de har fulgt opp anmeldelsen overfor det aktuelle politidistrikt. Ett sentralt element i rutineene man har utviklet for slik oppfølging, er bl.a. å purre på aktuelle saker til alle politidistriktene hver tredje måned. I tillegg står det også litt om purring av anmeldte saker i Fiskeridirektoratets egen kontrollmanual.<sup>748</sup> Praksisen på dette området synes imidlertid å variere mellom de enkelte regionene. I en spørreundersøkelse blant regionkontorene nord for 62°N svarer to av fem at de "svært sjelden" følger opp påtalemyndighetens behandling av

746) Intervju med Fiskeridirektoratet sentralt, 2. november 2006.

747) Jf. intervju med Fiskeridirektoratet region Møre og Romsdal, 3. november 2006; intervju med Fiskeridirektoratet region Nordland, 20. november 2006; intervju med Fiskeridirektoratet region Troms, 13. november 2006; intervju med Fiskeridirektoratet region Finnmark, 14. november 2006; questbackundersøkelse rettet mot Fiskeridirektoratets regionkontorer nord for 62°N, 10.–17. november 2006.

748) Intervju med Fiskeridirektoratet sentralt, 2. november 2006.



deres anmeldelser.<sup>749</sup> Ett av regionkontorene, Finnmark, viser til at deres manglende oppfølging på dette området først og fremst skyldes begrensede ressurser og mangel på kapasitet.<sup>750</sup>

Etter det Fiskeridirektoratet kjenner til, blir ingen fiskerisaker lenger henlagt på grunn av foreldelse etter at strafferammen i saltvannsfiske-loven ble hevet fra seks måneder til to år i forbindelse med lovendringen 15. juni 2001, ettersom det innebar at foreldelsesfristen ble hevet fra to til fem år, jf. straffeloven § 67. Før denne lovendringen kom, var det imidlertid ikke uvanlig at saker som politi og påtalemyndighet anså som forseelser, ble henlagt på grunn av foreldelse.<sup>751</sup>

Når det gjelder påtalemyndighetens egen oppfølging og kvalitetssikring av fiskerisaker, har dette slik Fiskeridirektoratet ser det, lenge fungert rimelig godt med hensyn til anmeldelser mot fiskefartøy ("havsaker"), ettersom Troms og Finnmark statsadvokatembeter har et eget ansvar for oppfølging og kvalitetssikring av de enkelte politidistriktenes behandling av slike saker i Nord-Norge. En tilsvarende formalisert oppfølging og kvalitetssikring finnes ikke for behandling av anmeldelser mot landanlegg ("landsaker"), noe som er uheldig etter Fiskeridirektoratets syn. I den senere tid har man imidlertid erfart at både Troms og Finnmark statsadvokatembeter og Nordland statsadvokatembeter på mer uformell basis også har begynt å følge opp landsaker til en viss grad, noe Fiskeridirektoratet opplever som meget positivt.<sup>752</sup>

### 3) Bruk av administrative sanksjoner<sup>753</sup>

Skriftlige advarsler anvendes opp til et visst nivå på overtredelsene. Ved alvorligere overtredelser har Fiskeridirektoratet som regel mulighet til å velge mellom å bruke administrativ eller strafferettslig sanksjon.<sup>754</sup> Hittil har Fiskeridirektoratet anvendt administrative sanksjoner i langt mindre

grad enn anmeldelser ved overtredelser av fiske-riregulverket. I de fleste tilfellene hvor administrative sanksjoner har blitt brukt, har det dessuten kun vært snakk om midlertidige sanksjoner av kort varighet (midlertidig tilbakekall/ bortfall av ervervstillatelse/lisens/kjøpergodkjenning).<sup>755</sup> Fiskeridirektoratet angir flere årsaker til dette: For det første anses ikke disse sanksjonene alltid å være den mest adekvate reaksjonsformen i en del fiskerisaker, og da ikke minst i de store fiskerisakene. For det andre kan de reise en del utmålingsproblemer. Noen av sakene basert på landingskontroll og alle saker basert på omsetningskontroll involverer både fisker og mottaker/kjøper, mens hjemlene til å reagere administrativt ikke alltid dekker handlingene som begge to begår fullt ut. De gir heller ikke hjemmel til å inndra verdien hos begge to i alle tilfeller. Det blir dermed vanskelig å utmåle en administrativ straffereaksjon som rammer begge handlinger likt. For det tredje kan bruk av administrative sanksjoner være forbundet med uforutsigbarhet, ettersom disse sakene alltid innebærer en viss risiko for politisering. Jo strengere den administrative sanksjonen er, for eksempel tilbakekall av ervervstillatelse, desto mer politisert vil den aktuelle saken kunne bli.<sup>756</sup>

Når det gjelder utenlandske fartøy som deltar i UUU-fiske, er administrative sanksjoner i form av nektelse/tilbakekall av lisens,<sup>757</sup> eventuelt kombinert med en svarteliste, blant de få sanksjonsmidlene som norske myndigheter har til rådighet dersom flaggstaten ikke oppfyller sine flaggstatsforpliktelser.

I perioden 2003–2005 har Fiskeridirektoratet oversendt til sammen 81 saker til russiske myndigheter, hvor man hevder at man kan dokumentere at det aktuelle fartøyet har deltatt i/bidratt til overfiske av torsk og ev. også hyse. Foreløpig har ikke Fiskeridirektoratet mottatt noen offisiell bekreftelse fra russiske myndigheter på at én

749) Questbackundersøkelse rettet mot Fiskeridirektoratets regionkontorer nord for 62°N., 10.–17. november 2006.

750) Intervju med Fiskeridirektoratet region Finnmark 14. november 2006; questbackundersøkelse rettet mot Fiskeridirektoratets regionkontorer nord for 62°N., 10.–17. november 2006.

751) Intervju med Fiskeridirektoratet sentralt, 2. november 2006.

752) Intervju med Fiskeridirektoratet sentralt, 2. november 2006.

753) For en nærmere beskrivelse av administrative sanksjoner, se pkt. 7.2.1 og 7.3.3.

754) Ut fra hensynet til såkalt dobbeltstraff kan man imidlertid ikke bruke begge deler samtidig hvis det er snakk om samme overtredelse. Jf. intervju med Fiskeridirektoratet sentralt, 2. november 2006.

755) Se pkt. 7.4.2.

756) Intervju med Fiskeridirektoratet sentralt, 2. november 2006.

757) Jf. § 6 i forskrift om utlendingers fiske og fangst i NØS. Ifølge Fiskeridirektoratet er det i utgangspunktet kun *tilbakekall* av lisens innenfor sesongen som kan betraktes som en pønalt reaksjon. Fiskelisenser til utenlandske fartøy utstedes kun for ett år av gangen, og i utgangspunktet skjer denne utstedelsen på grunnlag av Fiskeridirektoratets frie skjønn. Dette utgangspunktet begrenses gjennom avtaler som inngås med andre land og lang tids praksis. Det enkelte utenlandske fiskefartøy har derfor ingen automatisk rett til fornyet lisens fra år til år. Samtidig er det klart at både tilbakekalling og nektelse av lisens kan oppleves som en sanksjon av det aktuelle utenlandske fartøy, og slik sett kunne ha en preventiv effekt overfor utenlandske overtredere. Kilde: intervju med Fiskeridirektoratet sentralt, 2. november 2006.

eneste av disse sakene har endt med endelig straffullbyrdelse i form av bot eller fengselsstraff i Russland. Samtidig opplyser Fiskeridirektoratet at de heller ikke har mottatt noen offisiell eller uoffisiell bekreftelse fra russiske myndigheter på at de russiske fisketillatelsene/kvotebrevene eller kvoter som Fiskeridirektoratet legger til grunn i sammenstilling med reelt landet fisk, ikke er korrekte. De har heller ikke fått noen tilbakemeldinger på at det de har lagt til grunn, er beheftet med feil, eller at det på noen måte motbevises at kvoter er overfisket.<sup>758</sup> Ingen av de aktuelle fartøyene har imidlertid hittil blitt nektet/fått tilbakekalt lisens på dette grunnlag,<sup>759</sup> og de er heller ikke blitt svartelistet på dette grunnlag.

Denne praksisen må ifølge Fiskeri- og kystdepartementet blant annet ses i lys av at man fram til oktober 2006 ikke har mottatt oversikter over kvotene til de ulike russiske fartøyene på månedlig basis, og at man hittil heller ikke har fått informasjon i signifikant utstrekning fra russiske myndigheter om hvor mye det enkelte russiske fartøy faktisk har høstet på et gitt tidspunkt i eller etter kvoteåret. Fiskeri- og kystdepartementet trekker videre fram hensynet til samarbeidet med Russland, herunder muligheten til å la russiske myndigheter ivareta sitt flaggstatsansvar, som et annet moment. Avslutningsvis understreker også Fiskeri- og kystdepartementet at Fiskeridirektoratets svarteliste, herunder dens grunnlag og formål, ikke er tilpasset de nye utfordringene som UUU-fisket de senere år representerer.<sup>760</sup>

For å møte disse nye utfordringene har derfor Fiskeri- og kystdepartementet utarbeidet nye regler i fiskeforbudsloven §§ 8 og 9, samt saltvannsfiske-loven § 4. Disse lovendringene ble vedtatt av Stortinget 5. desember 2006. De nye reglene utvider hjemmelsgrunnlaget for å nekte adgang til norsk havn, støttetjenester osv. Hjemlene gjør det videre mulig å fastsette forskrifter med utvidet mulighet til å utarbeide egne lister med forskjellig grad av administrative tiltak rettet mot fartøy som tar del i UUU-aktiviteter, inklusive russiske fartøy. Ifølge Fiskeri- og kystdepartementet vil nye forskrifter til gjennomføring av disse bestemmelsene snarlig bli sendt på høring.<sup>761</sup>

758) Brev fra Fiskeridirektoratet av 31. januar 2007.

759) Brev fra Fiskeridirektoratet av 10. januar 2007. Se for øvrig også pkt. 7.4.2.

760) Brev fra Fiskeri- og kystdepartementet av 21. februar 2007.

761) Brev fra Fiskeri- og kystdepartementet av 21. februar 2007.

#### 4) Å sikre en enhetlig og konsistent behandling av overtredelsene

Som beskrevet ovenfor, har Fiskeridirektoratet i utgangspunktet relativt omfattende rutiner for kvalitetssikring av fiskerisaker og for å sikre lik behandling av like saker, uavhengig av hvilket regionkontor som behandler saken.

Samtidig viser de statistiske funnene som er gjort på grunnlag av data fra Fiskeridirektoratets inspeksjonsdatabase for 2003–2005 vedrørende torskefiskeriene nord for 62°N, ganske store variasjoner i håndhevelsespraksis mellom de enkelte regionkontorene, inkludert Sjøtjeneste Nord (STN) og Overvåkningstjenesten (OVT). Det kan være mange årsaker til dette. Hvis man for eksempel ser på OVT, som har den klart høyeste anmeldelsesprosenten i forhold til antall overtredelser (90,9 prosent)<sup>762</sup>, må dette ses i klar sammenheng med at denne kontrollinstansen driver med en helt annen type kontrollvirksomhet enn de fem landbaserte regionkontorene. Som forklaring på det høye anmeldelsestallet viser OVT selv til at flesteparten av de konkrete anmeldelsene dreier seg om bruk av ulovlig redskap, noe som er relativt lett både å avdekke og bevise. Generelt anfører også OVT at det å være til stede på fiskefeltet ”der det skjer, når det skjer”, ofte kan gjøre det lettere å avdekke en del overtredelser enn det vil være ved kontroller av fartøy/landinger i ettertid.<sup>763</sup>

Samtidig kan det ikke utelukkes at disse variasjonene også delvis kan ha sammenheng med Fiskeridirektoratets rutiner for håndtering av fiskerisaker. Ser man for eksempel på regionkontoret i Finnmark (RFI) og regionkontoret i Møre og Romsdal (RMR), som begge driver med landbasert kontroll, er det fremdeles store forskjeller i anmeldelsesprosent (henholdsvis 2,9 prosent og 54,8 prosent).<sup>764</sup> Begge regionkontorene peker på utfordringer med hensyn til skjønnsutøvelsen.

RMR har blant annet vist til at det er en stor grad av skjønn som må utøves i bruken av håndhevelsesveiledningen. I denne forbindelse har man anført at det er svært viktig å knytte sakene opp mot et motiv, og det står sentralt i vurderingen av hvilken avgjørelse man skal ta. Utfordringen er derfor å sannsynliggjøre motivet bak et regelbrudd. Det gjelder ikke minst saker

762) Se også pkt. 7.4.2.

763) Telefonintervju med OVT for fiskefelt v/Jens Petter Hansen, 23. januar 2007.

764) Se også pkt. 7.4.2.

som regionene anmelder. Noen ganger kan det være vanskelig å ta en avgjørelse, og da hender det man rådfører seg med direktoratet sentralt eller med Kystvakten.<sup>765</sup> Samtidig hevder imidlertid RMR at avklaringer fra sentralt hold om håndhevelsesspørsmål til tider ikke blir prioritert, og at koordinering av håndhevelsen mellom regionene fra sentralt hold (Bergen) kunne vært bedre. RMR hevder derfor at det fra sentralt hold bør legges opp til intern revisjon av regionkontorenes arbeid, ikke minst for å sikre likebehandling.<sup>766</sup>

Akkurat som RMR påpeker RFI at man må bruke skjønn når det gjelder håndhevelsesveiledningen, og at denne veiledningen ikke er entydig på flere områder. RFI anfører at dette er naturlig siden sakene er svært ulike, og enkeltaktører kan ha en forhistorie som har betydning. Videre understreker RFI at prosentgrensene som er nedfelt i veiledningen med hensyn til avvik mellom fangstdagbok og sluttseddel, må ses i sammenheng med mengden som er levert. Samtidig påpeker imidlertid RFI at dette forholdet ikke er klart definert, og at det er viktig at regionene samordner praksis på dette området.<sup>767</sup> Ifølge RFI får de sjelden tilbakemelding på vedtak som er gjort, og de er derfor usikre på hvorvidt Fiskeridirektoratet sentralt sørger for tilstrekkelig kvalitetssikring av de enkelte regionenes behandling av fiskerisaker. RFI hevder også at databaser og arkivsystem har vært lite egnet til å gi oversikt over sammenliknbare saker, noe som delvis skyldes at det fram til nå har vært en sperre i arkivsystemet med hensyn til å hente saker fra andre regioner.<sup>768</sup>

### 7.5.3 Politi- og påtalemyndigheten

Et godt regelverk med tilstrekkelige sanksjonsmuligheter og raske og adekvate reaksjoner på overtredelser er viktige verktøy for politi- og påtalemyndigheten i håndteringen av fiskerisakene. I tillegg er et godt samarbeid mellom fiskeriforvaltningen og politi- og påtalemyndigheten avgjørende for å bekjempe ulovligheter i næringen.<sup>769</sup>

Politiet mottar årlig rundskriv fra Riksadvokaten med mål og prioriteringer for straffesaksbehandlingen. Disse inneholder blant annet sentrale og landsdekkende prioriteringer for iverksettelse og gjennomføring av etterforskning av bestemte sakstyper. Siden 2004 har økonomisk kriminalitet og alvorlig miljøkriminalitet stått på denne listen. I rundskrivet heter det at "[d]e prioriterte sakene skal gis forrang når det er knapphet på ressurser. Sakene skal oppklares så langt som råd er og unødig liggetid skal unngås både hos etterforsker og jurist".<sup>770</sup> Statsadvokatene har overfor politiet tilkjennegitt at fiskerisakene til dels vil måtte anses som alvorlige og dermed klassifiseres som prioritert økonomisk kriminalitet.<sup>771</sup>

#### a) Politidistriktene<sup>772</sup>

Området nord for 62° N omfatter ti politidistrikter.<sup>773</sup> Disse ble i en spørreundersøkelse fra Riksrevisjonen bedt om å gi sin vurdering av effekten av antatt sentrale virkemidler i håndteringen av fiskerisaker, bl.a. hjemler for og faktisk bruk av ulike typer straffereaksjoner og strafferammer, politiets samarbeid med relevante etater og politiets rutiner for egen saksbehandling.

#### *Politidistriktenes vurderinger av straffereaksjoner og strafferammer*

Riksrevisjonens spørreundersøkelse viser at det er varierende oppfatninger av hvorvidt de ulike typene av straffereaksjoner og strafferammer som *kan brukes* i fiskerisaker, er hensiktsmessige/tilstrekkelig vide til å virke avskrekkende på lovbrøtere og potensielle lovbrøtere:

- Fem politidistrikter mener straffereaksjonene og strafferammene som kan brukes, virker avskrekkende.
- To politidistrikter mener straffereaksjonene og strafferammene som kan brukes, *ikke* virker avskrekkende.
- Tre politidistrikter er usikre på effekten.

I gruppen av politidistrikter som ikke tror på noen avskrekkende effekt, blir det blant annet pekt på at man ikke får gjennomslag i retts-

765) Intervju med Fiskeridirektoratet region Møre og Romsdal, 3. november 2006.

766) Questbackundersøkelse rettet mot Fiskeridirektoratets regionkontorer nord for 62°N, 10.–17. november 2006.

767) Intervju med Fiskeridirektoratet region Finnmark, 14. november 2006.

768) Questbackundersøkelse rettet mot Fiskeridirektoratets regionkontorer nord for 62°N, 10.–17. november 2006.

769) St.prp. nr. 1 (2005–2006) *Fiskeri- og kystdepartementet*, s. 174.

770) Riksadvokatens rundskriv RA-2004-1, s. 8 og RA-2005-1, s. 9.

771) Framstillingen er basert på brev fra Nordland statsadvokatembeter til Riksrevisjonen av 18. desember 2006.

772) Framstillingen under kapittel 7.5.3 a) er basert på Riksrevisjonens spørreundersøkelse til de ti nordligste politidistriktene, 20. november 2006.

773) Østfinnmark, Vestfinnmark, Troms, Midtre Hålogaland, Salten, Helgeland, Nord-Trøndelag, Sør-Trøndelag, Nordmøre og Romsdal, og Sunnmøre politidistrikt.

systemet for et reaksjonsnivå som vil virke avskrekkende, og at det ikke er forholdsmessighet mellom oppdagelsesrisiko og konsekvenser. Politiets inntrykk er at de fleste tar en risiko. Hvis de blir tatt, er reaksjonen bare en påregnelig omkostning for dem som rederiet betaler.

Når det gjelder spørsmålet om hvorvidt *idømte reaksjoner* i fiskerisaker er tilstrekkelig strenge til å virke avskrekkende på lovbryster eller potensiell lovbryster, viser undersøkelsen at sju av ti politidistrikter ikke har tro på en avskrekkende effekt, eller er usikre på effekten:

- Tre politidistrikter tror *ikke* idømte reaksjoner virker avskrekkende.
- Fire politidistrikter er usikre på effekten.
- Tre distrikter tror idømte reaksjoner virker avskrekkende.

I gruppen politidistrikter som ikke tror på noen avskrekkende effekt, påpeker enkelte at fiskerisektoren er en del av næringslivet som omfatter meget store verdier. Det blir hevdet at sammenhengen mellom oppdagelsesrisiko og eventuell reaksjon på den ene siden, og gevinstmuligheten ved samme lovbrudd på den andre siden, antakelig er slik at gevinstmuligheten velges.<sup>774</sup>

#### *Politidistriktenes vurderinger av samarbeidet med andre etater*<sup>775</sup>

##### *a. Samarbeidet med Fiskeridirektoratet*

Politidistriktene er gjennomgående fornøyd med samarbeidet med Fiskeridirektoratet. Åtte av ti politidistrikter mener at samarbeidet med Fiskeridirektoratet i fiskerisaker fungerer tilfredsstillende eller svært tilfredsstillende. Når det gjelder spørsmålet om sakene som blir anmeldt av Fiskeridirektoratet, er godt dokumentert, viser imidlertid undersøkelsen at det er varierende oppfatninger:

- Fire av ti politidistrikter mener sakene som blir anmeldt av Fiskeridirektoratet, er godt dokumentert.
- To politidistrikter er delvis enige.
- Tre politidistrikter er delvis uenige.
- Ett politidistrikt er verken enig eller uenig.

I gruppen av politidistrikter som ikke er helt enig i at de anmeldte sakene er godt dokumentert, blir det nevnt som eksempel at direktoratet kan sitte

med flere bilder eller dokumenter av betydning for saken som de ikke sender til politidistriktet. Det vises videre til at Fiskeridirektoratet har dårlig oppfølging av egne anmeldelser, for eksempel ved at etterfølgende saksopplysninger ikke gis av eget initiativ. Et annet distrikt påpeker imidlertid at manglende informasjon i Fiskeridirektoratets anmeldelse raskt blir formidlet per telefon når politidistriktet ber om det.

##### *b. Samarbeidet med Kystvakten*

Undersøkelsen i politidistriktene viser en svært høy grad av tilfredshet med Kystvaktens arbeid. Samtlige politidistrikter som samarbeider med Kystvakten i fiskerisaker, sier at samarbeidet fungerer godt. Seks distrikter svarer ”svært tilfredsstillende” og to ”tilfredsstillende”.<sup>776</sup>

Politidistriktene er også gjennomgående fornøyd med måten Kystvakten dokumenterer anmeldte fiskerisaker på. Åtte av ti politidistrikter er helt eller delvis enige i at sakene som blir anmeldt av Kystvakten, er godt dokumentert. Ett politidistrikt stiller seg nøytral til spørsmålet, og for ett annet er spørsmålet ikke aktuelt.

##### *c. Samarbeidet med øvrige instanser*

Tre av ti politidistrikter har etterspurt etterforskningsassistanse fra Økokrims bistandsteam i arbeidet med fiskerisaker. Det dreier seg imidlertid om svært få saker i perioden 2003–2005. Ingen distrikter har samarbeidet med toll- og avgiftsmyndighetene i forbindelse med etterforskning i denne perioden. Kun to har samarbeidet med skattemyndighetene, og disse mener at samarbeidet har fungert svært godt. Ett distrikt har samarbeidet med utenlandske myndigheter i perioden. Det var russiske myndigheter, og samarbeidet fungerte lite tilfredsstillende. Som forklaring blir det vist til store kulturforskjeller mellom landene.

##### *Politidistriktenes syn på graden av likebehandling i fiskerisaker*

Som vist i figur 7 er seks av ti politidistrikter er helt eller delvis enige i at det er likebehandling i fiskerisaker når det gjelder straffepåstand og straffutmåling, uavhengig av politidistrikt og nasjonalitet på fartøy. Ingen distrikter er helt uenige.

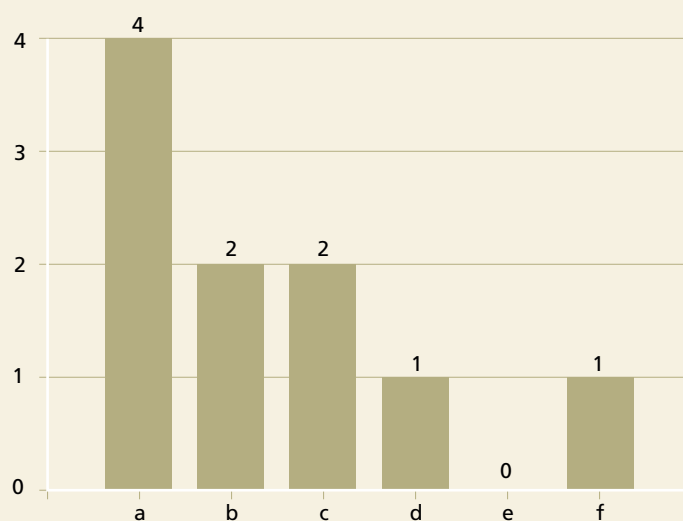
Samtlige politidistrikter er helt eller delvis enige i at de har gode rutiner for å sikre at like saker behandles likt og konsekvent. Eksempler fra enkelte av distriktene på slike rutiner er bruk av direktiver og veiledende bøtesatser, at distriktene

774) Svar på Riksrevisjonens spørreundersøkelse til de ti nordligste politidistriktene, 20. oktober 2006.

775) Framstillingen er basert på svar på Riksrevisjonens spørreundersøkelse til politidistriktene, 20. november 2006.

776) To politidistrikter svarer at spørsmålet ikke er aktuelt.

**Figur 7 Hva er politidistriktets holdning til følgende påstand: 'Like fiskerisaker behandles likt mht. straffepåstand og -utmåling, uavhengig av politidistrikt og nasjonalitet på fartøy.'**



Alternativer	Antall	Prosent
a Helt enig	4	40,0
b Delvis enig	2	20,0
c Verken enig eller uenig	2	20,0
d Delvis uenig	1	10,0
e Helt uenig	0	0,0
f Spørsmålet er ikke aktuelt	1	10,0
<b>Totalt</b>	<b>10</b>	

fordeler fiskerisakene til én jurist som har ansvaret for alle miljø saker og er oppdatert på rettspraksis på området, at distriktet fører arkiv over egne saker, og at det avholdes møter med erfaringsutveksling på området.

#### b) Økokrim<sup>777</sup>

Økokrim, politiets spesialenhet for etterforskning av økonomisk kriminalitet, kan yte bistand til den lokale etterforskningen av fiskerisaker på anmodning fra det enkelte politidistrikt.<sup>778</sup> I tillegg til ordinær etterforskningsbistand i disse sakene har Økokrim i gjennomsnitt kapasitet til to større aksjoner i året. Gjennom sitt arbeid ser Økokrim flere utfordringer knyttet til oppfølgingen av fiskerisaker:

##### a. Samarbeidet med politidistriktene

Økokrims bistandsteam erfarer at det er viktig å være til stede og stille krav til politidistriktene for å holde framdrift i etterforskningsarbeidet. Teamets tilstedeværelse i seg selv genererer

777) Framstillingen er i sin helhet basert på referat fra møte mellom Økokrim og Riksrevisjonen 19. juni 2006.

778) Bistandsteamet består av sju personer og skal dekke alle Økokrims saksområder, unntatt miljøkriminalitet, men inkludert fiskeri (alt som involverer finansiell kriminalitet). Den enkelte etterforsker i teamet reiser mellom de ulike politidistriktene som har fått innvilget bistand etter anmodning, og oppholder seg gjerne én uke av gangen på hvert sted.

lokal aktivitet som ifølge Økokrim ellers ikke ville ha funnet sted. Økokrim erfarer imidlertid at både kompetansen og viljen til å etterforske fiskerisaker varierer mye fra politidistrikt til politidistrikt. Dessuten er enkelte distrikter kjent for hyppig å be om bistand, mens andre sjelden ber om hjelp. Økokrim vil nå i sterkere grad prioritere bistand til de distriktene som tar initiativ og prioriterer etterforskningen i fiskerisakene, og prioritere ned dem som ikke selv viser initiativ eller ikke har etablert velfungerende økoteam. Den senere tiden har Økokrim imidlertid ikke mottatt relevante bistandsanmodninger i fiskerisaker og antar at det skyldes redusert anmeldelsesaktivitet fra Fiskeridirektoratets side.<sup>779</sup>

##### b. Økoteamsatsingen

Økokrim opplyser at bistandsavdelingen har brukt mer eller mindre all sin tid på å styrke og støtte oppbyggingen av økoteam lokalt etter at det ble besluttet å etablere økoteam i alle politidistriktene.<sup>780</sup> Økokrim er noe kritisk til hvordan

779) I Riksrevisjonens spørreundersøkelse til politidistriktene 20. november 2006, oppgir tre av ti politidistrikter at de i perioden 2003–2005 har etterspurt etterforskningsassistanse fra Økokrims bistandsteam i arbeidet med fiskerisaker, men at det dreier seg om svært få saker.

780) I St.prp. nr. 1 (2004–2005) *Justisdepartementet* heter det at alle politidistriktene i løpet av 2004 skal ha tverrfaglige økoteam som skal ha ansvar for behandlingen av de økonomiske straffesakene.

økoteamsatsingen er gjennomført, og mener at Politidirektoratet ikke har fulgt opp vedtaket så godt som de kunne ha gjort. Det er opp til den enkelte politimester å følge opp dette. Dermed er det noen politidistrikter som ifølge Økokrim enten ikke har etablert team, har valgt uhensiktsmessige organisasjonsformer eller av andre grunner ikke har velfungerende team. Etter Økokrims oppfatning ligger utfordringen både i å etablere gode team der slike ikke finnes, og i å sikre at de etablerte teamene får tid og kapasitet til å jobbe med økonomiske kriminalsaker.

### *c. Utfordringer knyttet til manglende overordnede prioriteringer*

Etterforskning av fiskerisaker tar ifølge Økokrim ofte svært lang tid, og i noen tilfeller er forholdene gamle når de blir avdekket. Når saker trekker ut i tid, svekkes også bevisene i saken, for eksempel ved at folk glemmer eller får tid til å endre forklaring. Økokrim mener at et hovedproblem i fiskerisaker er manglende overordnede prioriteringer. Det leder igjen til manglende kompetanse og til slutt manglende oppfølging. Det hjelper etter Økokrims oppfatning ikke å styrke oppfølgingen av enkeltsaker. Man må generelt ha god organisasjon og høy kompetanse for å lykkes i disse sakene. Sikring av gode og stabile team og at én og samme aktor følger hele saken, er nøkkelfaktorer for å korte ned tidsbruken og øke kvaliteten på arbeidet i fiskerisaker som i andre større og mer kompliserte saker. I enkeltsaker (Værøy-saken) har man opplevd bytte av påtalejurist hele fem ganger, og det ble både fra Økokrim og Fiskeridirektoratet brukt store ressurser på å sette nye påtalejurister inn i saken. Dette var ytterst frustrerende, og det endelige resultatet ble også svært dårlig i en sak som etter Økokrims oppfatning i utgangspunktet var bevismessig sterk.

Økokrim registrerer at interessen for fiskerisaker ikke er stor. Ingen tar initiativ til å ta lærdom fra enkeltsaker som har tatt lang tid, og som har vært problematiske, utover at Økokrim regelmessig ber om evalueringsmøter i ettertid. Til tross for økt nasjonalt fokus og satsing på økokrimsaker opplyser Økokrim at spesialenheten ikke har fått mer ressurser på dette området.<sup>781</sup>

### *d. Belønningssystemet i politidistriktene*

Når det gjelder påtalemessige beslutninger om

781) Hittil har Økokrim likevel ikke måttet avslå å yte bistand i fiskerisaker av ressursmessige årsaker, men foretar interne omprioriteringer etter behov, jf. referat fra møte mellom Økokrim og Riksrevisjonen 19. juni 2006.

henleggelse i politidistriktene, så kan dette bl.a. kobles til *belønningssystemet*. Etter Økokrims oppfatning blir i dag politidistriktene i altfor stor grad vurdert etter hvilken oppklaringsprosent de oppnår, og hvor lang saksbehandlingstiden er. Tilpasningen til dette belønningssystemet har ifølge Økokrim gitt uheldige resultater. Etter Økokrims oppfatning kan systemet medføre at man i praksis prioriterer de enkle sakene. De arbeidskrevende sakene, der det i tillegg er mer usikkert om man får fellende dom, blir ofte ikke behandlet/prioritert. Dette mener Økokrim også gjelder fiskerisaker. Oppfølgingen av de store fiskerisakene krever svært mye ressurser, kompetanse og tid. Systemet fører til at tips om saker/mulige lovbrudd innen fiskeri ikke alltid blir fulgt opp, og dermed heller ikke blir registrert i STRASAK.

### **c) Statsadvokatembetene**

I fiskerisakene som gjelder torskefisket, var det fartøyene knyttet til de tre nordligste regionene som stod for mesteparten av den totale mengden levert torsk (til sammen 84 prosent) i 2005, mens fartøyene knyttet til Møre og Romsdal stod for om lag 15 prosent, jf. figur 8.<sup>782</sup>

### *Troms og Finnmark statsadvokatembeter*

Troms og Finnmark statsadvokatembeter har hovedansvaret for fiskerisaker fra Trøndelagsdistriktet og nordover, og dermed flesteparten fiskerisakene nord for 62°N.<sup>783</sup>

Troms og Finnmark statsadvokatembeter hevder at fiskerisakene ofte er kompliserte, både juridisk, med hensyn til å få klarlagt faktum, og når det gjelder utforming av reaksjon. I tillegg kompliseres mange av sakene ytterligere ved at det er utenlandske skipper og fartøy/rederier involvert, og ved at det gjelder store verdier.<sup>784</sup>

Gjennom sitt arbeid med oppfølging og kvalitetssikring av fiskerisakene ser Troms og Finnmark statsadvokatembeter flere utfordringer knyttet til de ulike stadiene i håndhevelsesprosessen, fra anmeldelse til sanksjonering.

### *1. Kontrollinstansenes anmeldelser*

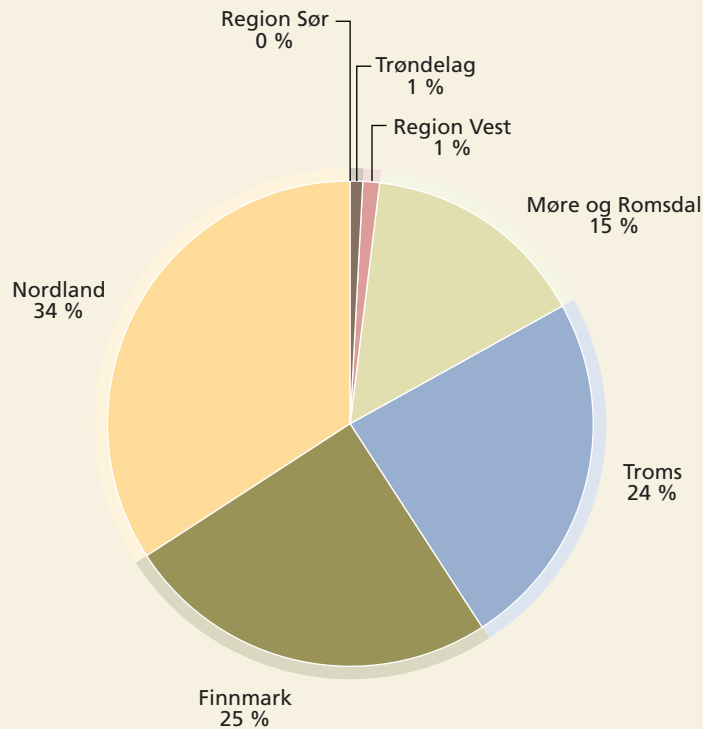
Kystvakten har ifølge Troms og Finnmark statsadvokatembeter stor presisjon på sine anmeldelser.

782) Region Vest omfatter Sogn og Fjordane og Hordaland. Region Sør omfatter Rogaland og sørover.

783) Jf. framstillingen i pkt. 7.3.4.

784) Retningslinjer for saker som gjelder brudd på NØS-loven, saltvannsfiske-loven, kystvaktloven og råfiske-loven, Troms og Finnmark statsadvokatembeter.

Figur 8 Fordeling av landet torsk i 2005



Kilde: Fiskeridirektoratet

deler, og det er godt samsvar mellom innholdet i anmeldelsen og hvilket domsutfall saken får. Fiskeridirektoratet har mindre presisjon, men statsadvokaten kan ikke si noe mer spesifikt om kvaliteten på disse anmeldelsene. Ifølge statsadvokaten innrømmer Fiskeridirektoratet selv at man er for tilbakeholdende med å anmelde. Råfisklaget kan også levere inn anmeldelser, men dette skjer ifølge statsadvokaten i svært liten grad. I forbindelse med politiets gjennomføring av etterforskning har Fiskeridirektoratets regionkontor selv ansvar for å purre på framgang i sakene. De fleste saker blir avgjort ved forelegg. Saker som går til domstolene, ender som regel i domfellelse og straffereaksjon, spesielt sakene fra Fiskeridirektoratet. Ifølge statsadvokaten kan dette tyde på at for få saker blir anmeldt.

## 2. Politidistriktenes saksbehandling

Ved oppbringelse av utenlandske fartøy er det ifølge Troms og Finnmark statsadvokatembeter viktig at politiet arbeider raskt for å unngå kritikk og misnøye fra motparten. Saksbehandlingen av norske saker, der fartøyene vanligvis ikke oppbringes, men anmeldes pr. post, tar i praksis mye lengere tid enn utenlandske saker. Behandlingen av fiskerisakene i politidistriktene burde ifølge statsadvokaten gått raskere enn det som er tilfelle i dag. Statsadvokaten erfarer at

fiskerisaker tar lang tid til tross for at politiets oppfølging av disse sakene i utgangspunktet burde være enkel og ta kort tid. Det meste av etterforskningen skal i prinsippet ha blitt gjennomført ved innlevering av anmeldelse fra kontrollinstansene, slik at det kun gjenstår gjennomføring av konkrete avhør eller aksjoner. Det tyder ifølge statsadvokaten på at fiskerisakene er lite attraktive å ta tak i, og at de lett blir klassifisert som "vanskelige" og dermed lagt til side. Statsadvokaten har også registrert forskjeller mellom de ulike politidistriktene med hensyn til oppfølging av fiskerisaker. Det gjelder bl.a. saksbehandlingstid, forskjeller i reaksjonsnivå og generelt hvordan fiskerisaker blir prioritert.

## 3. Oppfølgingen av politidistriktene

Saksinformasjon og saksutfall skal fra politiets side oversendes Troms og Finnmark statsadvokatembeter for kontroll. Embetet er likevel usikker på i hvilken grad man egentlig får inn alle sakene. Embetet må jevnlig purre på politidistriktene for å få inn saksdokumentene og opplever det som et problem. Statsadvokaten opplyser at embetet ikke har noen mulighet for å sjekke om alle saker faktisk har kommet inn.

Troms og Finnmark statsadvokatembeter har årlige inspeksjoner av politidistriktene i Troms og Finnmark på hele deres virkeområde og dis-

triktene i Nordland når det gjelder deres arbeid med fartøysaker. Embetet opplyser at økoteam er etablert, eller under etablering, i Troms og Finnmark. Statsadvokaten har vært involvert i etableringen av økoteam i Vest- og Øst-Finnmark. Statsadvokatembetet har for øvrig ikke kontakt med bistandsteamet i Økokrim, kun i forbindelse med møter med andre instanser. Statsadvokaten ser det som avgjørende at økoteamene har jurister som våger å ta fiskerisakene gjennom påtalesystemet, og at man har politirevisorer. Flere økoteam mangler imidlertid etterforskere.

#### 4. Likebehandling og reaksjonsnivå

Statsadvokatembetene i Troms og Finnmark er opptatt av likebehandling og et jevnt reaksjonsnivå. Statsadvokaten har registrert til dels store forskjeller i reaksjonsnivå mellom de ulike politidistriktene og arbeider for å sikre fiskerisaker prioritet i de enkelte distriktene. Politiet har fått krav om å prioritere kvalifiserte overtredelser. Statsadvokaten har i stor grad stolt på at politiets forelegg og henleggelse er riktig behandlet. Sikkerhetsventilen ligger i at kontrolltaten klager der man finner det nødvendig.

Når det gjelder utjevning av reaksjonsnivå, står forholdet mellom utenlandske og norske fartøyførere sentralt. Ifølge Havrettskonvensjonen kan ikke fengselsstraff brukes mot utenlandske fartøyførere. Norske fartøyførere kan få fengselsstraff, men dette blir lite brukt. Hensynet til likebehandling mellom norske og utenlandske fiskere tilsier at det også må utvises en viss tilbakeholdenhet med bruk av fengselsstraff mot norske skipper. Høyesteretts straffereaksjoner er skjerpet de senere årene (etter år 2000). Statsadvokaten er fornøyd med hvordan saker blir behandlet i Høyesterett, spesielt etter 2002. Lagmannsretten i Hålogaland har fulgt en fast linje når det gjelder oppfølging av fartøysaker, og sikret likebehandling av norske og utenlandske fartøyførere. De ulike tingrettene er preget av stadig skifte av dommere. Dette er ifølge statsadvokaten problematisk med hensyn til å sikre jevne straffereaksjoner. I perioden 1994–2000 registrerte statsadvokaten et stort sprik i reaksjonsnivå.

#### 5. Dobbelstraff

Når det gjelder dobbeltstraffproblematikk knyttet til Fiskeridirektoratets og politiets bruk av reaksjonsvirkemidler, ser statsadvokaten i utgangspunktet ikke dette som noe problem. Problemer oppstår imidlertid som følge av dårlig kommuni-

kasjon mellom Fiskeridirektoratet og politiet; den ene instansen vet ikke hva den andre gjør.

#### *Nordland statsadvokatembeter*<sup>785</sup>

Mens Troms og Finnmark statsadvokatembeter har et særansvar for fartøysaker innen fiskeri<sup>786</sup> og gir føringer for behandlingen av saker,<sup>787</sup> har det enkelte statsadvokatembete ansvar for landings- og landanleggssaker innen fiskeri i sin egen region. Ved lovbrudd som følge av samarbeid mellom fartøy/rederi og landanlegg, er det også det enkelte embete som er ansvarlig for kontroll og oppfølging. Ifølge tall fra Fiskeridirektoratet var Nordland den enkeltregionen som tok imot den største andelen torsk i 2005, 34 prosent av den totale mengden som ble landet.

Nordland statsadvokatembeter ser flere utfordringer knyttet til oppfølging og faglig samarbeid i fiskerisakene:

#### *a. Oppfølging og kvalitetssikring av saker*

For politidistriktene i Nordland statsadvokatregion – og særlig Midtre Hålogaland politidistrikt – ligger utfordringen på landanlegg og kystfiskefartøyer. Ifølge embetet har politiet til dels ikke maktet å håndtere disse fiskerisakene på en effektiv måte. Statsadvokatembetet opplyser at det særlig de siste to årene har hatt et betydelig fokus mot saksområdet. En inspeksjon i politidistriktet i 2005 avdekket en lang rekke fiskerisaker som dels gjennom flere år hadde ligget ubehandlet. Statsadvokatene innkalte de fleste av disse sakene, og et titalls saker måtte henlegges som foreldet. Sakene representerte til dels store verdier og tilsvarende alvorlige straffbare forhold. Embetet innledet etter dette et samarbeid med Fiskeridirektoratet, og arrangerte i januar 2005 en større konferanse i Bodø med fokus på bedre tverrfaglig samarbeid mellom politi- og påtalemyndighet og forvaltningen. Rapportering i 2005 tyder på at sakene nå får større oppmerksomhet fra ledelsen i politidistriktet, og at sakene ferdigstilles og påtaleavgjøres raskere.

Statsadvokatene i Nordland har ikke gitt særlige retningslinjer/påtaledirektiver for fiskerisakene, utover de pålegg som blir gitt i forbindelse med

785) Framstillingen er basert på brev av 18. desember 2006 fra Nordland statsadvokatembeter til Riksrevisjonen.

786) Saker vedrørende overtredelse av lovgivningen om NØS, herunder VS og JM-sonen, jf. påtaleinstruksen § 33-2.

787) Saker som etterforskes av politidistriktene i Nord-Norge og av sysselmannen på Svalbard, hører dermed påtalemessig inn under Troms og Finnmark statsadvokatembeter, jf. retningslinjer fra Troms og Finnmark statsadvokatembeter.



inspeksjoner og rapportering. I forbindelse med etableringen av økoteam i politidistriktene har de gått inn for at fiskerisakene i Midtre Hålogaland politidistrikt som hovedregel håndteres av denne enheten. Statsadvokatene har overfor politiet tilkjennegitt at fiskerisakene til dels vil måtte anses som alvorlige, og dermed prioritert økonomisk kriminalitet, jf. Riksadvokatens prioriteringsrundskriv. Sakene gjelder ofte betydelige verdier, overtredelser rammer viktige samfunnsinteresser (havressursene), og sakene kan ha elementer av organisert kriminalitet i form av samarbeidsrelasjoner mellom aktører på fartøyer og mottakssiden.

#### *b. Utfordringer knyttet til faglig samarbeid*

Embetene peker på at fiskerisakene som hovedregel har sitt utspring i fiskeriforvaltningens kontrollvirksomhet og ikke i politiets egen innsats. Anmeldelser ledsages dermed ofte av mye dokumentasjon fra kontrollvirksomheten som til dels kan være vanskelig tilgjengelig for saksbehandlere i politiet. Ifølge Nordland statsadvokatembeter vil det i praksis også ofte være forskjellige bevisterskler i forvaltningen og påtalemyndigheten, og det ligger ofte en utfordring i å anvende de vanlige strafferettslige normer og prinsipper på saksforholdet slik det presenteres. Nordland statsadvokatembeter mener på denne bakgrunn at det er viktig med et godt faglig samarbeid mellom forvaltningen og politiet fra et så tidlig stadium som mulig i saken.

En annen viktig utfordring er å opparbeide og opprettholde kompetanse i politiet, både på juristsiden og etterforskersiden. Sakstypen reiser særlige problemstillinger både med hensyn til bevisbedømmelsen og anvendelsen av den aktuelle særlovgevingen.

#### **7.5.4 Domstolene**<sup>788</sup>

##### *Regelverket*

Hålogaland lagmannsrett, som har omfattende erfaring fra behandling av fiskerisaker, framhever at fiskerisektoren reguleres av en rekke lover med tilhørende forskrifter, og at regelverket samlet sett må anses som komplisert. Hålogaland lagmannsrett har likevel ikke holdepunkter for å anta at regelverket er *unødig* komplisert. Det generelle inntrykket gjennom saker som kommer

for lagmannsretten, er at regelverket, til tross for graden av kompleksitet, er godt kjent av både de som utøver næringen, og av de myndighetsorganer som har til oppgave å føre kontroll med at regelverket følges, og forfølge overtredelser. Manglende kunnskap om eller forståelse av regelverket er jevnt over intet tema i de sakene lagmannsretten har til behandling.

##### *Saksforberedelse, bevisvurdering*

Lagmannsrettens generelle inntrykk er at fiskerisakene i alminnelighet er godt forberedt fra påtalemyndighetens side, og at det gjøres et solid og samvittighetsfullt arbeid ved sikring av bevis og presentasjon av bevisene i retten. Domstolen påpeker imidlertid at det er behov for en samordning av den forvaltningsmessige og den påtalemessige forfølgningen av brudd på regelverket for å unngå at man kommer i konflikt med forbudet mot dobbeltstraff i Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen.<sup>789</sup> Samlet sett anser lagmannsretten at behandlingen av fiskerisaker i domstolene i alminnelighet ikke byr på andre eller større utfordringer med hensyn til bevisbedømmelse, anvendelse av rettsregler eller saksbehandling enn det som jevnt over karakteriserer de saker som kommer for domstolene.

#### **7.5.5 Fiskernes vurdering av bruken av sanksjoner i praksis**<sup>790</sup>

Som under pkt. 7.2.2.4 er fiskernes svar også her delt inn i fire kategorier, fordelt på to tabeller: De to første kategoriene består av henholdsvis samtlige fiskere og de fiskerne som har opplevd reaksjoner fra myndighetenes side, direkte eller indirekte gjennom skipper og/eller rederi (tabell 48). De to siste kategoriene består av henholdsvis samtlige fiskere i kystfiskeflåten og samtlige fiskere i havfiskeflåten (tabell 49).

Tallene i tabell 48 indikerer at andelen fiskere som mener at de forskjellige sanksjonene brukes for lite, er økende jo strengere sanksjonene er. Det gjelder uavhengig av om de har opplevd reaksjoner eller ikke. Samtidig ser man at det er en forskjell mellom de to kategoriene av fiskere når det gjelder synet på bruken av bøter og inndragning av fangst. Ser man på samtlige fiskere under ett, er det flere blant disse som er helt eller delvis enig i at bøter og inndragning av fangst brukes for lite ved ulovlig fiske, enn blant de fis-

788) Avsnittet er basert på brev fra Hålogaland lagmannsrett til Riksrevisjonen av 9. januar 2007. Lagmannsrettens vurderinger er basert på en gjennomgang retten har hatt av et utvalg av egne avgjørelser i fiskerisaker, i tillegg til rettens generelle inntrykk av saker den har behandlet.

789) EMK protokoll 7, art. 4.

790) Fiskernes vurdering av bruken av sanksjoner i praksis er basert på samme questbackundersøkelse som det refereres til under pkt. 7.2.2.5. Også her er kategorien for "Vet ikke/ikke aktuelt"-svar holdt utenfor i beregningen av de forskjellige frekvensfordelingene.

**Tabell 48 Fiskernes vurdering av hvorvidt bøter, inndragning av fangst/fangstverdi og inndragning av fiskerettigheter brukes for lite ved ulovlig fiske, i prosent<sup>791</sup>**

Kategori fiskere	Enig/uenig	Bøter brukes for lite ved ulovlig fiske	Inndragning av fangst brukes for lite ved ulovlig fiske	Tap av fiskerettigheter brukes for lite ved ulovlig fiske
Samtlige fiskere <sup>792</sup>	Helt/delvis enig	57	61	74
	Helt/delvis uenig	43	39	26
Samtlige fiskere som har opplevd reaksjoner direkte/indirekte <sup>793</sup>	Helt/delvis enig	40	49	71
	Helt/delvis uenig	60	51	29

kerne som har opplevd reaksjoner direkte/indirekte.

Skiller man mellom fiskere i kystfiskeflåten på den ene siden og fiskere i havfiskeflåten på den andre (tabell 49), ser man at det gjennomgående er et flertall i begge kategoriene som er helt eller delvis enig i at de forskjellige sanksjonstiltakene brukes for lite. Det er imidlertid en distinkt forskjell mellom fiskerne i kystfiskeflåten på den ene siden og fiskerne i havfiskeflåten på den andre, når man ser på fordelingen i forhold til hvert enkelt sanksjonstiltak. Mens andelen i havfiskeflåten nesten er identisk uavhengig av type sanksjon, er det i kystfiskeflåten langt flere som er helt eller delvis enig i at inndragning av fiskerettigheter brukes for lite, enn andelen som er helt eller delvis enig i at bøter og inndragning av fangst/fangstverdi brukes for lite ved ulovlig fiske.

Når det gjelder fiskernes egne kommentarer vedrørende praktiseringen av de forskjellige sanksjonstiltakene, er det følgende to forhold som i første rekke kommer i fokus:

#### 1. Inndragning av fangstrettigheter som sanksjonsmiddel

Av de 59 fiskerne som har kommet med skriftlige kommentarer, er det 16 som argumenterer for at midlertidig/permanent tap av fiskerettigheter/konsesjon/lisens burde brukes som sanksjon overfor grove og/eller gjentatte overtredelser. I tillegg foreslår tre fiskere liknende sanksjoner: To foreslår ileggelse av midlertidig karantene eller arrest for fartøy, og én foreslår reduksjoner i kvote.

#### 2. Feil føring av fangstdagbok

Av de samme 59 fiskerne er det 12 som påpeker hvor vanskelig det er å føre fangstdagboka helt korrekt til enhver tid og/eller at straffereaksjonen

**Tabell 49 Fiskernes vurdering av om bøter, inndragning av fangst/fangstverdi og inndragning av fiskerettigheter brukes for lite ved ulovlig fiske, fordelt på fiskere i hhv. kystfiskeflåten og havfiskeflåten, i prosen<sup>794</sup>**

Kategori fiskere	Enig/uenig	Bøter brukes for lite ved ulovlig fiske	Inndragning av fangst brukes for lite ved ulovlig fiske	Tap av fiskerettigheter brukes for lite ved ulovlig fiske
Samtlige kystfiskere <sup>795</sup>	Helt/delvis enig	53	56	77
	Helt/delvis uenig	47	44	23
Samtlige havfiskere <sup>796</sup>	Helt/delvis enig	65	68	65
	Helt/delvis uenig	35	32	35

791) Tallene er eksklusive "Vet ikke/ikke aktuelt"-kategorien, som varierer mellom 6,7 og 17,8 prosent av respondentene i de forskjellige svarkategoriene.

792) Antall respondenter i denne kategorien er hhv. 89, 90 og 89 bl.a. de forskjellige sanksjonstiltakene.

793) Antall respondenter i denne kategorien er hhv. 37, 41 og 42 bl.a. de forskjellige sanksjonstiltakene.

794) Av de 103 opprinnelige respondentene er 5 trukket ut her, ettersom disse 5 hadde erfaring fra begge flåtegruppene. Utgangspunktet her er derfor 98 respondenter fordelt på 73 fiskere i kystfiskeflåten og 25 fiskere i havfiskeflåten. "Vet ikke/ikke aktuelt"-kategorien, som varierer mellom 8,0 og 15,1 prosent av de opprinnelige respondentene i de forskjellige svarkategoriene gitt i denne tabellen, er tatt ut også her.

795) Antall respondenter i denne kategorien er hhv. 62, 64 og 62 bl.a. de forskjellige sanksjonstiltakene.

796) Antall respondenter i denne kategorien er hhv. 23, 22 og 23 bl.a. de forskjellige sanksjonstiltakene.

er urimelig streng i forhold til hva man selv betrakter som formalfeil/misforståelser/forglemmelser.

## 7.6 Vurderinger rundt sanksjoner ved brudd på lover og regler innen bruk av akvatiske biologiske ressurser

I henhold til de bilaterale fiskeriavtalene mellom Norge og Russland av 1975 og 1976 er norske myndigheter forpliktet til å sette i gang effektive tiltak med sikte på å bevare fiskeressursene i Nordøstatlanteren, og sikre at relevante bestemmelser vedrørende fisket blir overholdt. Dette forutsetter for det første et godt og adekvat regelverk med tilstrekkelige sanksjonsmuligheter. Videre forutsetter dette at forvaltningen har et koordinert og effektivt system, med gode rutiner og tilstrekkelige ressurser for oppfølging og sanksjonering av overtredelser av fiskeriregelverket.

### 7.6.1 Regelverk og sanksjonsmuligheter

#### Generelt

Riksrevisjonens undersøkelse viser at den norske fiskeriforvaltningen i det store og hele har et godt og uttømmende regelverk både geografisk og funksjonelt, og at regelverket har adekvate sanksjonshjemler. Det synes også å være bred enighet mellom Fiskeridirektoratet, Kystvakten, politi- og påtalemyndighet og domstoler om dette.

#### *Mangler ved regelverket*

Undersøkelsen viser imidlertid at det fremdeles er visse mangler ved regelverket. Dette gjelder blant annet:

#### *1) Begrensninger i hjemler for informasjonsinnhenting*

Fiskeridirektoratet synes ikke å ha tilstrekkelige hjemler til å innhente den informasjonen eller dokumentasjonen som er nødvendig for å kunne utføre en mest mulig effektiv kontroll, bevisinnhenting og eventuell sanksjonering i forbindelse med fiskerisaker i omsetningsleddet. Fiskeridirektoratet har imidlertid kommet med forslag til nye regler som langt på vei er ment å ta høyde for dette i forbindelse med høringen av den nye havressursloven. I en tilleggshøring til denne loven har også Fiskeri- og kystdepartementet kommet med forslag til slike nye regler.

#### *2) Ønske om mer vidtrekkende hjemler for inndragning mot landanlegg*

Norske myndigheter synes ikke å ha tilstrekkelige

hjemler til å forhindre at fiskekjøpere sitter igjen med en nettofortjeneste etter å ha brutt fiskeriregelverket. Også her har imidlertid Fiskeridirektoratet kommet med forslag til nye regler i forbindelse med høringen av den nye havressursloven som er ment å adressere dette. I en annen tilleggshøring til denne loven har også Fiskeri- og kystdepartementet kommet med forslag til slike nye regler.

#### *3) Uklare omregnings- og utbyttefaktorer*

Omregnings- og utbyttefaktorene som finnes for produksjon henholdsvis på sjøen og på land, synes ikke å dekke alle produkttyper. Det gjør det vanskeligere for norske kontrollmyndigheter å avdekke og sanksjonere overfiske.

### 7.6.2 Praktiseringen av regelverket og bruken av sanksjonsmulighetene

#### Generelt

Med enkelte unntak viser Riksrevisjonens undersøkelse at norske myndigheter også har et godt system for oppfølging og sanksjonering av overtredelser av fiskeriregelverket. Dette gjelder generelt både med hensyn til ressurser og kompetanse, rutiner, samt samarbeid mellom de forskjellige kontrolletatene og mellom kontrolletatene og politi- og påtalemyndighet.

#### *Svakheter ved dagens praksis*

Undersøkelsen har imidlertid vist at praktiseringen og sanksjoneringen av regelverket har enkelte svakheter. Dette gjelder blant annet:

#### *1) Ulik terskel for håndhevelse i ulike soner*

Terskelen for Kystvaktens håndhevelse av fiskeriregelverket synes å være høyere i Fiskevernsonen ved Svalbard enn i NØS. Det kan stilles spørsmål ved om det fører til at reguleringene i førstnevnte sone blir utfordret i større grad enn i sistnevnte.

#### *2) Varierende praksis med hensyn til Fiskeridirektoratets reaksjoner ved overtredelser*

Det synes å være markante forskjeller mellom de enkelte regionkontorene med hensyn til hvordan de reagerer overfor overtredelser av fiskeriregelverket. To av regionkontorene har også etterlyst nærmere avklaringer og kvalitetssikring fra sentralt hold når gjelder behandlingen av fiskerisaker.

#### *3) Svært begrenset bruk av administrative sanksjoner*

Som et alternativ til anmeldelse har norske fiskerimyndigheter i utgangspunktet også anledning

til å bruke administrative sanksjoner ved overtredelse av fiskeriregelverket. Undersøkelsen viser imidlertid at slike sanksjoner har blitt brukt i svært liten grad i det aktuelle tidsrommet, og at sanksjonene i de fleste tilfellene har vært milde i formen når de har vært brukt. Når det gjelder det russiske overfisket spesielt, er slike sanksjoner (lisensnekt), kombinert med svartelisting, i utgangspunktet det eneste sanksjonsvirkemidlet norske myndigheter har til rådighet når Russland ikke oppfyller sine flaggstatsforpliktelser. Det kan stilles spørsmål ved årsaken til at slike sanksjoner hittil ikke er brukt i større grad overfor russiske fartøy som overfisker torskekvote sine i Barentshavet. Samtidig registreres det at Fiskeri- og kystdepartementet er i gang med å utvikle regelverk for å adressere dette problemet.

#### *4) Utilstrekkelig samordning av administrative og strafferettslige reaksjoner*

Det synes å være behov for en bedre samordning av administrative og strafferettslige reaksjoner gjennom bedre kommunikasjon mellom forvaltningsmyndigheter og påtalemyndighet. Dette for å unngå å komme i konflikt med forbudet mot dobbeltstraff i EMK.

#### *5) Lang saksbehandlingstid og utilstrekkelig prioritering av fiskerisaker hos politi- og påtalemyndighet*

Det synes å være klare forskjeller mellom de enkelte politidistriktene når det gjelder politi- og påtalemyndighetens prioritering av fiskerisaker, og varierende kompetanse til å behandle slike saker. Spesielt opplever fiskerikontrollmyndighetene en manglende oppfølging og prioritering av saker knyttet til omsetning av fisk. De statistiske funnene viser også at saksbehandlingstiden for fiskerisaker, dvs. fra anmeldelsen er registrert til saken er strafferettslig avgjort, generelt er lang. Dette synes også å være tilfelle for forholdsvis enkle saker.

De statistiske funnene viser også at de aller fleste fiskerisaker som blir anmeldt, ender med vedtatt forelegg eller fellende dom. Dette kan tyde på at for få saker blir anmeldt.

Det er etablert et raskt og effektivt system for rettslig forfølgelse av overtredelser begått av utenlandske fiskefartøy på havet, mens tilsvarende overtredelser begått av norske fartøy som regel krever lengre etterforsknings- og/eller saksbehandlingstid. Det synes uklart hvorfor det generelt skal ta lengre tid å straffeforfølge et norsk enn et utenlandsk fartøy.

#### *6) Kvalitetssikring av saksbehandlingen i politidistriktene*

Det er en viss usikkerhet knyttet til hvorvidt politidistriktene faktisk oversender alle sakene som skal til gjennomsyn og kontroll, til Troms og Finnmark statsadvokatembeter. I undersøkelsen gir embetene uttrykk for at de ikke har mulighet til å følge opp denne usikkerheten, og de synes at situasjonen er problematisk.

## 8 Tema 5: Fordeling og realisering av kvoter i Norge

### 8.1 Innledning

Den norske fiskeriforvaltningen har utviklet et omfattende og detaljert regelverk for å fordele og regulere uttaket av de norske fiskeressursene. Gjennom disse reguleringene skal forvaltningen ivareta den økologiske bærekraften og samtidig bidra til lønnsomhet i fisket. Forvaltningen skal gjennom dette bidra til en stabil flåtestruktur med fisket fordelt langs hele den norske kysten.<sup>797</sup>

Ett sett med reguleringer retter seg mot adgangen til å delta i ulike fiskerier (adgangsregulering). Den første reelle adgangsbegrensningen ble innført gjennom trålerloven fra 1939. Den første omfattende adgangsbegrensningen for kystflåten ble innført i 1990 på grunn av den akutte ressursituasjonen for torsk nord for 62°N. Siden da er adgangen til å drive med yrkesfiske blitt begrenset for flere og flere fiskeslag, for å redusere presset på ressursgrunnet og for å legge til rette for en lønnsom og kapasitetstilpasset fiskerinæring. Et annet sett av reguleringer retter seg mot hvor mye hvert fartøy har lov til å fiske (uttaksregulering). Et tredje sett av reguleringer retter seg mot hvordan fisket utøves, slik som forbud og påbud om bruk av fiskeredskap, sesongregulering og stenging av felt, minstsmål på fisk og bestemmelser om utkast m.m. Figur 9 viser sammenhengen mellom de ulike reguleringene for adgang til fisket og uttak.

### 8.2 Adgangsreguleringene

For å kunne bruke et fartøy til yrkesmessig fiske må man ha tillatelse fra fiskerimyndigheten, en såkalt *ervertstillatelse*.<sup>798</sup> En fartøyeier må oppfylle bestemte kriterier for å få ervertstillatelse. Fartøyeieren må blant annet ha drevet ervertmessig fiske eller fangst på eller med et norsk fartøy i minst tre av de siste fem årene. Dette aktivitetskravet skal bidra til at den norske fiskeflåten er eid av aktive fiskere, og til å opprett-

holde en variert og lokalt eid fiskeflåte. Unntak fra aktivitetskravet gjelder for fartøy under 50 fot, for å legge til rette for rekruttering til fiskerinæringen.

I tillegg er det i deltakerloven gitt hjemmel for å gjøre unntak fra aktivitetskravet når næringsmessige og regionale hensyn tilsier det. Det er derfor gitt tillatelse til at fiskeindustribedrifter eier egne fartøy innen torsketrålflåten for å få større sikkerhet for råstofftilførselen.

Ervertstillatelsen er en tillatelse til en bestemt eier for et bestemt fartøy. Tillatelsen gir ikke rett til å bruke et annet fartøy. En eier kan dermed i utgangspunktet ikke overføre en ervertstillatelse til et annet fartøy som hun/han eier. Tillatelsen følger heller ikke fartøyet når det blir solgt. En ny eier må selv sørge for ny ervertstillatelse. Ved utskifting av fartøy må eieren søke om ny tillatelse, og den gamle tillatelsen faller bort når den nye gis.

Når en eier har fått ervertstillatelse, er det krav om at fartøyet blir ført inn i et register over fiskefartøy (merkeregisteret).<sup>799</sup> Sammen med andre registre gir dette registeret forvaltningen en oversikt over aktive fartøy i den norske fiskeflåten og hvilke konsesjoner, deltakeradganger og kvoter fartøyet har. Disse opplysningene er samlet i fartøyregisteret.

For fartøy med de mest effektive fangstredskapene er det innført krav om konsesjon.<sup>800</sup> Det gjelder fiske med trål, reketrål, fartøy over 65 fot nord for 62°N og ringnot-, seinot- og snurrevad-fartøy over 28 m. I de konsesjonsregulerte fiskeriene er regelverket fast fra år til år. Det innebærer at når en fartøyeier har fått konsesjon til å delta i fisket med et konkret fartøy, kan han eller hun få beholde retten helt til han/hun selger fartøyet eller mister eiendomsretten til fartøyet, fartøyet forliser eller ervertstillatelsen og/eller kon-

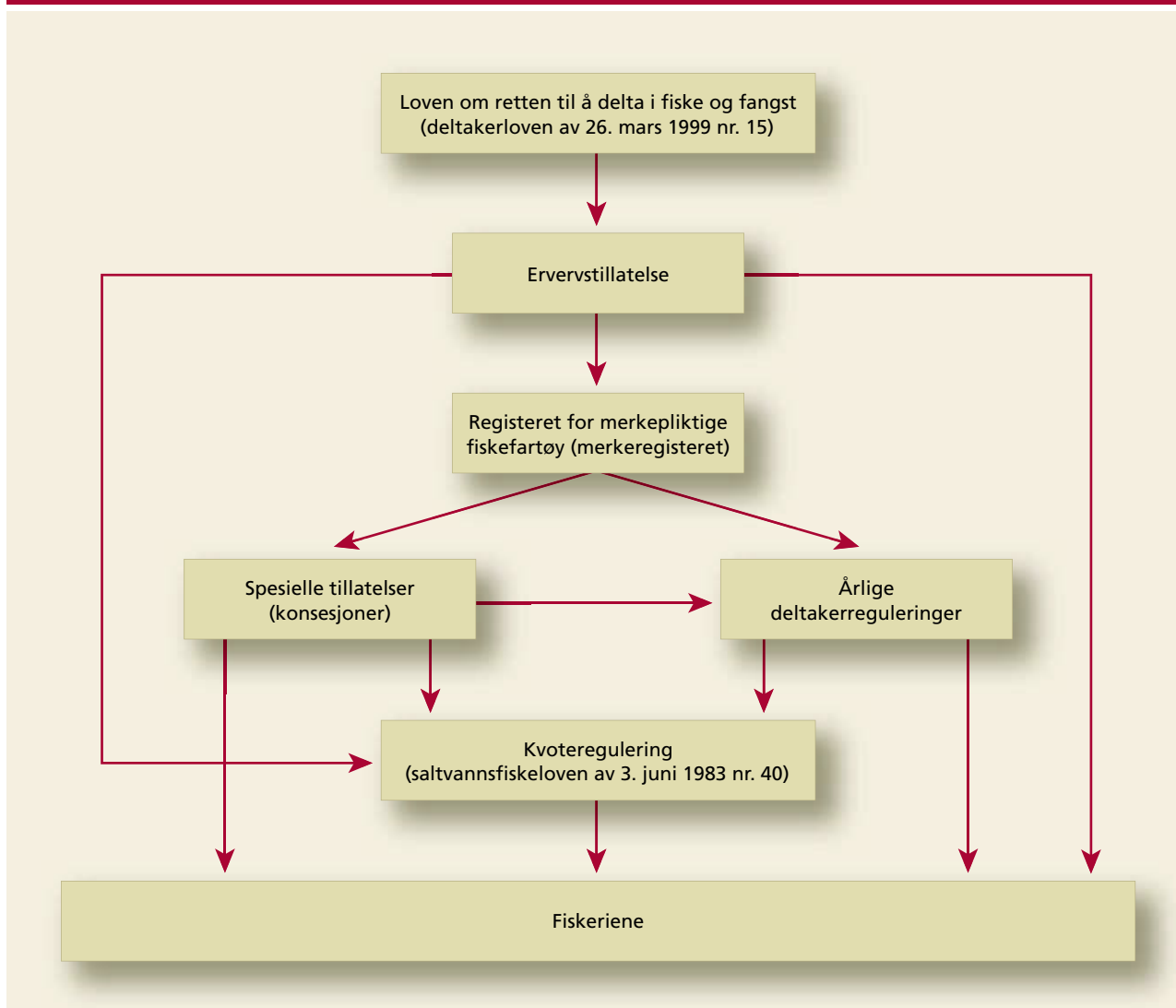
797) Jf. St.prp. nr. 1 (2006–2007) *Fiskeri- og kystdepartementet*.

798) Lov om retten til å delta i fiske og fangst av 26. mars nr. 15 1999, § 4.

799) Lov om retten til å delta i fiske og fangst av 26. mars nr. 15 1999, § 22. En forutsetning for å kunne merkeregistrere et fartøy er at eieren er registrert i fiskermannntallet. Det underbygger formålet om en fiskereid flåte.

800) Lov om retten til å delta i fiske og fangst av 26. mars nr. 15 1999, § 12.

Figur 9 De ulike adgangs- og uttaksreguleringene



Kilde: Figuren viser sammenhengen mellom de ulike reguleringene. Fra møte mellom Fiskeridirektoratet og Riksrevisjonen, desember 2002

sesjonen eventuelt tilbakekalles av forvaltningen. For å få tildelt en konsesjon kan det blant annet være krav om tidligere aktivitet i det aktuelle fisket og/eller krav knyttet til fartøyets tekniske utforming.

Andre deler av fisket, særlig kystfiskeriene, er adgangsbegrenset gjennom årlige deltakerforskrifter som er hjemlet i deltakerloven § 21. Det gjelder de største fiskeriene for kystfiskeflåten, for eksempel i fisket etter norsk vårgytende sild og fisket etter nordøstarktisk torsk.<sup>801</sup> I disse kystfiskeriene fastsettes adgangsbegrensningen for ett år av gangen, og vilkårene for å delta står i forskriften.<sup>802</sup> Kriteriene for å delta i fisket er som regel tidligere deltakelse i fisket. Av hensyn til forutsigbarheten for den enkelte fiskers inves-

teringer endres ikke deltakervilkårene vesentlig fra år til år.<sup>803</sup> Samtidig gis det ikke adgang for mer enn ett år av gangen fordi man skal sikre at behovet for å regulere adgangen blir vurdert jevnlig.

#### Tekstboks 13 Inndeling i grupper

Deltakerforskriftens regler kan definere grupper innen fiskeriene. Inndelingen gjør det mulig å regulere gruppene ulikt. I fisket etter torsk, hyse og sei nord for 62°N med fartøy under 28 m med konvensjonelle redskap var det i 2005 definert to grupper.

- Gruppe I var adgangsbegrenset, og begrensningene knyttet seg til båtens lengde (under 28 m), heltidsvirke, fartøyet måtte være egnet, bemannet og utstyrt for fiske etter torsk hyse og sei, og tidligere aktivitet (fartøyet måtte ha adgang til fisket i 2004).

801) F.eks. FOR-2006-12-21-1611: Forskrift om regulering av fisket etter torsk, hyse og sei nord for 62°N i 2007.

802) Lov om retten til å delta i fiske og fangst av 26. mars 1999 nr. 15 § 21.

803) Referat fra møtet mellom Fiskeridirektoratet og Riksrevisjonen, 3.–4. desember, 2002 og brev av 28. april 2004 fra Fiskeridepartementet til Riksrevisjonen, s. 14.

- Gruppe II var åpen for fartøy som ikke oppfylte kravene for gruppe I så lenge følgende vilkår var oppfylt: Fartøyet var registrert i merkeregisteret, fartøyet var under 28 m, eieren var ført i fiskermanntallet, fartøyet var egnet, utstyrt og bemannet for fiske etter torsk, hyse og sei, fartøyet hadde ikke ringnot eller torskestråltillatelse, og fartøyet eier hadde ikke andre fartøy i gruppe I eller II.

Bakgrunnen for å beholde en åpen gruppe II er blant annet å gjøre det mulig å drive fiske i kombinasjon med andre næringer.

Kilde: Fiskeri- og kystdepartementet<sup>804</sup>

### 8.3 Uttaksreguleringene

Etter at Norge har ført forhandlinger med andre land om totalkvoten for en bestand, og det er klart hvilke kvantum Norge disponerer av de enkelte fiskeslag, skal det fastsettes bestemmelser om hvordan fisket på de norske kvotene skal gjennomføres. Ifølge saltvannsfiskeloven skal en uttalelse fra reguleringsrådet innhentes før de nasjonale kvotene fordeles på fartøygruppene.<sup>805</sup> Å innhente råd fra næringen bidrar til å legitimere reguleringene, siden det da er aktørene selv som har kommet med forslag. Reguleringsrådet har erstattet en ordinær høringsprosess og fungert som et rådgivende organ for Fiskeri- og kystdepartementet. Fordi man ikke har klart å overholde likestillingslovens krav om representasjon av begge kjønn i offentlige råd, er behandlingen i reguleringsrådet for tiden erstattet av et åpent høringsmøte.<sup>806</sup>

Reguleringsrådet var satt sammen av fiskeridirektøren, Norges Fiskarlag (5 medlemmer), Kystfiskarlaget (1 medlem), Fiskeri- og havbruksnæringsens landsforening (2 medlemmer), Norsk Sjømannsforbund (1 medlem), Norsk nærings- og nytelsesmiddelarbeiderforbund (1 medlem), Sametinget (1 medlem), Norske sjømatbedrifters landsforbund (1 medlem) og fylkeskommunene (2 medlemmer).

804) Fiskeri- og kystdepartementet, Ressurs- og havavdelingen (2003–2004), Faktaark C-6 *Deltakerregulering – generelt*.

805) Lov om saltvannsfiske m.v. av 3. juni 1983 nr. 40, § 10. Reguleringsrådets sammensetning er, jf. Fiskeri- og kystdepartementet, Ressurs- og havavdelingen (2003–2004), Faktaark A-26 Reguleringsrådet. Kystfiskarlaget fikk stemmerett høsten 2003.

806) Jf. vedlegg til brev av 22. mars 2007 fra Fiskeri- og kystdepartementet til Riksrevisjonen.

Fiskeridirektoratet fremmer forslag overfor reguleringsmøtet om hvordan de norske kvotene skal fordeles på norske fiskere, og hvordan fisket skal utøves. Etter behandlingen her fremmer Fiskeridirektoratet forslag til regulering av fisket overfor Fiskeri- og kystdepartementet, som fastsetter de ulike reguleringsforskriftene. Fiskeri- og kystdepartementet avgjør formelt fordelingen av de norske totalkvotene og fastsetter forskrifter for gjennomføring av fisket det kommende året.<sup>807</sup>

Forskriftene kan endres i løpet av året dersom det er nødvendig, for eksempel hvis man må stoppe fisket på en bestemt bestand tidligere enn forutsatt. I forkant av kvoteforhandlingene har havforskningen forskningstøkt og sammenfatter fangststatistikk for å beregne bestanden. Syklusen i reguleringsystemet er framstilt i figur 10.

#### 8.3.1 Kvotefordeling

Gruppekvoten fordeles på hvert enkelt fartøy i de ulike reguleringsgruppene enten som fartøykvote, maksimalkvote eller samlekvote.

##### *Fartøykvoter*

Når gruppekvoten blir fordelt som fartøykvote, er summen av alle enkeltkvotene tilnærmet lik totalkvoten for gruppen. Fartøykvoten gir dermed fartøyeieren en stor grad av sikkerhet for at hele kvoten kan oppnås, uansett når i løpet av året han velger å fiske.

##### *Maksimalkvote*

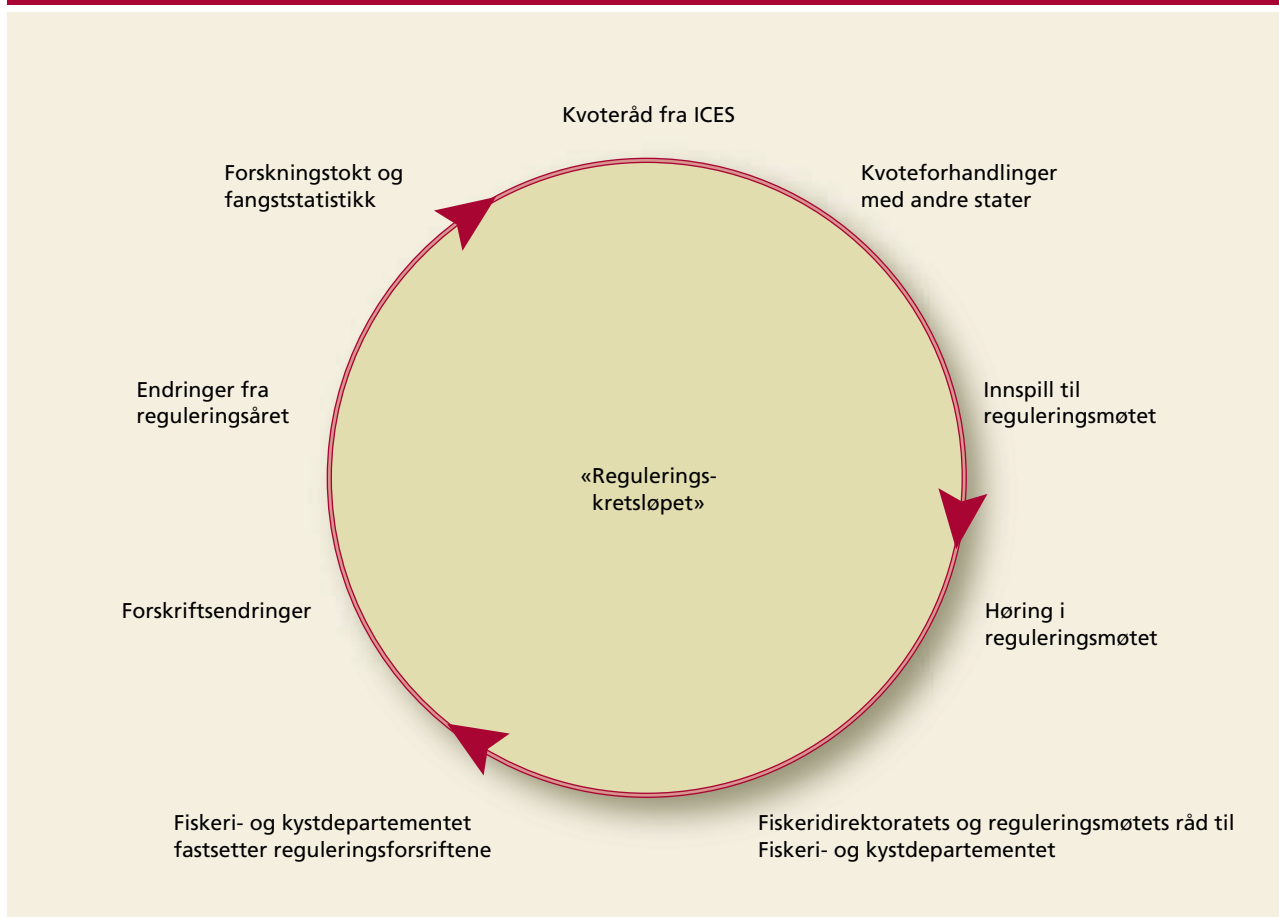
Når gruppekvoten blir fordelt som maksimalkvote, er summen av enkeltkvotene større enn gruppekvoten. Maksimalkvoten er et største kvantum som enkeltfartøyene kan fiske. Fisket blir stoppet når gruppekvoten er oppfisket. Dermed er ikke fartøyeieren garantert å få fiske hele sin tildelte kvote. De mest aktive og effektive fartøyene får en større andel av gruppekvoten enn de mindre aktive.

Differansen mellom summen av maksimalkvotene og den faktiske gruppekvoten omtales som overregulering og beregnes i prosent av den faktiske gruppekvoten. Dersom gruppekvoten for eksempel er 10 000 tonn og summen av maksimalkvotene er 13 000 tonn, er overreguleringen 30 prosent.<sup>808</sup>

807) Fiskeri- og kystdepartementet: Faktaark 2005–2006, A-27.

808) St.meld. nr. 20 (2002–2003) *Strukturtiltak i kystfiskeflåten*, s. 28.

Figur 10 Reguleringskretslopet



Kilde: Fiskeri- og kystdepartementets faktaark 2005–2006

Maksimalkvote brukes i de fartøygruppene der det er usikkert hvor stor deltakelse det vil bli i perioden som kommer. Hvis det er lav deltakelse, kan man overregulere for å stimulere til økt aktivitet for at hele gruppekvoten skal bli oppfisket. Avhengig av utviklingen i fisket utover året kan overreguleringen endres og maksimalkvotene økes.<sup>809</sup> Høy maksimalkvote har sammenheng med for lav fangstaktivitet i forhold til gruppekvotens størrelse.

En konsekvens av bruken av maksimalkvoten er at den i noen tilfeller motiverer til kappfiske innenfor en gruppe.<sup>810</sup> Siden kvoten ikke er garantert, forsøker fiskerne å ta opp kvoten sin raskest mulig. Denne effekten blir forsterket når forvaltningen periodiserer fisket. Ved periodisering blir fisket stoppet ved en bestemt dato og startet opp igjen senere på året. Periodisering er et virkemiddel som har vært brukt særlig i maksimalkvoteregulerte fiskerier, først og fremst av

hensyn til markedet og landindustriens behov for stabile forsyninger.<sup>811</sup>

#### Samlekvote

En samlekvoteregulering har vært nyttet i fisket etter torsk, hyse og sei nord for 62°N for fartøy under 15 m lengde i gruppe I og alle fartøy i gruppe II.<sup>812</sup> Samlekvoten ble beregnet ved at kvoten av torsk, hyse og sei ble regnet om til såkalte torskeekvivalenter. 1 kg torsk var 1 torskeenheter, 1 kg hyse var 0,5 torskeenheter, og 1 kg sei var 0,15 torskeenheter. Av samlekvoten kunne en bestemt andel fiskes som torsk, nærmere bestemt 75 prosent i gruppe II og 70 prosent i gruppe I.<sup>813</sup> Samleregleringen blir ikke brukt i 2007.<sup>814</sup>

809) Se f.eks. Reguleringsrådets saksdokument SAK 14/03 *Regulering av fisket etter sei nord for 62°N i 2004*.

810) Referat fra møte mellom Fiskeridirektoratet og Riksrevisjonen, 3. desember 2002.

811) Brev av 28. april 2004 fra Fiskeridepartementet til Riksrevisjonen, s. 15.

812) Gruppe II er en gruppe fartøy som ikke har adgangsbegrensning.

813) Fiskeri- og kystdepartementet (2005): Faktaark: Hvorfor regulere fisket og hvordan skjer det. Forskrift om regulering av fisket etter torsk, hyse og sei nord for 62°N i 2004 og tilsvarende forskrift for 2005.

814) Jf. vedlegg til brev av 22. mars 2007 fra Fiskeri- og kystdepartementet til Riksrevisjonen.



Når det gjelder fisket etter torsk og hyse nord for 62°N, blir kvotefordelingen mellom de konvensjonelle fartøyene og trålgruppen bestemt ut fra størrelsen på totalkvoten. Når den norske totalkvoten er mindre enn 130 000 tonn, får fartøy med konvensjonelle redskap 72 prosent og trålerne 28 prosent. Når totalkvoten er over 130 000 tonn, utvikles gruppenes prosentandeler lineært inntil totalkvoten er 330 000 tonn. Når totalkvoten er over 330 000 tonn, er fordelingen 67 prosent til konvensjonelle redskap og 33 prosent til trålerne. Med en slik kvotestige får trålerne større kvoteandel etter hvert som totalkvoten øker. I 2004 fikk fartøy med konvensjonelle redskap 69,81 prosent av den norske totalkvoten, mens andelen året etterpå (2005) var 69,78 prosent.

For 2005 var den norske totalkvoten for torsk nord for 62°N (inkl. kysttorsk) 218 700 tonn. Denne ble fordelt med 152 609 tonn til fartøy med konvensjonelle redskap og 66 091 tonn til trålflåten. Kvoten til den konvensjonelle flåten ble fordelt med 19 549 tonn til båter over 28 m, 118 562 tonn til gruppe I og 14 498 tonn til fartøy i gruppe II. I gruppe I ble så kvoten igjen fordelt mellom fire ulike lengdegrupper. Fordelingen av totalkvoten for torsk nord for 62°N i 2004 og 2005 er vist i tabellen nedenfor.

Fordeling av norsk totalkvote for torsk nord for 62°N (tonn) på ulike flåte- og reguleringsgrupper 2005 og 2004 (2004 i parentes)

	2005	2004
<b>Trålflåten</b>	66 091	64 943
<b>Konvensjonell flåte</b>		
<b>Gruppe I</b>		
21–28 m	21 341	21 243
15–21 m	32 960	32 809
10–15 m	46 358	46 145
< 10 m	17 903	17 820
Sum gruppe I	118 562	118 017
<b>Gruppe II</b>	14 498	14 431
<b>Over 28 m</b>	19 549	19 451
Sum konvensjonell flåte	152 609	151 899
<b>Totalt</b>	<b>218 700</b>	<b>216 842</b>

Kilde: Fiskeridirektoratet og Fiskeri- og kystdepartementet<sup>815</sup>

815) Fiskeri- og kystdepartementets nettsider og statistikk fra Fiskeridirektoratet.

## 8.4 Virkemidler for å ivareta mål om geografisk fordeling

### 8.4.1 Fylkes- eller distriktsbinding

For å ivareta regionale hensyn kan forvaltningen fastsette vilkår som fylkes- eller distriktsbinding, enten i generelle regler eller som vilkår for tillatelsen, for det enkelte fartøy. Slike regler finnes særlig i torskefisket, hvor det i reglene for adgangsbegrensning av fisket etter torsk, hyse og sei nord for 62°N er gitt regler for å hindre at et fiskefartøy blir solgt for fortsatt drift over fylkesgrensene. Etter dagens regler må både kjøper og selger ha vært registrert i fiskermanntallet i samme fylke i tolv måneder før kjøpet for at en kjøper av et fartøy skal kunne få overta selgerens adgang til å delta i gruppen.<sup>816</sup> Denne regelen gjelder to fartøygrupper som har adgang til å delta i fisket etter torsk, hyse og sei nord for 62°N: fartøy under 28 m i gruppe I (heltidsfiskere) og fartøy over 28 m som fisker med konvensjonelle redskap. Vilkåret gjelder likevel ikke ved salg av fartøy *til* tiltakssonen Nord-Troms og Finnmark. Her har en fritt kunnet kjøpe fartøy inn til sonen.<sup>817</sup>

For fartøy i trålerflåten som omfattes av kravet om spesielle tillatelser (konsesjoner), kan myndighetene stille krav om geografisk tilhørighet. Ved tildeling av nye torsketrålkonsesjoner som innebærer at antallet konsesjoner øker, skal ”distriktsmessige behovsvurderinger” legges til grunn.<sup>818</sup> I henhold til forvaltningspraksis tildeles som regel ikke konsesjon til en søker i Sør-Norge dersom fartøyet som selges, er hjemmehørende i Nord-Norge. Det samme gjelder ringnotfartøy.<sup>819</sup>

Det er varierende oppfølging av vilkår om fylkesbinding eller forretningsadresse. Fiskeriforvaltningen sjekker oppgitte adresser i folkeregisteret, manntallsregisteret og liknende. Folkeregisteret har ansvaret for å ikke godkjenne flytting som ikke er reell. Direktoratet etterprøver bare ved mistanke. Lokale myndigheter skal kontrollere at boplikten overholdes. Fiskeri-

816) FOR 2003-12-09 nr. 1484: Forskrift for adgang til å delta i fisket etter torsk, hyse og sei for fartøy under 28 meter største lengde som fisker med konvensjonelle redskap nord for 62°N i 2004, § 5; FOR 2003-12-09 nr. 1605: Forskrift for adgang til å delta i fisket etter torsk, hyse og sei for fartøy på eller over 28 meter største lengde som fisker med konvensjonelle redskap nord for 62°N i 2004, § 4.

817) Fiskeri- og kystdepartementet (2005): Faktaark C-7-2.

818) Fiskeri- og kystdepartementet (2005): Faktaark C-6-2; deltakerlovens § 12.

819) Jf. vedlegg til brev av 22. mars 2007 fra Fiskeri- og kystdepartementet til Riksrevisjonen.

direktoratet kan oppdage avvik når en fartøyeier sender inn en ny søknad og en annen adresse enn tidligere er oppgitt. På mistanke kan man drive fysisk kontroll med oppmøte på bostedsadresse. Dersom man oppdager at tillatelser er gitt på gale premisser, blir ikke tillatelsen trukket automatisk tilbake, men det gjøres en helhetlig vurdering der alle forhold tas i betraktning.<sup>820</sup>

Departementet har vist til at det er mulig å omgå boplikten ved erverv av fartøy i ovennevnte grupper ved at kjøperen eller en person med oppdrag fra den interesserte kjøperen bor ett år i det fylket hvor båten er kjøpt, og deretter flytter. Det er vanskelig for Fiskeri- og kystdepartementet å gjøre noe med dette. Selv om fartøyet ikke kan selges over fylkesgrensene, kan den nye eieren ikke nektes å flytte. Delt eierskap, hvor for eksempel 51 prosent av eierinteressene har tilknytning til Finnmark, kan også etableres.<sup>821</sup>

#### 8.4.2 Leveringsplikt

I 2003 ble det innført en forskrift om leveringsplikt for alle fartøy som er eid av fiskeforedlingsbedrifter, og som har fått dispensasjon fra kravet om at det må være aktive fiskere som er eiere av fartøy. Ordningen med leveringsplikt ble ikke innført med denne forskriften, men var tidligere utelukkende forankret i individuelle leveringsvilkår. Forskriften virker sammen med de individuelle vilkårene, og gir generelle regler som leveringsplikten skal oppfylles innenfor. Forskriften gjelder også for andre fartøy enn de som var eid av foredlingsbedrifter, men hvor det var gitt individuelle konsesjonsvilkår om leveringsplikt.

Leveringsplikt innebærer at fartøyet skal levere fangst av torsk og hyse til en bestemt bedrift eller innen en kommune, et distrikt, en region eller et fylke. Ifølge forskriften gjelder leveringsplikten 80 prosent av fartøyets torskefangst og 60 prosent av hysefangsten, nord for 62°N, regnet på årsbasis. Forskriften har regler for hvordan prisen skal settes, og for hvor leveringen skal skje hvis den begunstigede bedriften – eller bedrifter i det begunstigede området – ikke vil kjøpe fangsten. Noe av bakgrunnen for denne forskriften var at det var uro og usikkerhet omkring hvorvidt de individuelle leveringsvilkårene ble fulgt.<sup>822</sup>

820) Dokument 3:13 (2003–2004) *Riksrevisjonens undersøkelse av forvaltningen av fiskeressursene.*

821) Dokument 3:13 (2003–2004) *Riksrevisjonens undersøkelse av forvaltningen av fiskeressursene.*

I oktober 2006 hadde 30 torsketrålere leveringsbetingelser for torsketrållatelse og eventuelle tilhørende strukturkvoter.<sup>823</sup> I tillegg hadde tre torsketrålere leveringsbetingelser kun for strukturkvoter. Tallene inkluderer både faktiske fartøy og tillatelser til utskifting. Tillatelser til utskifting innebærer at eier for øyeblikket ikke disponerer et fartøy, men er gitt tilsagn om å få bruke torsketrållatelsen på et erstatningsfartøy. 6 av de til sammen 33 fartøyene er fiskereide, mens de resterende 27 er helt eller i hovedsak eid av industribedrifter.

#### 8.4.3 Begrensninger i strukturordninger

Et annet fordelingsmessig virkemiddel er geografiske begrensninger i ordninger som er innført for å redusere den samlede kapasiteten i de ulike delene av fiskeflåten (se nedenfor). I mars 2005 ble den såkalte enhetskvoteordningen i hovedsak videreført under betegnelsen strukturkvoteordningen. Den gjelder for havfiskeflåten. Ordningen innebærer at kvoten for et fartøy kan overføres til et annet hvis det første fartøyet tas ut av fisket og kondemneres. For noen fartøygrupper har ordningen geografiske begrensninger for å hindre eller hemme at kvoter til nordnorske fartøy bli overført til sønorske.

Forskriften for strukturkvoteordningen har også bestemmelser om hvor store kvoter som kan tildelles et fartøy gjennom ordningen. Disse bestemmelsene varierer mellom fartøygruppene. For konsesjonelle fartøy over 28 m kan det for eksempel ikke tildeles mer enn tre kvotefaktorer av torsk og hyse og to kvotefaktorer av sei nord for 62°N. Det er i tillegg gitt regler om kvotebegrensning på eiernivå i konsesjonsforskriften av 13. oktober 2006.<sup>824</sup>

### 8.5 Virkemidler for å regulere flåtestruktur

Det har i en lengre periode vært et mål å redusere fangstkapasiteten i fiskeriene og avpasse den til ressursgrunlaget for dermed å sikre både den økologiske bærekraften og den økonomiske lønn-

822) Fiskeri- og kystdepartementet (2005): Faktaark C-4 Leveringsvilkår; Fiskeri- og kystdepartementet: Forskrift om leveringsvilkår for fartøy med torsketrållatelse.

823) Kilde: e-post fra Fiskeridirektoratet til Riksrevisjonen 15.12.2006. På grunn av strukturordningene og kjøp/salg av fartøy vil antall fartøy som disponerer kvoter med leveringsbetingelser, og fordelingen mellom fartøy som er eid av fiskere og fartøy eid av industribedrifter, ikke være konstant.

824) Forskrift om strukturkvoteordning mv. for havfiskeflåten, og jf. vedlegg til brev av 22. mars 2007 fra Fiskeri- og kystdepartementet til Riksrevisjonen.

somheten i fiskeriene. Samtidig er det et mål å ha en stabil flåtestruktur med både større og mindre fartøy. Det er iverksatt ordninger for å redusere antall fartøy både i kystflåten og i havfiskeflåten.

### 8.5.1 Strukturkvoteordninger

For kystflåten, gruppene med hjemmelslengde for kvotetildeling mellom 15 m og 28 m, kan man slå sammen kvoter innenfor et samlet kvotetak for fartøyet på tre ganger fartøyets egen kvote av hvert enkelt fiskeslag man har adgang til å delta i. Det er et krav at det eller de fartøyene som avgir kvote, tas permanent ut av fiske, dvs. fjernes fra merkeregisteret og kondemneres. Kvoten fra fartøy som blir tas ut, kan også fordeles på flere andre fartøy. Dette kvotetaket er foreslått senket i St.meld. nr. 21 (2006–2007) om strukturpolitikk for fiskeflåten, hvor det også er foreslått å innføre en slik strukturkvoteordning for fartøy i gruppen 11–15 m.

For havfiskeflåten er det en tilsvarende ordning hvor kvoter kan overføres fra ett fartøy til ett eller flere andre mot at det fartøyet som avgir sin kvote, blir tatt permanent ut av fisket og kondemnert. Det er her ulike kvotetak for hver av de seks fartøygruppene som er omfattet.

Etter nåværende ordning tildeles strukturkvotene for ett år om gangen, men retten til å bli tildelt en slik kvote prøves bare det første året. Etter det første året vil den årlige *tildelingen* av strukturkvote normalt skje uten ny prøving dersom vilkårene for tildeling er overholdt. Det er ikke adgang til å utstede strukturkvote på grunnlag av at man tar ut fartøy i andre reguleringsgrupper.

### 8.5.2 Driftsordning

For fartøy under 28 m lengde er det mulig å overføre kvoter mellom fartøy for ett år av gangen. Overføringen kan gjøres på ulike måter:

- Hele kvoten til et fartøy A overføres til et fartøy B. Eierne av A og B samarbeider om å ta begge kvotene fra fartøy B, mens fartøy A legges til kai i dette året.
- A og B bytter kvoter innbyrdes for å spesialisere driften på for eksempel pelagisk fisk som makrell og sild, eller bunnfisk som torsk, hyse og sei.
- Hele eller deler av kvoten til fartøy A splittes opp og fordeles på flere andre båter. Hvis hele kvoten fordeles til andre, må fartøyet legges til kai det aktuelle året.

Slik utveksling av kvoter må skje mellom fartøy i samme reguleringsgruppe.

### 8.5.3 Strukturfond og strukturavgift

For de fartøygruppene som ikke omfattes av strukturkvoteordningen (fartøy under 15 m), ble det fra 2003 innført en ordning med strukturfond.

Strukturfondet kan kjøpe ut fartøyeiere som ønsker å trekke seg fra aktivt fiske og kondemnere fartøyet. Kvotene til fartøyet som blir trukket ut, fordeles likt på de gjenværende fartøyene i den samme reguleringsgruppen. Fondet er finansiert gjennom en avgift på førstehåndsverdien av fisk og med tilleggsmidler via statsbudsjettet. Strukturavgiften omfatter alle norske fiskefartøy, og avgiften blir innkrevd av salgslagene.

### 8.5.4 Regler om lengdebegrensninger

Et organiserende prinsipp i kvotetildelingen er at det bl.a. er fartøyets redskap og lengde som avgjør hvor stor kvote fartøyet vil få. For å unngå at eiere bygger på fartøyene for å få større kvoter, inneholder de årlige kvoteforskriftene bestemmelser om at kvoten for det enkelte fartøy skal beregnes på grunnlag av fartøyets lengde ved en fastsatt dato (for fartøy over 28 m med konvensjonelle redskaper er for eksempel datoen satt til 9. desember 1994).

---

## 8.6 Virkningen av de ulike virkemidlene i de norske fiskeriene

I 2006 landet norske fartøy fangster til en verdi av 11,6 mrd. norske kroner. De bestandene som tok inn mest verdi, var torsk, sild og sei. Torsken stod for om lag 3,3 mrd. av fangstinntektene.

### *Flåtestrukturen*

Den norske fiskeflåten bestod av 7722 fartøy i 2005, de fleste av fartøyene var små kystfartøy.<sup>825</sup> Nesten 90 prosent av fartøyene var under 15 m,<sup>826</sup> 6427 fartøy var registrert som aktive<sup>827</sup> og 1678 som helårsdrevne.<sup>828</sup> Havfiskeflåten, som er fartøy over 28 m, består av 247 fartøy. I 2005 tok havfiskefartøyene 76 prosent av de totale landingene.

*Den geografiske fordelingen av fiskeressursene*  
Fartøyene knyttet til Møre og Romsdal landet 24 prosent av den totale fangsten i 2005, mens fart-

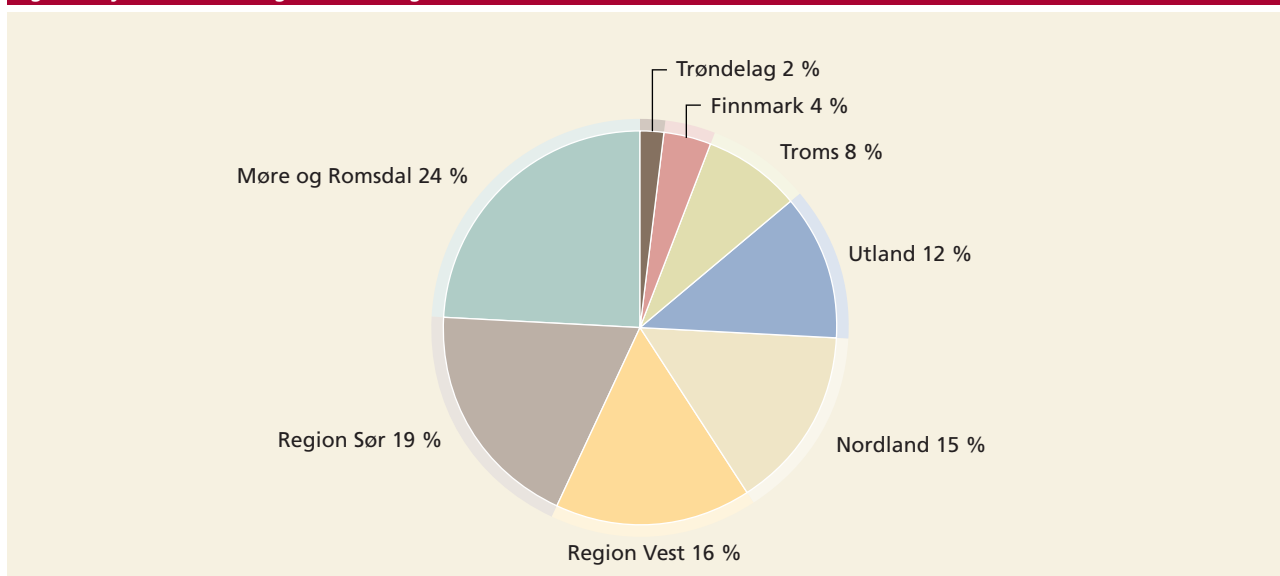
825) Fiskeridirektoratet: Lønnsomhetsundersøkelse for fiskeflåten 2005, Tabell A1.

826) Statistikk mottatt fra Fiskeridirektoratet, 29. juni 2006.

827) Aktive fartøy er fartøy som er registrert med fangstverdi i Fiskeridirektoratets landings- og sluttregister.

828) Fartøy er regnet som helårsdrevne når de har landet fangst i minimum sju måneder i løpet av et år, har en minimums fangstinntekt (varierer med fartøyets lengde), og eieren er yrkesfør.

Figur 11 Fylkesvis fordeling av total fangst i 2005



Kilde: Fiskeridirektoratet

øyene i Region Sør, som består av fylkene Rogaland og sørover, landet 19 prosent (se figur 11). Nordland fylke landet 15 prosent av fangstene. 12 prosent av totalfangsten ble landet i utlandet i 2005.

Når det gjelder torskefisket, var det fartøyene knyttet til Nordland, Troms og Finnmark som tok mesteparten av totale landinger (til sammen 84 prosent) i 2005, mens fartøyene knyttet til Møre og Romsdal tok om lag 15 prosent.

#### *Samlet kapasitetsutvikling*

Hovedtyngden av virkemidler for å redusere fangstkapasitet og derigjennom opprette en bedre balanse mellom ressursgrunnlag og fangstkapasitet er rettet inn mot å redusere antall fartøy.<sup>829</sup> Riksrevisjonens undersøkelse av forvaltningen av fiskeressursene, jf. Dokument 3:13

(2003–2004) viste at kapasiteten i kystfiskeflåten som deltar i det adgangsbegrensede fisket etter torsk, hyse og sei nord for 62°N, økte med 30 prosent i 1990–2002, til tross for at antall fartøy i denne delen av fisket gikk ned med 24 prosent i samme periode. I havfiskeflåten gikk antall fartøy ned med 29 prosent i 1988–2003, mens den tekniske kapasiteten til denne delen av flåten økte med 72 prosent. Den tekniske kapasiteten bestemmes av fartøyenes motorkraft, lengde, bredde, bruttotonnasje og redskap. Også i 2004 og 2005 var bruken av virkemidler for å tilpasse kapasiteten bedre til ressursgrunnlaget rettet mot å redusere antall fartøy.

829) Kapasitetsspørsmålene og ulike virkemidler rettet mot kapasitetstilpassning, er drøftet av Fiskeri- og kystdepartementet i St.meld. nr. 21 (2006–2007), kap. 3.

## 9 Tema 6: De norsk-russiske forskningsprogrammene i Norge

### 9.1 Revisjonskriterier

#### 9.1.1 Internasjonale avtaler

FNs havrettskonvensjon fastslår at kyststaten under hensyntaken til de best tilgjengelige vitenskapelige data gjennom passende bevarings- og forvaltningstiltak skal sikre at opprettholdelsen av de levende ressursene i den eksklusive økonomiske sone ikke settes i fare for overbeskatning. Kyststater som deler én eller flere bestander, skal samarbeide om regulering og bevaring av bestandene gjennom egnede organisasjoner.<sup>830</sup> Avtalen av 1995 om fiske på det åpne hav supplerer havrettskonvensjonen på dette punktet. Statene skal i samarbeid sikre optimal og bærekraftig bruk av ressursene, og de skal i vid utstrekning bruke føre-var-prinsippet for bevaring, forvaltning og beskatning av vandrende fiskebestander og langtmigrerende fiskebestander. Mangel på tilstrekkelige vitenskapelige opplysninger skal ikke kunne brukes som begrunnelse for å utsette eller unnlate å treffe bevarings- og forvaltningstiltak.<sup>831</sup>

#### 9.1.2 Bilaterale avtaler

I 34. sesjon for Den blandede norsk-russiske fiskerikommisjon konstaterte partene med tilfredshet at forskningssamarbeidet mellom de to landene utvikler seg på et kvalitativt høyt nivå. Slik forskning er en nødvendig forutsetning for å skaffe pålitelige vurderinger av fellesbestandenes tilstand og utarbeide det vitenskapelige grunnlaget for fastsettelse av kvoter for bærekraftig fiske.<sup>832</sup>

Partene i fiskerikommisjonen har de siste årene vært enige om at det er en usikkerhet i bestandsanslaget for nordøstarktisk torsk, og understreker sterkt behovet for økt forskningsinnsats i hele bestandens utbredelsesområde for å få mer eksakte resultater. I 33. sesjon beklaget partene at det fremdeles er store problemer med adgangstillatelse for norske forskningsfartøy i russisk økonomisk sone for gjennomføring av

bestandsovervåkning, og partene understreket enda en gang betydningen av å forenkle prosedyren for tillatelser til at forskningsfartøy fra én part skal kunne arbeide i den annen parts økonomiske sone.

Partene ble i 33. og 34. sesjon enige om programmene for felles norsk-russisk forskning på levende marine ressurser for henholdsvis 2005 og 2006. Programmene er nærmere presisert i vedlegg til protokollene. De planlagte forskningsaktivitetene som er beskrevet i vedlegg 10 til protokollene, og som er relevant for de felles bestandene av torsk, hyse og lodde, vil legges til grunn for vurderingen for hvordan forskningsprogrammene er gjennomført.

#### 9.1.3 Nasjonale mål

Havforskningsinstituttet bidrar gjennom ressursovervåking og forskning til arbeidet i Det internasjonale råd for havforskning (ICES). ICES gir vitenskapelige råd til bruk for forvaltningen av de levende marine ressursene. Rådene som gis til fiskeriforvaltningen, er blant annet knyttet til status og forventet utvikling for de viktigste fiskebestandene, og de danner grunnlag for fastsetting av fiskekvoter. Bortsett fra en omfattende feltaktivitet i og utenfor norsk økonomisk sone for mengdemåling av fiskebestander inngår fangststatistikk, flerbandsvurderinger og miljødata i grunnlaget for bestandsberegningene.<sup>833</sup>

Forskningsaktivitet på sentrale bestander som norsk arktisk torsk skal opprettholdes på et høyt nivå.<sup>834</sup> Det er nødvendig for Havforskningsinstituttet å videreføre forskningssamarbeidet med Russland når det gjelder bestandene i Nordøstatlanten og i Barentshavet. Og det skal vektlegges å utvikle og styrke samarbeidet med Det polare forskningsinstituttet for marine fiskerier og oseanografi (PINRO) i Russland som hovedsamarbeidspartner.<sup>835</sup> Som en del av forskningen skal HI og PINRO kunne gjennomføre tokt i den andre kyststatens økonomiske sone.

830) Det samme kravet om samarbeid mellom berørte stater gjelder ved forvaltning av ressurser i det åpne havet utenfor noen lands jurisdiksjon.

831) St.prp. nr. 43 (1995–1996), s. 16f.

832) Pkt. 13 i protokoll fra 33. og 34. sesjon i Den blandede norsk-russiske fiskerikommisjon.

833) St.prp. nr. 1 (2003–04) *Fiskeridepartementet*.

834) Jf. Havforskningsinstituttets tildelingsbrev for 2004.

835) Tildelingsbrev til Havforskningsinstituttet for 2004.

Partene i Den blandede norsk-russiske fiskerikommisjon har en målsetting om å rette seg etter rådgivninger fra ICES ved fastsettelse av totalkvoter for fiskebestandene.<sup>836</sup> Det skal gjøres innen rammen av omforente beskatningsstrategier.

Partene har de siste årene blitt enige om å følge en beskatningsstrategi for torsk og hyse som ivaretar hensynet til

- å tilrettelegge for en langsiktig høy avkastning av bestandene
- ønsket om å oppnå stor grad av stabilitet i TAC fra år til år
- full utnyttelse av all tilgjengelig informasjon om bestandsutviklingen<sup>837</sup>

I behandlingen av St.meld. nr. 45 (2003–2004)<sup>838</sup> sa næringskomiteen at det er viktig å legge til grunn en beskatningsstruktur som kan gi forsvarlige uttak av fiskeriressursene og dermed legge til rette for en stabil utvikling for næringen. Komiteen viste i den forbindelse til ICES' arbeid og de rådene som der gis når det gjelder årlige fangstmengder basert på vitenskapelig bakgrunnsmateriale fra medlemslandene.<sup>839</sup>

## 9.2 Forskningsaktivitetene knyttet til bestandsanslagene

### 9.2.1 Forsknings samarbeidet mellom Havforskningsinstituttet og PINRO

Havforskningsinstituttet i Bergen har et omfattende samarbeid med det russiske fiskeri- og havforskningsinstituttet PINRO<sup>840</sup> i Murmansk i vurderingen av viktige kommersielle fiskebestander og i utarbeidelsen av langsiktige forvaltningsplaner basert på føre-var-prinsippet.<sup>841</sup> Den blandede norsk-russiske fiskerikommisjon bruker det nære samarbeidet mellom Havforskningsinstituttet og PINRO til å få gjort spesielle utrednings- og forskningsoppgaver knyttet til blant annet de felles forvaltningsstrategiene for fiskebestandene i Barentshavet.

836) Protokoll fra den 31. sesjon i Den blandede norsk-russiske fiskerikommisjon.

837) Protokoll fra den 31. sesjon i Den blandede norsk-russiske fiskerikommisjon.

838) Om de fiskeriavtalene Norge har inngått med andre land for 2004 og fisket etter avtalene i 2001 og 2002.

839) Innst. S. nr. 21 (2004–05) *Innstilling til Stortinget fra næringskomiteen.*

840) PINRO = Det polare forskningsinstitutt for marine fiskerier og oseanografi

841) Havforskningsinstituttet årsrapport for 2004

PINRO er direkte underlagt føderale fiskerimyndigheter i Russland, mens Havforskningsinstituttet er underlagt Fiskeri- og kystdepartementet. Havforskningsinstituttet og PINRO har et formelt samarbeid som går ca. 50 år tilbake, mens det mer uformelle forskningssamarbeidet går tilbake til etableringen av ICES i 1902.<sup>842</sup> Samarbeidet omfatter i dag feltsamarbeid, datautveksling, årlige forskermøter og symposier.<sup>843</sup>

Hensikten med de årlige forskermøtene, som har vært holdt siden 1957, er å diskutere og utveksle forskningsresultater og data og å avtale videre samarbeid. Disse møtene er nå hjemlet i de årlige fiskeriavtalene mellom Norge og Russland, og brukes til å følge opp samarbeidet som er avtalt der.<sup>844</sup>

Feltsamarbeidet, der partene gjennomfører tokt sammen, hovedsakelig på hver sine fartøy, begynte rundt 1965, og det har vært minst ett samarbeidstokt i året. I dag har partene to økosystemtokt i året, ett om vinteren og ett om høsten. Norske forskere har også vært med russiske fartøy og omvendt. Partene utveksler data fra samarbeidstoktene og andre forskningsdata.<sup>845</sup>

Siden 1983 har det vært avholdt symposier hvert andre eller tredje år. Det var tidligere først og fremst forskere fra PINRO og Havforskningsinstituttet som deltok på disse symposiene, men i senere år har man også inkludert forskere fra andre forskningsinstitutter i Norge og Russland, i tillegg til fiskeriforvaltere og folk fra fiskerier næringen.<sup>846</sup>

### 9.2.2 Samarbeidet i ICES

Det internasjonale råd for havforskning (ICES) er et forum for forskere som koordinerer, diskuterer og fremmer marin forskning i Nordatlant-eren.<sup>847</sup> ICES gir vitenskapelige råd om det marine miljø og de levende marine ressursene, inkludert

842) Havforskningsinstituttets Internettside, [www.imr.no](http://www.imr.no), og jf. vedlegg til brev av 22. mars 2007 fra Fiskeri- og kystdepartementet til Riksrevisjonen.

843) Brev av 15. januar 2007 fra Havforskningsinstituttet til Riksrevisjonen med svar på spørsmål fra Riksrevisjonen.

844) Brev av 15. januar 2007 fra Havforskningsinstituttet til Riksrevisjonen, med svar på spørsmål fra Riksrevisjonen.

845) Brev av 15. januar 2007 fra Havforskningsinstituttet til Riksrevisjonen, med svar på spørsmål fra Riksrevisjonen.

846) Brev av 15. januar 2007 fra Havforskningsinstituttet til Riksrevisjonen med svar på spørsmål fra Riksrevisjonen.

847) [www.ICES.dk](http://www.ICES.dk); ICES' forvaltningsråd i 2005, inkl. Havforskningsinstituttets kommentarer, versjon 23. juni 2004.

dert råd om totalkvoter, for de ulike bestandene som medlemslandene har ansvar for. I alt 20 land er medlemmer av ICES, og hvert land har to representanter som deltar i rådsforsamlingen. ICES har tre rådgivende komiteer, åtte vitenskapskomiteer og om lag 100 arbeidsgrupper.

Arbeidsgruppene favner forskere som representerer alle fagfeltene knyttet til marine økosystemer. For eksempel består arbeidsgruppene som vurderer de ulike fiskebestandene, av forskere fra de medlemslandene som har særlig interesse for den aktuelle bestandens utvikling. De analyserer data som mengdemål, fiskeristatistikk og andre relevante data om enkeltbestander.<sup>848</sup>

ICES' rådgivende komité for fiskeriforvaltning (ACFM<sup>849</sup>) gjennomgår analysene til arbeidsgruppene og gir sine råd om beskatningsnivå for de ulike fiskebestandene. Tilstandsvurderingen, med rådene om fisket, sendes de ulike medlemslandene og fiskerikommisjonene.

ICES' anbefalinger knyttet til høsting av de levende marine ressursene i Barentshavet bygger i hovedsak på arbeidet til norske og russiske forskere – ofte et samarbeid mellom dem.<sup>850</sup> Fra norsk side er Havforskningsinstituttet den sentrale aktøren, og den viktigste deltakeren fra russisk side er PINRO. At forskerne fra de ulike landene kan gi omforente vitenskapelige råd om tilstanden og høstingsnivået for fiskebestandene, er en stor fordel for forvaltningen.<sup>851</sup> De fleste fiskebestander deles mellom flere land, og omforente bestandsvurderinger gjør at man har et felles utgangspunkt i forbindelse med kvoteforhandlinger.

### 9.2.3 Beskrivelse av de ulike forskningsaktivitetene til Havforskningsinstituttet<sup>852</sup>

Beregningene som rådene fra havforskerne bygger på, er i hovedsak basert på den offentlige fangststatistikken, data fra vitenskapelige tokt og fra referanseflåten.

For torsk og hyse brukes to mengdemålingsmetoder knyttet til toktvirksomheten: bunntrål<sup>853</sup> og en akustisk bestandsestimering ved hjelp av ekkolodd og ekkointegrator. For lodde brukes bare akustisk registrering, men med både ekkolodd og sonar (det siste er foreløpig på forsøksstadiet).

Med ekkolodd og sonar leter man opp, kartlegger og måler mengden av fiskeforekomster. Instrumentene sender ut lydimpulser i havet, og fisk og andre organismer som treffes av lyden, gir ekko som fanges opp av instrumentet. Styrken og varigheten av ekkoene avhenger av hvilken type fisk som blir registrert, og hvor store enkeltfiskene og fiskestimmene er. Ved å fiske (tråle) på forekomstene får man vite hvilken art og størrelse som gir ekko, og man kan da regne ut både antallet og vekten av hver art man har registrert.

For bunnfiskarter som torsk og hyse er rene bunntråltokt like viktige som bruk av ekkolodd og sonar. Ved å gjennomføre et stort antall trålhal over hele utbredelsesområdet til bestandene kan man finne fordelingen av fisketettheten. Målet er at hvert trålhal skal gi et riktig bilde av arts- og størrelsesfordelingen av fisk i det aktuelle området. Fisketettheten blir regnet ut ved å dividere antall fisk i bunntrålfangsten på det arealet man har fisket over.<sup>854</sup> For at man skal kunne sammenlikne utviklingen over to år, må det brukes samme type redskap og måles på samme sted og tid begge år. Slik holdes alle eksterne faktorer fast.<sup>855</sup>

For å sikre kvaliteten på tidsseriene som forskerne lager ut fra toktdataene, må forskningstoktene gjennomføres til samme tid hvert år.<sup>856</sup> Og fordi forskningstoktene ikke greier å dekke alle aldersgrupper og bestander for å gi et absolutt mengdemål, må forskerne satse på at det som måles på samme måte år etter år, gjenspeiler reelle endringer i bestanden. Det er særlig viktig å få gjennomført tokt hvert år i de tilfellene bestandsnivået ligger nær kritiske punkter for bærekraft.<sup>857</sup>

848) Jf. [www.ICES.dk](http://www.ICES.dk).

849) Advisory Committee for Fisheries Management.

850) Hønneland, Geir (2005): *Barentsbrytninger. Norsk nordområdepolitikk etter den kalde krigen*, s. 79.

851) ICES' forvaltningsråd i 2005, inkludert Havforskningsinstituttets kommentarer, 23. juni 2004; referat fra møte mellom Havforskningsinstituttet og Riksrevisjonen, 22. september 2006.

852) Teksten under er fra *Havets ressurser og miljø 2006*, kap. 5.1 "Fra målebrett til kvote", s. 184, K. Nedreaas, og fra brev av 15. januar 2007 fra Havforskningsinstituttet til Riksrevisjonen, med svar på spørsmål fra Riksrevisjonen.

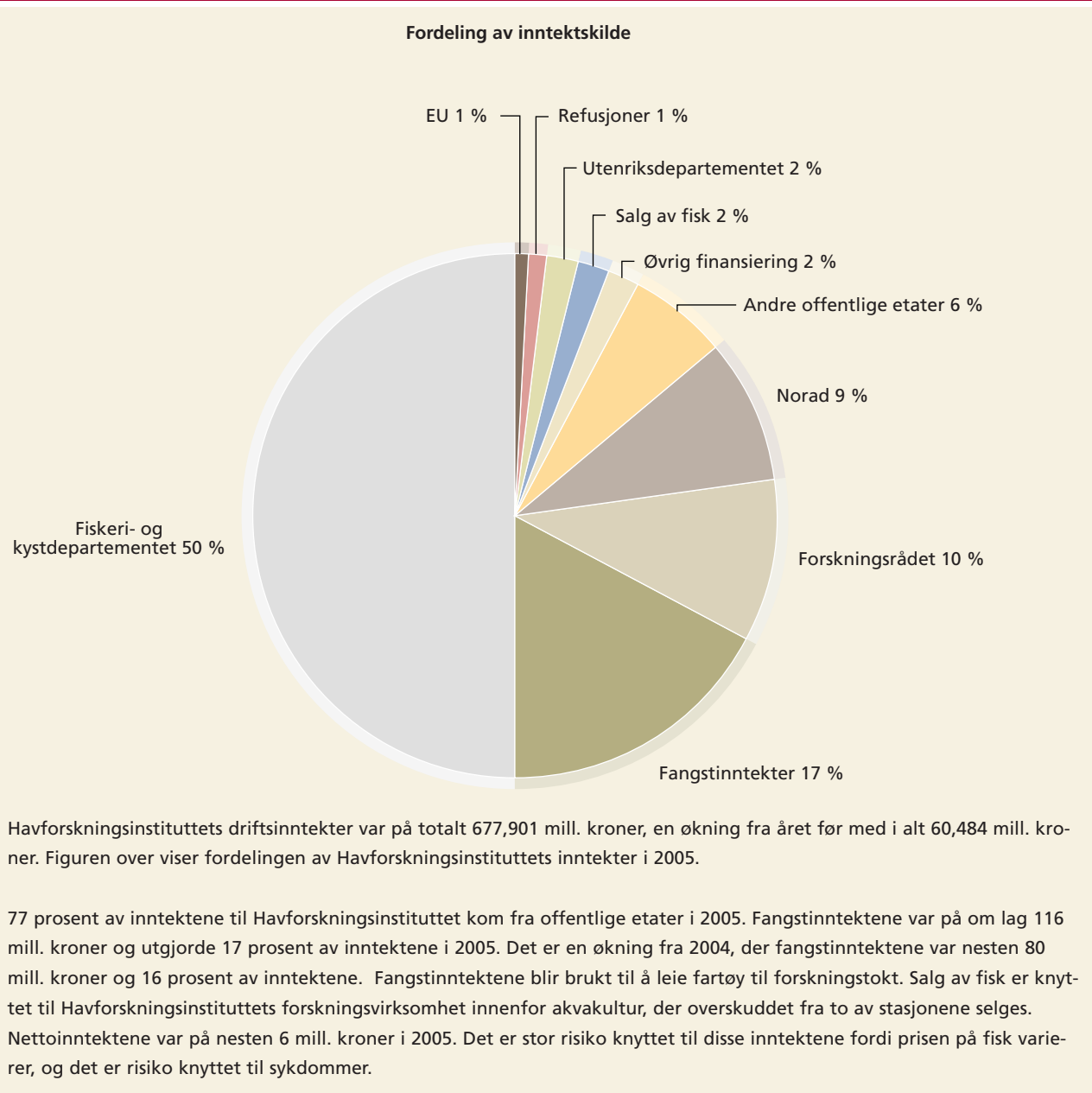
853) Fangst-per-enhet-innsats-estimering og swept area-estimering.

854) Ikke all fisk som kommer inn mellom tråldørene, ender opp i trålposen. Det skyldes at ulike arter og lengdegrupper reagerer forskjellig på ulike deler av trålsystemet. Trålhal gir dermed ikke et helt korrekt bilde av arts- og størrelsesfordelingen, men forskerne arbeider med å finne løsninger på dette.

855) Referat fra møte mellom Havforskningsinstituttet og Riksrevisjonen, 22. september 2006.

856) Referat fra møte mellom Havforskningsinstituttet og Riksrevisjonen, 22. september 2006.

857) Referat fra møte mellom Havforskningsinstituttet og Riksrevisjonen, 22. september 2006.



Kilde: Havforskningsinstituttets årsrapport for 2005 og brev av 15. januar 2007 fra Havforskningsinstituttet til Riksrevisjonen, med svar på spørsmål fra Riksrevisjonen

### Data basert på fiskeriene

Trålhal og akustisk bestandsestimering gir et bestandsanslag for den aktuelle bestanden det aktuelle året.<sup>858</sup> Data fra den offisielle fangststatistikken er helt vesentlig for å kunne beregne størrelsen på en aktuell fiskebestand. Data om fisket gir forskerne opplysninger om når, hva, hvor og hvor mye det fiskes – dette er data som brukes i beregningsmodellene for fiskebestandene. For noen fiskeslag kan forskerne se om bestanden vokser eller avtar ved i tillegg å finne ut hvor stor fiskeinnsats som ligger bak hvert tonn med fanget fisk.

Forskerne tar stikkprøver av de kommersielle fangstene for å få oversikt over lengde- og alderssammensetningen av all fisk som fiskes. Den årlige fangsten i tonn blir så regnet om til totalt antall individer fordelt på størrelse og alder. Dette resulterer i et historisk bokholderi over mengde og alderssammensetning av det som er høstet til dags dato. For at forskerne skal kunne gjøre dette, må opplysningene fra fisket være så nøyaktige som mulig. Underrapportering av fangster fører til stor usikkerhet i bestandsberegningene og dermed også i kvoteanbefalingene. For å unngå overfiske som kan true langtidsutbyttet fra en bestand, er det nødvendig å legge inn usikkerheten i forvaltningsstrategien. Jo flere fisk som er rapportert fanget av en års-

858) *Havets ressurser og miljø 2006*, kap. 5.1 "Fra målebrett til kvote", s. 184, K. Nedreaas.



klasse over de årene årsklassen har vært inne i fisket, jo større (mer tallrik) antas årsklassen å være.<sup>859</sup> Når årsklassen har blitt gammel og ikke lenger er å finne i fangstene, har en derfor et godt mål for hvor tallrik den var da den rekrutterte til fisket, ved å summere fangsten av fisk på alle alderstrinn. Dersom fangstrapporteringen er sikker og god og omfatter all fisk som er høstet, og man samtidig har tilstrekkelig overvåkingsdata om bestanden i havet, er det mulig å beregne historiske bestandstall.

Det finnes mange kilder til usikkerhet i bestandsberegningene og -prognosene.<sup>860</sup> Det er begrenset hvor mye forskningsfartøyene kan undersøke store havområder, det er usikkerhet knyttet til tolkning av data, og det er begrenset hva man kan si om hvordan de ulike bestandene i havet påvirker hverandre. I tillegg er statistikken over totalfangstene svært mangelfull blant annet på grunn av illegalt, uregistrert og urapportert fiske, og det skaper et stort problem ved beregningen av bestandene.<sup>861</sup>

#### 9.2.4 Planlagte og gjennomførte forskningstokt i 2004 og 2005

Enkeltbestandstoktene og økosystemundersøkelsene blir diskutert og vedtatt i møtet i Den blandede norsk-russiske fiskerikommisjon som holdes hver høst. Den videre planleggingen av de vedtatte forskningsaktivitetene skjer hovedsakelig på det årlige forskermøtet mellom Havforskningsinstituttet og PINRO, om lag et halvt år etter kommisjonsmøtet.<sup>862</sup>

I tabellene nedenfor framstilles de planlagte toktene knyttet til beregning og kartlegging av bestandene torsk, hyse og lodde for 2004 og 2005, og om de har blitt gjennomført.<sup>863</sup> Tabellene viser toktene som fra norsk side inngår i bestandsberegningene.<sup>864</sup> Toktene i de to første tabellene (tabell 50 og tabell 51) krever ikke adgang til russisk økonomisk sone.

Tabellene viser at alle de planlagte toktene som Havforskningsinstituttet skulle gjennomføre alene, ble gjennomført i 2004 og 2005, unntatt reketoktet i 2005. Dette toktet ble overført til det norsk-russiske økosystemtoktet i august–septem-

Tabell 50: Havforskningsinstituttets forskningstokt 2004<sup>865</sup>

Navn på tokt	Periode	Bestand	Område	Gjennomført
Torskens gytebestand	18.3–17.4	Torsk (hyse)	Gyteområdene Troms–Lofoten	Ja
Genetisk kartlegging av torsk i gyteområdene	1.4–30.4	Torsk	Fjordområdene Møre–Finnmark	Ja
Reketokt	15.4–6.5	Reke (ulike bunnfiskarter)	Barentshavet	Ja
Økosystemtokt	11.10–11.11 <sup>866</sup>	Kysttorsk (hyse)	Fjordene og kysten Varanger–Møre	Ja

Kilde: Havforskningsinstituttet

Tabell 51: Havforskningsinstituttets forskningstokt 2005

Navn på tokt	Periode	Bestand	Område	Gjennomført
Torskens gytebestand	18.3–18.4	Torsk (hyse)	Gyteområdene Troms–Lofoten	Ja
Reketokt	15.4–6.5	Reke (ulike bunnfiskarter som torsk og hyse)	Barentshavet	Nei – overført til økosystemtokt
Økosystemtokt	11.10–11.11 <sup>867</sup>	Kysttorsk (hyse)	Fjordene og kysten Varanger–Møre	Ja

Kilde: Havforskningsinstituttet

862) Notat fra Havforskningsinstituttet til Utenriksdepartementet, 28. august 2006, med oversikt og kort vurdering av Havforskningsinstituttets tokt i RØS.

863) Protokollene for den 32. og 33. sesjon i Den blandede norsk-russiske fiskerikommisjon, vedlegg 10.

864) Brev av 15. januar 2007 fra Havforskningsinstituttet til Riksrevisjonen, med svar på spørsmål fra Riksrevisjonen.

865) Toktet er ikke direkte rettet mot bestanden som vises i parentes.

866) To ulike fartøy.

867) To ulike fartøy.

859) *Havets ressurser og miljø 2005*, kap. 5.4 "Utkast og uregistrerte landinger", Odd Nakken.

860) *Havets ressurser og miljø 2005*, kap. 5.4 "Utkast og uregistrerte landinger", Odd Nakken.

861) Referat fra møte mellom Havforskningsinstituttet og Riksrevisjonen, 22. september 2006.

ber (vist i tabell 52), med hovedbegrunnelse at rekeforvaltningen burde inngå i et bredere økosystemperspektiv.<sup>868</sup>

Tabell 52 viser de planlagte samarbeidstoktene mellom Havforskningsinstituttet og PINRO i 2004 og 2005. For å kunne gjennomføre flere av disse må norske forskningsfartøy søke om adgang til RØS, og russiske fartøy må søke om adgang til NØS.

Når det gjelder samarbeidstoktene med PINRO, ble vintertoktene stort sett gjennomført etter planen, men med noen restriksjoner vedrørende områder i RØS. Loddetoktet i 2004 ble gjennomført, men de norske forskerne fikk ikke adgang til RØS. Loddetoktet i 2005 ble også gjennomført, men forskerne fikk sen avklaring på adgang til RØS, og derfor ble undersøkelsesprogrammet i denne sonen redusert.

### 9.2.5 Myndighetenes behandling av toktsøknader

Når norske forskningsfartøy skal gjennomføre forskningstokt i RØS og russiske i NØS, er det krav om at begge parter skal søke om tilgang. Det skal søkes for hvert enkelt fartøy. Saksbehandlingstiden for norske søknader om adgang til RØS er seks måneder. Saksbehandlingstiden for russiske søknader om adgang til NØS er seks uker.<sup>871</sup>

*Norske søknader til russisk økonomisk sone*  
Søknaden om gjennomføring av tokt i RØS sendes til Utenriksministeriet i Russland (MID) via

den norske ambassaden i Moskva.<sup>872</sup> MID sender den videre til høring i Landbruksministeriet, der det er Fiskeribyrået (underliggende etat) som har det praktiske ansvaret for å koordinere den videre prosessen. Fiskeribyrået sender ut kopier til alle etatene som i henhold til lov om Russlands økonomiske sone er høringsinstanser. Disse er FSB/Grensetjenesten, Forsvarsministeriet, Utdannings- og forskningsministeriet og Naturressursministeriet. Hver av høringsinstansene ser i praksis ut til å ha en vetorett og rett til å stille betingelser (som å kreve tilleggsopplysninger) på sine respektive ansvarsområder.<sup>873</sup>

Alle høringsuttalelsene legges ved svaret som Fiskeribyrået sender tilbake til Utenriksministeriet. Utenriksministeriet undersøker at eventuelle avslag, tilleggskrav osv. er i samsvar med lov om Russlands økonomiske sone og annet relevant lovverk, regelverk og instruks. Deretter utformer de en svarnote til den norske ambassaden i Moskva.

Utenriksministeriet er ikke saksbehandlere i saken, men dersom de synes noe virker urimelig i avslaget eller tilleggskravene, hender det at de tar kontakt med den ansvarlige etaten og ber om en forklaring. I mange tilfeller har Utenriksministeriet gitt råd om hva den norske parten bør gjøre for å få endret utfallet i saken.<sup>874</sup>

Ifølge det norske utenriksdepartementet er det krav om svært detaljert informasjon i søknaden, og dette gjør søknadsprosedyren vanskelig. Lov

Tabell 52 Samarbeidstokt Norge og Russland, 2004 og 2005

Navn på tokt	Periode	Bestand <sup>869</sup>	Område	Gjennomført
Vintertokt	Slutten av januar til midten av mars <sup>870</sup>	Torsk, hyse (lodde)	Barentshavet, inkl. NØS og RØS	2004: ja, noe avgrenset 2005: ja, noe avgrenset
Loddelarvetokt	Midten av mai til slutten av juni	Lodde	Sørlige Barentshavet inkl. NØS og RØS	2004: delvis 2005: delvis
Økosystemtokt	Begynnelsen av august til midten av oktober	Lodde (torsk, hyse)	Norskehavet, Svalbard, Barentshavet	2004: ja 2005: ja

Kilde: Havforskningsinstituttet

868) Brev av 15. januar 2007 fra Havforskningsinstituttet til Riksrevisjonen, med svar på spørsmål fra Riksrevisjonen.

869) Denne kolonnen viser ikke alle bestandene som inngår i toktundersøkelsen.

870) Tre fartøy fra Norge og tre fra Russland.

871) Referat med tilleggsnotat fra møte mellom Utenriksdepartementet og Riksrevisjonen, 17. januar 2007.

872) Referat med tilleggsnotat fra møte mellom Utenriksdepartementet og Riksrevisjonen, 17. januar 2007.

873) Referat med tilleggsnotat fra møte mellom Utenriksdepartementet og Riksrevisjonen, 17. januar 2007.

874) Referat med tilleggsnotat fra møte mellom Utenriksdepartementet og Riksrevisjonen, 17. januar 2007.

om Russlands økonomiske sone fra 1998 er svært detaljert og krevende på området forskningstokt.<sup>875</sup> I tillegg til selve loven kommer mer spesifikke instruksjoner.

Ifølge Havforskningsinstituttet er det vanskelig for norske forskere å få tilslag på søknader om adgang til RØS.<sup>876</sup> Antall innvilgede og avslåtte søknader til RØS for perioden 2004, 2005 og 2006 presenteres i tabell 53. Søknadene i tabellen gjelder gjennomføring av *alle* planlagte tokt i RØS. De er med andre ord ikke avgrenset til torsk, hyse og lodde. Hvert fartøy som skal delta i et tokt, må søke om tilgang. Tallene i tabellen representerer dermed ikke antall tokt som skal gjennomføres, men antall fartøy som har søkt om tilgang.

Tabell 53 viser at for de tre siste årene har over halvparten av søknadene enten blitt avslått eller godkjent med restriksjoner. Adgangsrestriksjonene knyttes i første rekke til bestemte geografiske områder og tidsperioder for generelle ressursundersøkelser.<sup>877</sup> Hovedproblemene er, ifølge UD, at svarene fra det russiske organet som behandler søknadene, kommer sent eller uteblir, at det kommer sterke begrensninger på gjennomføringen av tokt i forhold til tidsrom, områder, krav om tilstedeværelse av russisk personell osv., eller at det mottas rene avslag, spesielt for hvaltokt. Når for eksempel russiske myndigheter lukker store deler av de områdene hvor de har søkt om tilgang, får norske forskere bare gjennomført deler av de planlagte toktene, eller de får ikke gjennomført dem i det hele tatt.<sup>878</sup>

Med bakgrunn i avtaler mellom partene i Den

blandede norsk-russiske fiskerikommisjon om felles norsk-russisk marinforskning, har Norge i 2003–2006 søkt om å gjennomføre tokt der man både feller og teller hval. Det er ved flere anledninger gitt tillatelse til å gjennomføre toktene, men med den forutsetning at man avstår fra felling. I disse tilfellene har man fra norsk side valgt å ikke gjennomføre toktene, da felling av hval i den hensikt å ta mageprøver for å se hva hvalen spiser, har vært en helt sentral del av den planlagte forskningen. Ved søknad om forskning på hval som medfører avlivning av dyrene, begrunnes avslagene fra russisk side med at det ikke er tillatelse til dette etter Den internasjonale hvalfangstkonvensjonen (ICRW), til tross for at denne konvensjonen, hvor både Norge og Russland er parter, uttrykkelig gir partene rett til å gjennomføre slik forskning uten forutgående tillatelse.<sup>879</sup> Ved andre anledninger er det gitt rene avslag på disse søknadene. Dette gjelder også for søknader om tokt som bare innbefatter telling av hval. Årsak for avslag på rene telletokt er ikke oppgitt.

I et møte om fiskerispørsmål i Moskva i november 2005 informerte den russiske part om at det i nær framtid ville bli utarbeidet og overlevert til den norske part et søknadsskjema for gjennomføring av marine ressursundersøkelser i RØS. Skjemaet ville inneholde en fullstendig liste over hvilken informasjon som er nødvendig for vurdering av søknadene.<sup>880</sup> Ifølge Havforskningsinstituttet har ikke det nye skjemaet ført til at de får oftere tilslag på søknadene sine.<sup>881</sup>

Norske og russiske myndigheter i Den blendede norsk-russiske fiskerikommisjon er enige om

Tabell 53 Status for søknader til RØS i 2004, 2005 og 2006

Norske søknader for tokt i RØS	Antall 2004	Antall 2005	Antall 2006	Total 2004–2006
Godkjent uten restriksjoner	1	3	0	4
Godkjent med begrensninger (utstyr/område)	0	3	2	5
Avslag (direkte avslag eller ikke svar)	4	1	5	10
<b>Total</b>	<b>5</b>	<b>7</b>	<b>7</b>	<b>19</b>

Kilde: Utenriksdepartementet

875) Krav om seks måneders saksbehandlingstid er fastsatt i denne loven. For russiske fartøyer er behandlingstiden enda lengere – søknad skal sendes seks måneder før årsskiftet når toktet skal gå i løpet av påfølgende år.

876) Referat fra møte mellom Havforskningsinstituttet og Riksrevisjonen, 22. september 2006.

877) Notat fra den norske ambassaden i Moskva til Utenriksdepartementet, uten dato.

878) Referat fra møte mellom Havforskningsinstituttet og Riksrevisjonen, 22. september 2006.

879) Referat med tilleggsnotat fra møte mellom Utenriksdepartementet og Riksrevisjonen, 17. januar 2007.

880) Protokoll for norsk-russiske konsultasjoner om fiskerispørsmål, 2. november 2005.

881) Referat fra møte mellom Havforskningsinstituttet og Riksrevisjonen, 22. september 2006.

betydningen av å få gjennomført tokt.<sup>882</sup> Men ifølge Utenriksdepartementet har problemene knyttet til gjennomføringen av norske forskningstokt i RØS vært økende siden 1996.<sup>883</sup> Det at man ikke har kunnet gjennomføre alle planlagte tokt, har skapt vanskeligheter for bestands-estimer, og særlig bestandsprognoser, for torsk og hyse.<sup>884</sup> Bestandsprognoser er særlig viktig etter at man har begynt å innføre beslutningsregler for fastsettelse av totalkvoter. Informasjonsgrunnlaget for fastsettelse av totalkvote er i stor grad basert på toktdata. Sen beskjed om adgang til RØS har i tillegg vært uheldig og lite optimalt med hensyn til utnyttelse av tilgjengelig fartøytid.<sup>885</sup>

#### Russiske søknader til norsk økonomisk sone

Søknadene for adgang til NØS blir sendt til Utenriksdepartementet.<sup>886</sup> Derfra blir søknadene sendt på høring til Fiskeridirektoratet og Forsvarets fellesoperativt hovedkvarter (FOHK). Fiskeridirektoratet sender søknaden til Havforskningsinstituttet som uttaler seg om hvorvidt gjeldende tokt inngår i det planlagte forskningsprogrammet<sup>887</sup> og om mengde planlagt fangst er rimelig i forhold til forskningen som skal gjennomføres. FOHK skal gi klarering til å komme inn i NØS og til norske havn. Det er en klarering som alle utenlandske ikke-kommersielle fartøy må søke om. Hvis noen av høringsinstansene skulle gi avslag, ville det blitt diskutert

før endelig avslag gis. Et avslag fra Fiskeridirektoratet på faglig grunnlag ville da ha veid tyngst.

Tabell 54 viser at alle søknadene fra russiske forskere om tilgang til NØS har blitt godkjent av norske myndigheter de siste tre årene. Den viser også at saksbehandlingstiden varierer. Etter Havrettskonvensjonens artikkel 248 skal søkerstaten søke senest seks måneder før planlagt startdato, men saksbehandlingstiden i Norge er satt til seks uker. Tiden norske myndigheter brukte på å behandle toktsøknadene, varierte imidlertid fra under en uke til flere måneder. Tre av sakene var hastesaker, der søknaden ble sendt under to uker før planlagt startdato, og Utenriksdepartementet behandlet dem innen kort tid. I ni av sakene som ble sendt i god tid før planlagt start,<sup>888</sup> fikk fem svar bare noen dager før planlagt oppstart, og fire fikk svar på søknaden etter planlagt startdato. Alle søknadene ble godkjent uten restriksjoner.<sup>889</sup>

Ifølge Havforskningsinstituttet får ikke PINRO alltid gjennomført planlagte tokt på grunn av manglende budsjett.<sup>890</sup> På det årlige forskermøtet i mars 2006 fikk Havforskningsinstituttet beskjed om at PINRO hadde dårlig økonomi og ikke kunne delta i samarbeidstoktene det følgende året.<sup>891</sup> Forskerne ved Havforskningsinstituttet ser det som et stort problem når bare

Tabell 54 Status for søknader fra PINRO til å gjennomføre tokt i NØS 2004–2006<sup>892</sup>

Russiske søknader for tokt i norsk økonomisk sone (NØS)	Antall 2004	Antall 2005	Antall 2006
Godkjent med saksbehandlingstid over 6 uker	3	3	4
Godkjent med saksbehandlingstid på og under 6 uker	4	6	8
Godkjent med restriksjoner	0	0	0
Avslag (direkte/ikke svar/ endring av startdato)	0	0	0
<b>Total</b>	<b>7</b>	<b>9</b>	<b>12</b>

Kilde: russiske forskningstokt i norske fiskerijurisdiksjonsområder og Utenriksdepartementet

882) Se protokoll fra de 31., 32., 33. og 34. sesjonene i Den blandede norsk-russiske fiskerikommisjon.

883) Notat fra den norske ambassaden i Moskva til Utenriksdepartementet, uten dato.

884) Notat fra Havforskningsinstituttet til Utenriksdepartementet, 28. august 2006, med oversikt og kort vurdering av Havforskningsinstituttets tokt i RØS.

885) Notat fra Havforskningsinstituttet til Utenriksdepartementet, 28. august 2006, med oversikt og kort vurdering av Havforskningsinstituttets tokt i RØS.

886) Referat med tilleggsnotat fra møte mellom Utenriksdepartementet og Riksrevisjonen, 17. januar 2007.

887) Jf. vedlegg 10 i protokollen for møtene i Den blandede norsk-russiske kommisjonen.

888) Over eller akkurat seks uker før.

889) Referat med tilleggsnotat fra møte mellom Utenriksdepartementet og Riksrevisjonen, 17. januar 2007.

890) Russiske forskningstokt i norske jurisdiksjonsområder, status for behandling, 2004–2006, mottatt fra Utenriksdepartementet 17. januar 2007.

891) Referat fra møte mellom Havforskningsinstituttet og Riksrevisjonen, 22. september 2006.

892) Notat fra Havforskningsinstituttet til Utenriksdepartementet, 28. august 2006, med oversikt og kort vurdering av Havforskningsinstituttets tokt i RØS.

norske forskere får gjennomført tokt og opparbeidet et godt nok grunnlag til kvotetilrådninger. Det skal være konsensus blant forskerne om tilrådingen, og når bare én part får deltatt i forskningen, svekker det grunnlaget for kommisjonens vedtak av totalkvoter.<sup>893</sup>

Et annet problem er at beregningen av bestandene blir mer usikker. For eksempel anså Havforskningsinstituttet årets beregning i 2003 som mer usikker enn de to årene før, på grunn av manglende gjensidig adgang for norske og russiske forskningsfartøyer i de to lands økonomiske soner i Barentshavet.<sup>894</sup> Det kunne bety at bestanden var betydelig feilvurdert.

### 9.2.6 Øvrige forskningsaktiviteter for årene 2004 og 2005<sup>895</sup>

For å planlegge gjennomføringen av forskningsaktivitetene som avtales i fiskerikommisjonen, avholdes det, som tidligere nevnt, et større forskermøte hvert år mellom norske og russiske havforskere. Møtene ledes av ansvarlig forskningsdirektør ved Havforskningsinstituttet og ved PINRO. Møtene holdes i mars hvert år og arrangeres alternerende i Norge og Russland. I 2004 ble møtet arrangert på Svanhøvd forsøksstasjon sør for Kirkenes, i 2005 i Arkhangelsk og i 2006 på hurtigruten Kirkenes–Svolvær t-r.

I tillegg holdes årlige møter mellom HI og PINRO om aldersavlesninger for bunnfisk og lodde. Disse er spesielt nevnt i vedlegg 10 til protokollen fra de årlige kommisjonsmøtene, og møtested alterneres mellom Murmansk og Bergen.

Det holdes symposier mellom Norge og Russland annethvert eller tredjehvert år. I 2005 var hovedtemaet økosystemtilnærming i fiskeriforskning og rådgivning. I 2006 var hovedtemaet fiskeriforsknings samarbeidet mellom Norge og Russland over de 50 årene som har vært, og utviklingen av lange tidsserier og databaser. I 2007 er hovedtemaet fiskeriforsknings samarbeidet mellom Norge og Russland over de 50 årene som har vært, og utviklingen av lange tidsserier og databaser. I april 2007 skal det i tillegg avholdes en "workshop" i Bergen om "survey" – dvs. metodikk relatert til for bestandsberegninger.

893) Referat fra møte mellom Havforskningsinstituttet og Riksrevisjonen, 22. september 2006.

894) ICES' forvaltningsråd for fiskeriene i 2004, inkl. Havforskningsinstituttets kommentarer, versjon 18. juni 2003.

895) Teksten er basert på brev av 15. januar 2007 fra Havforskningsinstituttet til Riksrevisjonen, med svar på spørsmål fra Riksrevisjonen.

## 9.3 Vitenskapelige kvoteråd og kvotevedtak (TAC)

### 9.3.1 Begrepene i forskernes rådgivning

Forvaltningen av fiskebestandene skal skje i henhold til en føre-var-tilnærming. Med en føre-var-tilnærming forplikter forvalterne å bruke en fornuftig og ansvarlig forvaltningspraksis basert på det beste tilgjengelige vitenskapelige grunnlaget.<sup>896</sup> Mangel på vitenskapelig basis skal ikke brukes som et grunnlag for å utsette nødvendige tiltak. Forvaltningsplaner og tiltak som er basert på føre-var-tilnærmingen skal inkludere vitenskapelige utredninger, relevant overvåking, langsiktighet og periodiske evalueringer av forvaltningstiltakene.

#### Tekstboks 16 Føre-var-prinsippet og føre-var-tilnærmingen

En føre-var-tilnærming er en svakere variant av føre-var-prinsippet. Føre-var-prinsippet er i flere internasjonale sammenhenger blitt foreslått som retningslinje for forvaltere som står overfor usikker vitenskapelig dokumentasjon. I sin strengeste tolkning sier den at dersom effekten av en aktivitet ikke er fullt ut forstått, skal ikke denne aktiviteten fortsette. I tilfellet med fiskerier kan ikke vitenskapelig informasjon gi nøyaktige forklaringer og prognoser. En restriktiv tolkning av føre-var-prinsippet kan derfor stoppe all fiskeriaktivitet.

Føre-var-tilnærmingen og -prinsippet sier kort sagt at jo mer usikker kunnskapen om en bestand er, jo mer forsiktig bør bestanden beskattes. Usikkerheten blir dermed en sentral faktor når havforskerne skal gi sine anbefalinger. Et vesentlig aspekt ved dette er bevisbyrden. I stedet for å måtte sannsynliggjøre at det er fare på ferde før tiltak igangsettes, skal det sannsynliggjøres at beskatningen ikke skjer på en måte som er en trussel mot bestanden. Usikkerheten skal dermed komme ressursen til gode.

Kilde: Havforskningsinstituttet<sup>897</sup>

ICES har operasjonalisert føre-var-tilnærmingen ved å definere absolutte grenser og føre-var-grenser for minimum gytebestandsstørrelser og fiskedødelighet (fangst) for hvert enkelt bestand.<sup>898</sup>

896) Brev av 15. januar 2007 fra Havforskningsinstituttet til Riksrevisjonen, med svar på spørsmål fra Riksrevisjonen.

897) Brev av 15. januar 2007 fra Havforskningsinstituttet til Riksrevisjonen, med svar på spørsmål fra Riksrevisjonen.

898) Brev av 15. januar 2007 fra Havforskningsinstituttet til Riksrevisjonen, med svar på spørsmål fra Riksrevisjonen.

$F_{lim}$  Øvre grense for fiskedødelighet som, dersom den overskrides over lengre tid, med stor sannsynlighet vil bringe bestanden ned på det nivået der rekrutteringen ventes å bli dårlig. Dødelighet over denne grensen betegnes som ikke-bærekraftig.

$B_{lim}$  Nedre grense for gytebestand hvor det er stor sannsynlighet for dårlig rekruttering hvis gytebestanden kommer under denne grensen. Gytebestand under denne grensen betegnes som ikke-bærekraftig. Gytebestanden er her beregnet til et nivå som med svært høy sannsynlighet gir dårlig rekruttering uansett miljøforhold.

$F_{pa}$  Føre-var-grense hvor gytebestanden med 90–95 prosent sannsynlighet ligger over  $B_{pa}$ . Bestanden høstes bærekraftig dersom fiskedødeligheten er under dette nivået. Dersom det høstes over dette nivået, men under  $F_{lim}$ , er det risiko for at bestanden ikke høstes bærekraftig, og at gytebestanden bringes under føre-var-grensen,  $B_{pa}$ .

$B_{pa}$  Føre-var-grense for gytebestanden hvor gytebestanden ligger med 90–95 prosent sannsynlighet over den nedre grensen. Gytebestanden er beregnet til et nivå med god rekruttering dersom nivået er over denne grensen. Dersom gytebestandsnivået ligger under grensen, men over  $B_{lim}$ , er den på et nivå som med økende sannsynlighet gir redusert rekruttering. Dette forutsetter igjen at de miljømessige faktorene er gunstige for rekruttering.

F = fiskedødelighet = det som fiskes

B = gytebestanden

Kilde: Havets ressurser 2006 og Dokument nr. 3:13 (2003–2004) Riksrevisjonens undersøkelse av forvaltningen av fiskeressursene

### Referansepunktene for gytebestanden<sup>899</sup>

Når gytebestandsnivået er beregnet til et nivå som med høy sannsynlighet vil gi god rekruttering, sier ICES at bestanden har god reproduksjonsevne. Gytebestanden er da over referansepunktet  $B_{pa}$ . En god rekruttering forutsetter at miljømessige faktorer som påvirker overlevelsen av yngel, er gunstige. Når gytebestandsnivået er beregnet til et nivå som med økende sannsynlighet gir redusert rekruttering, sier forskerne at bestanden har risiko for redusert reproduksjonsevne. Da er gytebestanden under referansepunktet  $B_{pa}$ -nivået, men over  $B_{lim}$ -nivået. Det forutset-

899) ICES' forvaltningsråd for fiskeriene i 2005, inkl. Havforskningsinstituttets kommentarer.

ter igjen at de miljømessige faktorene er gunstige for rekruttering. Når gytebestanden er beregnet til et nivå som med svært høy sannsynlighet gir dårlig rekruttering uansett miljøforhold, sier forskerne at bestanden har sviktende reproduksjonsevne. Gytebestanden er under  $B_{lim}$ -nivået.

### Referansepunktene for fiskedødelighet<sup>900</sup>

Dersom fiskedødeligheten er beregnet til å være under føre-var-nivået ( $F_{pa}$ ), sier forskerne at bestanden høstes bærekraftig. Dersom fiskedødeligheten er beregnet til å være over føre-var-nivået ( $F_{pa}$ ), men under det som ICES har definert som grenseverdien for bærekraft ( $F_{lim}$ ), sier forskerne at det er risiko for at bestanden ikke høstes bærekraftig. Det er da økt sjanse for at fiskedødeligheten har et nivå som vil bringe gytebestanden under føre-var-grensen ( $B_{pa}$ ). Dersom fiskedødeligheten er beregnet til å være over grenseverdien for bærekraft ( $F_{lim}$ ), sier forskerne at bestanden ikke høstes bærekraftig.

### 9.3.2 Kvotefastsettelsen

Utgangspunktet for rådene fra ICES er å anbefale fangstnivå som i prognosen gir beregnet fiskedødelighet og gytebestand på rett side av føre-var-grensene, eller at fangstnivået settes slik at man får bygget opp bestanden til en slik tilstand.

ICES har forsøkt å tallfeste referansepunktene for de fleste bestandene.<sup>901</sup> Tabell 55 viser referansepunktene for torsk, hyse og lodde i 2004–2006.<sup>902</sup>

Grenseverdiene for gytebestanden er angitt i mengde tonn, mens grenseverdiene for fiskedødelighet er angitt som et tall tilnærmet lik delen av totalbestanden som fiskes. Når det gjelder lodde, er ikke grenseverdiene definert, utenom bærekraftnivået for gytebestanden. Grunnen til dette er forklart nærmere senere.

Grenseverdiene for bærekraft er fastsatt basert på vitenskapelige beregninger, og dermed *vedtatt* av ICES. Grenseverdiene for føre-var-tilnærmingen er derimot gitt som *forslag* fra ICES.<sup>903</sup> Forvaltningen kan for eksempel vedta at sikkerhetsmar-

900) ICES' forvaltningsråd for fiskeriene i 2005, inkl. Havforskningsinstituttets Hls kommentarer.

901) *Havets ressurser og miljø 2006*, kap. 5. "Fra målebrett til kvote", K. Nedreaas.

902) Tallene i tabell 55 ligger til grunn for anbefalingene for totalkvotene 2005–2007.

903) ICES' forvaltningsråd for fiskeriene, se [www.ices.dk](http://www.ices.dk).

Tabell 55 Referansepunktene i 2004–2006

Bestand	$B_{pa}$	$B_{lim}$	$F_{pa}$	$F_{lim}$
Nordøstarktisk torsk	460 000 t	220 000 t	0,40	0,74
Nordøstarktisk hyse	80 000 t	50 000 t	0,35	0,49
Lodde	Ikke definert	200 000 t	Ikke definert	Ikke definert

Kilde: Utenriksdepartementet

ginen skal være 90 prosent istedenfor 95 prosent. Det vil gi en høyere totalkvote. Fiskeriforvaltningen kan velge lavere sikkerhetsmarginer av hensyn til målet om stabile kvoter.

#### *Forvaltningsstrategien for nordøstarktisk torsk og hyse*

Partene i Den blandede norsk-russiske fiskerikommisjon har blitt enige om at følgende mål skal legges til grunn for beskatningen av nordøstarktisk torsk og hyse:<sup>904</sup>

- Å tilrettelegge for en langsiktig høy avkastning av bestandene
- Å oppnå en stor grad av stabilitet i totalkvoten fra år til år
- Full utnyttelse av all informasjon om bestandsutviklingen som til enhver tid måtte være tilgjengelig

For å få disse målene implementert i praktisk fiske, ble partene enige om en beslutningsregel for den årlige kvotefastsettelsen for nordøstarktisk torsk og hyse som skulle gjelde fra 2004.

#### *Kvotefastsettelsen for nordøstarktisk torsk*

Beslutningsregelen for nordøstarktisk torsk ble formulert som følger:<sup>905</sup>

1. Beregn gjennomsnittlig nivå for totalkvote for de tre kommende år basert på en fiskedødelighet over føre-var-grensen ( $F_{pa}$ ). Det lages her en prognose tre år fram i tid, og kvoten på den første av disse blir gjennomsnittlig kvote for de tre årene. Det gjentas hvert år.

2. Påfølgende år gjentas beregningen om TAC for de neste tre år basert på oppdatert informasjon om bestandsutviklingen, men slik at TAC ikke skal endres med mer enn  $\pm 10$  prosent av TAC for det foregående året.

904) *Havets ressurser og miljø 2005*, kap. 5.1 "Beskatningsstrategier", Ingolf Røttingen. Partene i kommisjonen ble enige om målene for nordøstarktisk torsk på møtet i 2002, og for nordøstarktisk hyse i 2004.

905) Hønneland, Geir (2006): *Kvotekamp og kyststatsolidaritet: Norsk-russisk fiskeriforvaltning gjennom 30 år*, s. 162; brev av 15. januar 2007 fra Havforskningsinstituttet til Riksrevisjonen, med svar på spørsmål fra Riksrevisjonen.

3. Dersom gytebestanden faller under føre-var-nivået ( $B_{pa}$ ) må partene vurdere en lavere totalkvote enn det beslutningsregelen tilsier.

ICES vurderte beslutningsregelen for nordøstarktisk torsk på bakgrunn av simuleringer i 2004 og 2005 og ga sin tilslutning til regelen fordi den ble ansett som å være i samsvar med føre-var-tilnærmingen.<sup>906</sup> Omfattende simuleringer viste da at regelen i det lange løp ga tilstrekkelig høy sikkerhet (ca. 95 prosent) for å holde den reelle gytebestanden over den kritiske grensen for bærekraft ( $B_{lim}$ ).<sup>907</sup> Hovedkriteriet for at ICES skal godkjenne en beslutningsregel, er at den i det lange løp sikrer at gytebestanden ikke blir for liten til å ha god reproduksjonsevne (faller under kritisk verdi).

For årene 2004, 2005 og 2006 regnet havforskerne gytebestanden som høyere enn føre-var-grensen, samtidig som fangsten var over føre-var-grensen.<sup>908</sup> Bestanden ble klassifisert som en bestand med god reproduksjonsevne, men at den ikke ble høstet bærekraftig. Det innebar at gytebestanden på lengre sikt kunne komme under kritisk grense.<sup>909</sup>

Tabell 56 viser vedtatt totalkvote i forhold til tilrådninger og hvilke implikasjoner det har i forhold til gytebestanden. For alle årene var ventet føre-var-nivå for gytebestanden 460 000 tonn.

Den blandede norsk-russiske fiskerikommisjon fastsatte en kvote for nordøstarktisk torsk på 486 000 tonn i 2004.<sup>910</sup> Dette var i henhold til beslutningsregelen. Havforskningsinstituttet hadde

906) *Havets ressurser og miljø 2006*, kap. 1.4.1 om nordøstarktisk torsk, Asgeir Aglen.

907) Jf. ICES' forvaltningsråd for fiskeriene i 2004, inkl. Havforskningsinstituttets kommentarer, versjon 18. juni 2003.

908) ICES' forvaltningsråd for fiskeriene i 2004, inkl. Havforskningsinstituttets kommentarer, versjon 18. juni 2003; ICES' forvaltningsråd for fiskeriene i 2005.

909) *Havets ressurser og miljø 2006*, kap. 1.4.1 om nordøstarktisk torsk, Asgeir Aglen.

910) ICES' forvaltningsråd for fiskeriene i 2004, inkl. Havforskningsinstituttets kommentarer, versjon 18. juni 2003.

**Tabell 56 Kvoteanbefalinger (tonn) og gytebestand sammenholdt med vedtak for nordøstarktisk torsk 2004–2007**

År	Anbefalt maksimal totalkvote	Vedtatt totalkvote	Ventet gytebestand året etter som følge av anbefalt kvote	Ventet gytebestand året etter som følge av vedtatt kvote
2004	398 000	486 000	858 000	788 000
2005	485 000	485 000	794 000	794 000
2006	471 000	471 000	697 000	697 000
2007	309 000	424 000	548 000	462 000

Kilde: ICES' anbefalinger, brev av 27. februar 2007 fra Havforskningsinstituttet til Riksrevisjonen

ennå ikke fått evaluert regelen og anbefalte derfor en kvote innenfor føre-var-tilnærmingen for ett år av gangen. Innen det neste året var regelen godkjent av ICES. For 2005 og 2006 var tilrådingene fra ICES i tråd med beslutningsregelen, mens i 2007 var det igjen et stort avvik mellom tilrådingene og vedtatte kvoter. En nærmere forklaring på dette kommer i et senere avsnitt. Tabellen viser også at den vedtatte kvoten ga en ventet gytebestand over føre-var-grensen for årene 2004–2006, men at med den fastsatte kvoten for 2007 kommer ventet gytebestand nær føre-var-grensen.

#### *Kvotefastsettelsen for nordøstarktisk hyse*

Den blandede norsk-russiske fiskerikommisjon har vedtatt en beslutningsregel for hyse som likner den for torsk. I en fireårsprognose beregnes gjennomsnittlig fangst ved å holde fiskepresset på føre-var-nivået  $F = 0,35$ .<sup>911</sup> Dette gjennomsnittet settes som totalkvoten for ett år. Året etter gjøres beregningene om igjen, og totalkvoten settes til det nye gjennomsnittet hvis endringene ikke overskrider 25 prosent.

Da denne beslutningsregelen ble evaluert av ICES i 2006, anbefalte ICES heller å bruke en ettårsregel på hyse på grunn av større variasjon i rekrutteringen fra år til år.<sup>912</sup> Kommisjonen har foreløpig

ikke gjort noe endelig vedtak om hvorvidt man ønsker å innføre en slik endring i regelen for hyse. Tabell 57 viser at vedtatt kvote har lagt over anbefalt maksimalkvote i årene 2004 – 2007. Forskernes anbefalinger for kvote er i tråd med føre-var-tilnærming med fastsettelse av kvote for ett år av gangen, mens kommisjonen fastsetter kvoter i tråd med den vedtatte beslutningsregelen. Ventet gytebestand som følge av vedtatt kvote lå over føre-var-grensen på 80 000 tonn i alle de utvalgte årene. Forskerne anbefalte et fangstnivå som ga ventet gytebestand en del høyere enn føre-var-grensen på 80 000 tonn for å gjenoppbygge bestanden, slik at forvaltningen kan ha høyest mulig uttak over tid.<sup>913</sup>

I 2005 ble bestanden betegnet av forskerne som å ha god reproduksjonsevne, men at det var en risiko for at den ikke ble høstet bærekraftig.<sup>914</sup> Nyere toktresultater har vist at bestandsutviklingen ikke har vært så positiv som bestandsberegningene (beregninger basert på fangstdata) har tilsagt. Forskerne valgte derfor å revidere data for bestandsberegningene.<sup>915</sup> Bestandsberegningene for året 2007 betraktes av forskerne som svært usikre og viser betydelige forskjeller fra beregningene året før.<sup>916</sup> I tillegg til at en revidering av data og tilleggene i fangstdataene

**Tabell 57 Kvoteanbefalinger (tonn) og gytebestand sammenholdt med vedtak for nordøstarktisk hyse 2004–2007**

År	Anbefalt maksimal totalkvote	Vedtatt totalkvote	Ventet gytebestand året etter som følge av anbefalt kvote	Ventet gytebestand året etter som følge av vedtatt kvote
2004	120 000	130 000	150 000	144 000
2005	106 000	117 000	155 000	147 000
2006	112 000	120 000	172 000	168 000
2007	130 000	150 000	223 000	210 000

Kilde: ICES' anbefalinger for 2004–2007, og brev av 27. februar 2007 fra avforskningsinstituttet til Riksrevisjonen

911) *Havets ressurser og miljø 2006*, Kap. 1.4.2 Nordøstarktisk hyse, Kjellrun Hiis Hauge.

912) Brev av 15. januar 2007 fra Havforskningsinstituttet til Riksrevisjonen, med svar på spørsmål fra Riksrevisjonen.

913) Brev av 15. januar 2007 fra Havforskningsinstituttet til Riksrevisjonen, med svar på spørsmål fra Riksrevisjonen.

914) Jf. ICES' forvaltningsråd for fiskeriene i 2006, inkl. Havforskningsinstituttets kommentarer.

915) Jf. ICES' forvaltningsråd for fiskeriene i 2007, inkl. Havforskningsinstituttets kommentarer.

916) Jf. ICES' forvaltningsråd for fiskeriene i 2007, inkl. Havforskningsinstituttets kommentarer.



har påvirket resultatene, er det andre viktige usikkerhetsfaktorer. Disse er dekningsgraden på toktene, at prøvetaking av fangstene er begrenset, og at en del fangst (som utkast) er urapportert og dermed ikke med i beregningene.

Både toktresultatene og bestandsberegninger viser en nedadgående trend i gytebestanden. Havforskningsinstituttet vurderer det som svært viktig å få kontroll over hvor mye som blir høstet av denne bestanden for at forvaltningen skal være i henhold til en føre-var-tilnærming.

#### Lodde

Loddebestanden har hatt et sammenbrudd på grunn av svake rekrutterende årsklasser,<sup>917</sup> økt naturlig dødsrate og redusert individuell vekst.<sup>918</sup> Sammenbruddet skyldes ikke fisket. Erfaringer fra de siste 20 årene viser at når det er sterke årsklasser av sild i Barentshavet, svikter rekrutteringen av lodde. Det er derfor ikke blitt anbefalt kvoter for loddefisket de siste årene.

### 9.3.3 Begrunnelser for avvik mellom anbefalt maksimumkvote og totalkvote

#### Nordøstarktisk torsk

I løpet av de siste årene har ICES uttrykt bekymring for store overfisketall på torsk.<sup>919</sup> Tabell 58 viser at i 2004 og 2005 var fangstene langt over fastsatt kvote. I 2004 var anslåtte urapporterte fangster 117 000 tonn, og det tallet var 166 000 tonn i 2005.<sup>920</sup>

Ved bruk av beslutningsregelen beregner forskerne en totalkvote ut fra ventet utvikling av gytebestanden tre år framover. ICES kom ved

hjelp av egne beregninger fram til et overfisketall på nordøstarktisk torsk på 166 000 tonn i 2005. Med et så stort tall kunne man vente at gytebestanden ville falle under føre-var-grensen i løpet av de tre følgende årene. Beslutningsregelen tilsa da at kvoten skulle endres med mer enn 10 prosent i forhold til totalkvoten året før.<sup>922</sup> Totalkvoten ville bli 366 000 tonn hvis man brukte beslutningsregelen til å fastsette den.<sup>923</sup>

En fastsettelse av totalkvoten på dette nivået forutsatte imidlertid at fangstene måtte holdes innenfor totalkvoten for at gytebestanden ikke skulle falle under føre-var-grensen. ICES satte derfor beslutningsregelen *helt* til side<sup>924</sup>, og laget isteden en tilråding basert på føre-var-regelen, og kun for ett år. De tilsa en totalkvote på 309 000 tonn for 2007.

Kommisjonen slo fast i protokollen fra samme årets sesjon at man ikke har lagt til grunn det høye tallet for overfiske som ICES kom med, men istedenfor et overfisketall på 101 000 tonn.<sup>925</sup> Det var basert på Fiskeridirektoratets beregninger. Et slikt overfisketall tilsa at gytebestanden ville holde seg over føre-var-nivået de neste tre årene. Forskernes anbefalinger for kvote er i tråd med føre-var-tilnærming med fastsettelse av kvote for ett år av gangen, mens kommisjonen fastsetter kvoter i tråd med den vedtatte beslutningsregelen. Ved bruk av beslutningsregelen kunne man fastsette en kvote som var kun 10 prosent lavere enn året før. Det ga en totalkvote på 445 000 tonn, som også ble vedtatt av kommisjonen.

Tabell 58 Vitenskapelige anbefalinger, totalkvoter og fangster for nordøstarktisk torsk<sup>921</sup>

År	Anbefalt kvote	Fastsatt kvote	Fangster inkl. urapporterte
2004	398 000	486 000	606 000
2005	485 000	485 000	641 000
2006	471 000	471 000	-
2007	306 000	445 000	-

917) Til tross for stor larveproduksjon hvert år, unntatt i 2004.

918) *Havets ressurser og miljø 2006*, kap. 1.3.1 Lodde, H. Gjøsæter.

919) ICES' forvaltningsråd for fiskeriene for 2005–2007, inkl. Havforskningsinstituttets kommentarer

920) ICES' forvaltningsråd for fiskeriene i 2007, inkl. Havforskningsinstituttets kommentarer. Dette tallet er ulikt det tallet som ble diskutert i møte med Fiskeridirektoratet.

921) ICES' forvaltningsråd for fiskeriene for 2004–2007, inkludert Havforskningsinstituttets kommentarer; Hønneland, Geir (2006): *Kvotekamp og kystatsolidaritet: Norsk-russisk fiskeriforvaltning gjennom 30 år*, s. 95f.

922) Referat fra møte mellom Fiskeridirektoratet og Riksrevisjonen, 9. november 2006.

923) ICES' forvaltningsråd for fiskeriene i 2007, inkl. Havforskningsinstituttets kommentarer.

924) Referat fra møte mellom Fiskeridirektoratet og Riksrevisjonen, 9. november 2006.

925) Protokoll fra 35. sesjonen i Den blandede norsk-russiske fiskerikommisjon.

### *Nordøstarktisk hyse*

Når det gjelder nordøstarktisk hyse, er det et avvik mellom fastsatt kvote og anbefalingene fordi forskerne ikke har vedtatt beslutningsregelen. Det er ikke gjort noen beregninger for omfanget av overfiske, men forskerne uttrykker bekymring for at hysen er overfisket, og at det er en del utkast av hyse.<sup>926</sup>

### *Lodde*

De siste årene er det anbefalt å ikke fiske lodde, og kommisjonen har fulgt denne tilrådingen.

---

## **9.4 Vurderinger: De norsk-russiske forskningsprogrammene i Norge**

FNs havrettskonvensjon fastslår at kyststaten, under hensyntaken til de best tilgjengelige vitenskapelige data og gjennom passende bevarings- og forvaltningstiltak, skal sikre at de levende ressurser i den eksklusive økonomiske sone ikke settes i fare for overbeskatning. Ifølge avtalen av 1995 om fiske på det åpne hav skal statene i samarbeid sikre optimal og bærekraftig utnyttelse av ressursene, og de skal i vid utstrekning anvende føre-var-prinsippet for bevaring, forvaltning og beskatning av vandrende fiskebestander og langtmigrerende fiskebestander.

### **Vitenskapelige kvoteråd og kvotevedtak**

Partene i Den blandede norsk-russiske fiskerikommisjon har vedtatt beslutningsregler for fastsettelse av totalkvote for nordøstarktisk torsk og nordøstarktisk hyse som skal ivareta målet om en føre-var-forvaltning av bestandene. Undersøkelsen viser at partene har vedtatt totalkvoter for nordøstarktisk torsk og hyse i henhold til beslutningsreglene i undersøkelsesperioden. Den reelle fangsten er imidlertid høyere enn vedtatt kvote, og bestandene beskattes dermed ikke innenfor et føre-var-nivå. Det gir risiko for at gytebestanden på lengre sikt vil komme under føre-var-nivået.

### **Forskningsaktivitetene knyttet til bestandsanslagene**

Partene i Den blandede norsk-russiske fiskerikommisjon har konstatert at forskning er en nødvendig forutsetning for å skaffe til veie pålitelige vurderinger av fellesbestandenes tilstand, og å utarbeide det vitenskapelige grunnlaget for fastsettelse av kvoter for bærekraftig fiske. Partene beklaget imidlertid i den 33. sesjon at det er

store problemer med adgangstillatelse for norske forskningsfartøy i RØS for gjennomføring av bestandsovervåkning.

Denne undersøkelsen har vist at verken norske eller russiske forskere får gjennomført alle planlagte forskningstokt. Norske forskere har i økende grad fått avslag om tilgang til RØS for å gjennomføre forskningstokt. Samtidig har russiske forskere ikke kunnet gjennomføre alle planlagte tokte på grunn av manglende finansiering. Når ikke begge parter får gjennomført de planlagte toktene på fellesbestandene, svekker dette legitimiteten til kvotetilrådingene.

Beregninger av bestandsstørrelsen er basert på toktdata og fiskeristatistikk. Med store uregistrerte tall for fisket blir fiskeristatistikken upålitelig. Det øker betydningen av toktdata som grunnlag for bestandsberegningene. Når fangstnivået i tillegg ligger over føre-var-grensen, øker dette behovet for å følge bestandsutviklingen nøye. Det er viktig at begge parter påser at tokte gjennomføres som forutsatt i kommisjonsmøtene.

926) Jf. *Havets ressurser og miljø* 2006, kap. 1.4.2 Nordøstarktisk hyse, Kjellrun Hiis Hauge.

## Vedlegg 1 Toll- og avgiftsetatens kontrollvirksomhet

### Statistikk for kontrollen med utførselsdeklarasjoner i TVINN

Tabell 1 viser andel deklarasjoner som har inneholdt torsk og torskeprodukter som har blitt stoppet i den enkelte region i perioden 2003–2005.

Tabellen viser at andelen deklarasjoner som har blitt stoppet i TVINN, varierer fra ca. 0,3 prosent i tollregion Oslo og Akershus og tollregion Sør-Norge til nærmere 3 prosent i tollregion Vest-Norge. Tallene fra direktoratet viser at verdien av torsken som ble eksportert fra region Vest-Norge, utgjorde nærmere 50 prosent av den totale eksportverdien. Ifølge Toll- og avgiftsdirektoratet kan forskjellene i variasjonene i andelen deklarasjoner som ble stoppet i maskekontrollen, skyldes tollregionenes ulike prioriteringer. Hovedtyngden av torskeeksportørene er i tollregionene Vest-Norge, Nord-Norge og Midt-Norge.

Tabell 2 viser i hvilken grad deklarasjoner med torsk og torskeprodukter som har blitt merket i maskekontroller, har blitt underlagt en ytterligere kontroll i den enkelte tollregion. Tabellen viser andelen deklarasjoner som har blitt kontrollert av etaten etter at de har blitt stoppet, varierer

mellom 4 prosent i tollregion Øst-Norge til nærmere 40 prosent i tollregion Oslo og Akershus. Totalt ble ca. 23 prosent av de anmerkede deklarasjonene ytterligere kontrollert av etaten i 2003–2005. Tallene fra direktoratet viser at ca. 99 prosent av de gjennomførte kontrollene var dokumentkontroller hvor det for eksempel ble bedt om at eksportør oversendte dokumenter som lå til grunn for deklarasjonen.

Tabell 3 viser i hvilken grad de gjennomførte kontrollene avdekket feil i deklarasjoner eller brudd på regelverket.

Tabellen viser at andelen kontroller som har avdekket feil ved deklarasjonen av eksport av torsk og torskeprodukter, varierte fra 0 prosent i tollregion Sør-Norge til 100 prosent i tollregion Øst-Norge. I disse to regionene er imidlertid andelen kontroller etaten gjennomfører mot deklarasjoner med torsk, mindre enn 10 prosent. I de øvrige regionene varierte treffprosenten mellom 30 og 50 prosent. Den totale treffprosenten var ca. 31 prosent i 2003–2005.<sup>927</sup>

Tall fra Toll- og avgiftsdirektoratet viser at den største gruppen (ca. 68 prosent) av de avdekkede

Vedlegg 1 - Tabell 1

Region	Oslo og Akershus	Øst-Norge	Sør-Norge	Vest-Norge	Midt-Norge	Nord-Norge	Totalt
Andel deklarasjoner med torsk stoppet i TVINN (%)	0,3	1,8	0,3	2,8	1,9	2,1	1,8

Vedlegg 1 - Tabell 2

Region	Oslo og Akershus	Øst-Norge	Sør-Norge	Vest-Norge	Midt-Norge	Nord-Norge	Totalt
Andel kontrollerte deklarasjoner med torsk etter maskeutplukket (%)	39	4	29	22	10	28	23

Vedlegg 1 - Tabell 3

Region	Oslo og Akershus	Øst-Norge	Sør-Norge	Vest-Norge	Midt-Norge	Nord-Norge	Totalt
Andel kontrollerte deklarasjoner med torsk etter	50	100	0	30	43	36	31

927) 1. januar 2004 ble noen tolldistrikter slått sammen til tollregioner, noe som gjør at treffprosenten ikke kan utregnes nøyaktig for tollregion Vest-Norge og tollregion Midt-Norge.

feilene er knyttet til ukorrekt klassifisering<sup>928</sup> av de eksporterte varene eller øvrige, ikke nærmere angitte feil ved deklarasjonen. Ifølge Toll- og avgiftsdirektoratet kan korrekt klassifisering være komplisert, men det skyldes også slurv fra deklaratens side.<sup>929</sup> Ingen av de avdekkede feilene ble knyttet til forsøk på å utføre uregistrert torsk.

Tallene fra direktoratet viser at feil ved utførselsverdi eller beregning av avgift er den nest hyppigste gruppen feil som avdekkes (ca. 14 prosent) gjennom kontrollene med deklarasjonen av torsk og torskeprodukter. Det er også i tilknytning til denne typen avdekkede brudd på regelverket at det som regel får konsekvenser for fastsettelsen av eksportavgiften for fisk. De fleste feilene som etaten oppdaget i denne forbindelse, var imidlertid til gunst for vareeier, hvor de avdekkede feilene førte til at eksportørene skulle betale en lavere eksportavgift for fisk enn det som hadde blitt deklart.

#### **Bakgrunnen for opprinnelsesaksjonen**

Ifølge Toll- og avgiftsdirektoratet er Norge blant annet gjennom EØS-avtalen gitt tollpreferanser ved eksport av norsk fisk til EU. En forutsetning for gunstigere tollbehandling er at fiskeeksportører utsteder opprinnelsesbevis ved eksport. Et opprinnelsesbevis kan kun utstedes for produkter som oppfyller opprinnelsesreglene i avtalene mellom EU og Norge. Et sentralt krav i denne sammenhengen er at for å kunne utstede opprinnelsesbevis, må fisken være fanget av et norsk fartøy eller et fartøy fra et annet EØS-land.

Etter en anmodning fra danske tollmyndigheter gjennomførte toll- og avgiftsetaten kontroller av opprinnelsesbevis utstedt av tre fiskeeksportører i Finnmark i 1999. Resultatene viste at et større antall opprinnelsesbevis hadde blitt utstedt på et uriktig grunnlag. Kontrollresultatene gjorde at danske tollmyndigheter, og senere Europa-kommisjonen, ble bekymret for et mulig misbruk av opprinnelsesbevis hos norske fiskeeksportører. Bekymringen var først og fremst knyttet til at fisk fanget av russiske fartøyer kunne uriktig bli solgt til EU som norsk.

Etter medhold i EØS-avtalen anmodet derfor danske tollmyndigheter, og senere Europa-kommisjonen på vegne av medlemslandene, toll- og avgiftsetaten om å kontrollere opprinnelsesbevis utstedt av norske eksportører av hvitfisk, bl.a. torsk. Dette førte til at toll- og avgiftsetaten kontrollerte samtlige av de nærmere 200 eksportørene av hvitfisk<sup>930</sup> for å etterprøve om reglene for opprinnelse ved eksport til EU og øvrige frihandelspartnere hadde blitt fulgt. I kontrollene ble det særlig lagt vekt på at virksomhetene kunne framlegge dokumentasjon på den eksporterte fiskens opprinnelse.

928) Klassifisering knytter seg til tolltariffens varenummer. Et varenummer er en åttesyfret kode som klassifiserer varen etter materialer, bruksområder og utseende. De seks første sifrene er internasjonale, det sjuende sifferet skal dekke nasjonale tolloppdelinger/tollsats. Det åttende sifferet er til nasjonale statistiske formål.

929) Deklarant kan være eksportøren selv eller en som deklarerer på vegne av eksportøren – f.eks. en speditor.

930) Samtlige rekeeksportører ble også kontrollert.