

Riksrevisjonens oppfølging av
parallellrevisjonen med Den russiske
føderasjons riksrevisjon om
forvaltningen av fiskeressursene i
Barentshavet og Norskehavet

Dokument 3:8 (2010–2011)



5 664 -577 -7 285 18 4 588 315 6 554 735 394 216 2 577 634 492

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

Denne publikasjonen finnes på Internett:
www.riksrevisjonen.no

Offentlige institusjoner kan bestille publikasjonen fra
Departementenes servicesenter
Telefon: 22 24 20 00
E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no
www.publikasjoner.dep.no

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

Fagbokforlaget AS
Postboks 6050 Postterminalen
5892 Bergen

ISBN 978-82-8229-125-5

Forsideillustrasjon: 07 Oslo

Riksrevisjonens oppfølging av
parallellrevisjonen med Den russiske
føderasjons riksrevisjon om
forvaltningen av fiskeressursene i
Barentshavet og Norskehavet

Dokument 3:8 (2010–2011)

Til Stortinget

Riksrevisjonen legger med dette fram Dokument 3:8 (2010–2011) *Riksrevisjonens oppfølging av parallellrevisjonen med Den russiske føderasjons riksrevisjon om forvaltningen av fiskeressursene i Barentshavet og Norskehavet*

Riksrevisjonen, 3. mai 2011

For riksrevisorkollegiet

Jørgen Kosmo
riksrevisor

Innhold

1	Innledning	7
2	Gjennomføring av undersøkelsen	8
3	Oppsummering av funnene	8
4	Riksrevisjonens bemerkninger	12
5	Fiskeri- og kystdepartementets svar	13
6	Riksrevisjonens uttalelse	14

Vedlegg I: Rapport

1	Innledning	23
2	Metodisk tilnærming og gjennomføring	30
3	Revisjonskriterier	32
	Resultater	
4	Tema 1: Samarbeidet mellom norske og russiske myndigheter for å analysere informasjon om overfisket av torsk og hyse	41
5	Tema 2: Implementeringen av Fiskerikommisjonens vedtak om informasjonsutveksling	46
6	Tema 3: Gjennomføring av fysiske kontroller av fangst, omlastingsoperasjoner og landinger i tredjelands	49
7	Tema 4: Lovmessige og straffeprosessuelle utfordringer knyttet til bruken av sanksjoner	93
8	Tema 5: Kvotefastsettelse og regulering av fisket	111
9	Tema 6: Rammebetingelsene for gjennomføringen av norske og russiske forskningstokt	117
10	Vurderinger	125
	Vedlegg 1–9	129

Vedlegg II: Felles memorandum	147
--------------------------------------	------------

Vedlegg III: Russisk rapport

1	Innledning	163
2	Metodisk tilnærming og gjennomføring av undersøkelsen	165
3	Felles og nasjonale revisjonskriterier	169
4	Tema 1: Samarbeidet mellom offentlige myndigheter i Russland og Norge innen analyse av informasjon vedrørende overfiske av kvoter for torsk og hyse i Barentshavet og Norskehavet.	175
5	Tema 2: Gjennomføring av de beslutninger som ble truffet på 33. og 34. sesjon i Den blandete norsk-russiske fiskerikommisjonen om utveksling av informasjon når det gjelder satellittsporing, omlastninger til havs og landinger i tredjelands havner	180
6	Tema 3: Fysisk kontroll av fangster, omlastninger til havs og landinger i tredjelands havner	183
7	Tema 4: Lovgivingsmessige og straffeprosessuelle problemer i forbindelse med sanksjonering ved overtredelse av fiskerilovgivningen	199
8	Tema 5: Sammenhengen mellom nasjonale systemer for kvotefordeling og kontroll av fangster av marine biologiske ressurser	207
9	Tema 6: Rammebetingelsene for gjennomføringen av norske og russiske forskningstokt	209

Fiskeri- og kystdepartementet

Riksrevisjonens oppfølging av parallellrevisjonen med Den russiske føderasjons riksrevisjon om forvaltningen av fiskeressursene i Barentshavet og Norskehavet

1 Innledning

Norge og Russland samarbeider om forvaltningen av torske- og hysebestandene i Barentshavet og Norskehavet i henhold til FNs havrettskonvensjon av 1982 og to bilaterale avtaler fra 1975 og 1976. 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. Forvaltnings-samarbeidet mellom Norge og Russland foregår på tre arenaer: forskning, regulering og ressurskontroll. Det har over tid vært et hovedmål for den norske ressursforvaltningen å legge til rette for en langsiktig verdiskapning i fiskerinæringen gjennom en bærekraftig utnyttelse av ressursene. Ulovlig, urapportert og uregulert fiske (UUU-fiske) anses som en trussel mot en bærekraftig utnyttelse av de levende marine ressursene i havet. Det er et sentralt mål at denne formen for kriminalitet skal elimineres.

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

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

2007-revisjonen viste at vedtak fattet av Den blandete norsk-russiske fiskerikommisjon (Fiskerikommisjonen) i all hovedsak hadde blitt implementert av den norske fiskeriforvaltningen.

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

På bakgrunn av funnene fra 2007-revisjonen bestemte Riksrevisjonen og Den russiske føderasjons riksrevisjon å følge opp revisjonen i perioden 2008–2010. Riksrevisjonen rapporterte til Stortinget i Dokument 3:1 (2009–2010) *Riksrevisjonens oppfølging av forvaltningsrevisjoner som er behandlet av Stortinget*. Kontroll- og konstitusjonskomiteen var tilfreds med at Riksrevisjonen ville følge opp saken, jf. Innst. 124 S (2009–2010).

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

Undersøkelsen har omfattet følgende temaer:

- 1 Samarbeidet mellom norske og russiske myndigheter for å analysere informasjon om overfiske av torske- og hysekvotene i Barentshavet og Norskehavet.
- 2 Implementeringen av Fiskerikommisjonens vedtak på 33. og 34. sesjon om informasjonsutveksling knyttet til satellittsporing, omlastinger og landinger i tredjelandshavner.

- 3 Gjennomføring av fysiske kontroller av fangst, omlastingsoperasjoner og landinger i tredjeland.
- 4 De lovmessige og straffeprosessuelle utfordringene knyttet til bruken av sanksjoner ved overtredelser av fiskeriregelverket.
- 5 Sammenhengen mellom de nasjonale systemene for kvotefordeling og kontrollen med uttaket av fisk.
- 6 Rammebetingelsene for gjennomføringen av norske og russiske forskningstokt.

Et utkast til Riksrevisjonens rapport ble forelagt Fiskeri- og kystdepartementet, Finansdepartementet, Forsvarsdepartementet, Justis- og politidepartementet, Riksadvokaten og Utenriksdepartementet i brev av 24. januar 2011. Departementene og Riksadvokaten avga uttalelse til rapporten i brev av 14. februar og 16. februar 2011. Kommentarene er innarbeidet i rapporten og i dette dokumentet.

2 Gjennomføring av undersøkelsen

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

Undersøkelsesperioden har vært 2006–2010. Undersøkelsen baserer seg på dokumentanalyse, analyse av innhentet statistisk materiale, samt analyse av data fra intervjuer, spørrelistor og observasjoner. Det er innhentet statistisk materiale fra Fiskeridirektoratet, Kystvaktsskvadron Nord, Norges Råfisklag, Sunnmøre og Romsdal fiske-slagslag og Politiets straffesaksregister. Riksrevisjonen og Den russiske føderasjons riksrevisjon har i fellesskap gjennomført intervjuer med sentrale myndigheter i Norge og i Russland, inkludert Fiskeri- og kystdepartementet, Riksadvokaten, Utenriksdepartementet, Fiskeridirektoratet, Havforskningsinstituttet, Kystvakten og Troms og Finnmark statsadvokatembeter på norsk side, og Det føderale fiskeribyrået,

Riksadvokaten, statsadvokatembetet i Murmansk, grensetjenesten under Den føderale sikkerhetstjenesten (FSB) og havforskningscenteret PINRO på russisk side. Før intervjuene ble det utarbeidet felles intervjuguider. Referatene fra intervjuene ble omforent før de ble sendt til myndighetene for verifisering. Riksrevisjonen har også gjennomført egne intervjuer. Til sammen er det gjennomført rundt 40 verifiserte intervjuer.

De to revisjonsrapportene er utarbeidet av de to lands riksrevisjoner hver for seg og på selvstendig grunnlag. Riksrevisjonens rapport fra undersøkelsen følger som trykt vedlegg.

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

3 Oppsummering av funnene

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

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

og landinger i tredjeland. Planlagte norsk-russiske forskningstokt er heller ikke gjennomført fullt ut.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Fiskeridirektoratet gjennomfører en rekke kontrollhandlinger for å sikre at ingen omgår kvotekontrollsystemet og for å sikre etterlevelse av øvrige reguleringer av fisket. Undersøkelsen viser at direktoratets kontrollarbeid på mange områder har blitt styrket siden 2007-revisjonen, blant annet gjennom økt ressursbruk og ved at en større del av landingskontrollene inkluderer fysisk

kontroll av fangsten. Undersøkelsen viser også at elektronisk fangstrapportering er under innføring, og at hensikten med dette blant annet er å effektivisere kontrollen. I tillegg har Fiskeridirektoratet økt bruken av omsetnings- og lagerkontroller mot landanlegg i perioden 2006–2010 sammenlignet med perioden 2003–2005.

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

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

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

Kystvakten har i tillegg over flere år hatt mangelfull helikopterkapasitet som følge av forsinkelser i leveringen av nye helikoptre. Dette har ytterligere redusert tilstedeværelsen på havet og svekket ressurskontrollen, særlig muligheten til å avdekke og dokumentere utkast av fisk. Det stilles derfor

spørsmål om Kystvaktens tilstedeværelse på havet og antallet inspeksjoner er på et tilstrekkelig nivå.

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

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

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

Undersøkelsen viser også at den internasjonale kontrollen av fisket i Barentshavet og Norskehavet har blitt styrket gjennom innføringen av Den nordøstatlantiske fiskerikommisjons (NEAFC) havnestatskontroll i 2007. Alle de største mottakerlandene av torsk og hyse fra disse havområdene gjennomfører fysiske kontroller av

minst 15 prosent av alle landinger som forutsatt. Imidlertid er det til dels store variasjoner i kontrollomfanget mellom ulike havner. Havnestatskontrollen har dessuten visse begrensninger, for eksempel at fartøyers landinger i egne havner ikke omfattes av ordningen. For at havnestatskontrollen skal fungere etter hensikten må også en rekke forutsetninger være på plass, blant annet at flaggstatene har et system som sikrer en pålitelig kvoteavregning. Undersøkelsen viser at det i en del flaggstater er utfordrende å kontrollere kvoteuttaket på fartøynivå.

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

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

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

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

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

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

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

4 Riksrevisjonens bemerkninger

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

Riksrevisjonen ser positivt på at det ulovlige og uregistrerte overfisket er redusert betraktelig

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

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

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

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

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

Undersøkelsen viser at mangelen på satellittsporinginformasjon om russiske fartøyers aktivitet svekker den norske ressurskontrollen. I henhold til vedtak i Fiskerikommisjonen skulle

norske og russiske myndigheter utvekslet slik informasjon. Vanskelighetene med å gjennomføre forskningstokt i russiske farvann i henhold til kommisjonsvedtakene kan videre svekke norske forskeres kunnskap om de felles bestandene. Riksrevisjonen mener derfor det er viktig at Fiskeri- og kystdepartementet og Utenriksdepartementet viderefører arbeidet med å implementere Fiskerikommisjonens vedtak om utveksling av informasjon og gjennomføring av det felles forskningsprogrammet.

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

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

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

5 Fiskeri- og kystdepartementets svar

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

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

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

Fiskeri- og kystdepartementet vil først gi honnør til Riksrevisjonen og samtlige berørte instanser for det grundige og omfattende arbeid som er gjennomført gjennom Riksrevisjonens rapport om forvaltning og kontroll med fiskeressursene i Barentshavet og Norskehavet.

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

De berørte instansene har tidligere kommentert Riksrevisjonens rapport.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

6 Riksrevisjonens uttalelse

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

Riksrevisjonen merker seg at Fiskeri- og kystdepartementet er enig i at det gjenstår utfordringer i forvaltningen av fiskeressursene og at myndighetene arbeider på flere områder for å løse disse. Det dreier seg blant annet om variasjon i kontrollinnsatsen til de ulike fiskesalgslagene og forskjeller mellom Fiskeridirektoratets regioner når det gjelder bruk av sanksjoner. Kontrollen av landanlegg for saltfisk og tørrfisk er heller ikke

tilstrekkelig utviklet. Riksrevisjonen legger til grunn at departementet prioriterer videreutviklingen av kontrollarbeidet. Riksrevisjonen forventer også at Kystvaktens tilstedeværelse på havet er tilstrekkelig, og at antall fiskerinspeksjoner øker.

Riksrevisjonen vil for øvrig understreke viktigheten av at politi- og påtalemyndigheten settes i stand til å etterforske og irtetteføre fiskerisaker på

en mer effektiv måte. Riksrevisjonen har også en forventning om at forsterket samarbeid mellom kontrollinstansene, politiet og russiske myndigheter vil føre til at organisert fiskerikriminalitet i større grad avdekkes og bekjempes. Riksrevisjonen vil også generelt peke på viktigheten av at norske myndigheter fortsatt prioriterer samarbeidet med russiske fiskerimyndigheter.

Saken sendes Stortinget.

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 14. april 2011

Jørgen Kosmo

Arve Lønnum

Annelise Høegh

Per Jordal

Synnøve Brenden

Björg Selås

Rapport: Riksrevisjonens oppfølging
av parallellrevisjonen med Den
russiske føderasjons riksrevisjon om
forvaltningen av fiskeressursene i
Barentshavet og Norskehavet

Vedlegg I til Dokument 3:8 (2010–2011)

Innhold

1	Innledning	23	Resultater		
1.1	Utgangspunkt for undersøkelsen	23	4	Tema 1: Samarbeidet mellom norske og russiske myndigheter for å analysere informasjon om overfisket av torsk og hyse	41
1.2	Fiskeriene i Barentshavet	23	4.1	Betydelig reduksjon i det ulovlige overfisket siden 2005	41
1.3	Jurisdiksjonsforholdene i Barentshavet og Norskehavet	23	4.2	Samarbeidet mellom norske og russiske myndigheter om å beregne totaluttaket av torsk og hyse	43
1.4	Fisket etter torsk og hyse i Barentshavet	24	4.3	Oppsummering	45
1.5	Oppsummering av 2007-revisjonen	24	5	Tema 2: Implementeringen av Fiskerikommisjonens vedtak om informasjonsutveksling	46
1.6	Mål og problemstillinger for oppfølgingsundersøkelsen	27	5.1	Mangelfull utveksling av informasjon om omlastinger og landinger i tredjelandshavner	46
1.7	Felles temaer og problemstillinger	28	5.2	Manglende utveksling av satellittsporinginformasjon	47
1.8	Avgrensninger	29	5.3	Oppsummering	48
1.9	Riksrevisjonens delrapportering til Stortinget i 2009	29	6	Tema 3: Gjennomføring av fysiske kontroller av fangst, omlastingsoperasjoner og landinger i tredjeland	49
2	Metodisk tilnærming og gjennomføring	30	6.1	Oversikt over kontrolltater og fordeling av ansvarsområder	49
2.1	Samarbeidet mellom Riksrevisjonen og Den russiske føderasjons riksrevisjon	30	6.2	Kontroll med kvoteuttaket	49
2.2	Riksrevisjonens metodiske tilnærming	30	6.3	Bakgrunn for ressurskontrollen	54
3	Revisjonskriterier	32	6.4	Fiskeridirektoratets kontrollvirksomhet	54
3.1	Revisjonskriterier for alle temaene i undersøkelsen	32	6.5	Samarbeid om kontroll mellom norske og russiske fiskerimyndigheter	69
3.2	Tema 1: Samarbeidet mellom norske og russiske myndigheter for å analysere informasjon om overfiske av torske- og hysekvotene	33	6.6	Kystvaktens kontrollvirksomhet	70
3.3	Tema 2: Implementeringen av Fiskerikommisjonens vedtak på 33. og 34. sesjon om informasjonsutveksling knyttet til satellittsporing, omlastinger og landinger i tredjelandshavner	33	6.7	Arbeidsfordeling og samarbeid mellom Kystvakten og Fiskeridirektoratet	81
3.4	Tema 3: Gjennomføringen av fysiske kontroller av fangst, omlastingsoperasjoner og landinger i tredjeland	33	6.8	Andre etaters kontrollvirksomhet	82
3.5	Tema 4: De lovmessige og straffeprosessuelle utfordringene knyttet til bruken av sanksjoner ved overtredelser av fiskeriregelverket	37	6.9	Samarbeid mellom de norske kontrolltaterne	85
3.6	Tema 5: Sammenhengen mellom de nasjonale systemene for kvotefordeling og kontrollen med uttaket av fisk	38	6.10	Øvrige nasjoners gjennomføring av NEAFCs havnestatskontroll	87
3.7	Tema 6: Rammebetingelsene for gjennomføringen av norske og russiske forskningstokt	39	6.11	Oppsummering	90

7	Tema 4: Lovmessige og straffe- prosessuelle utfordringer knyttet til bruken av sanksjoner	93
7.1	Innledning	93
7.2	Regelverk	93
7.3	Politi- og påtalemyndighetens arbeid med torske- og hysesaker	95
7.4	Samarbeid mellom norsk og russisk politi- og påtalemyndighet	108
7.5	Oppsummering	110
8	Tema 5: Kvotefastsettelse og regulering av fisket	111
8.1	Innledning	111
8.2	Regulering av norske fartøyers fiske etter torsk og hyse	111
8.3	Fastsettelse av totalkvoter for torsk og hyse i Barentshavet og Norskehavet	113
8.4	Registrert norsk overfiske av torske- og hysekvotene	115
8.5	Oppsummering	116
9	Tema 6: Rammebetingelsene for gjennomføringen av norske og russiske forskningstokt	117
9.1	Innledning	117
9.2	Samarbeid om forskning på felles fiskebestander i Barentshavet og Norskehavet	117
9.3	Gjennomføringen av felles forskningsprogram 2007–2010	117
9.4	Årsaker til mangelfull gjennom- føring av forskningstokt	119
9.5	Andre utfordringer knyttet til gjennomføringen av tokt i russisk sone	122
9.6	Konsekvenser av manglende adgang til russisk sone	122
9.7	Behandling av russiske søknader om adgang til norsk sone	124
9.8	Oppsummering	124
10	Vurderinger	125
10.1	Samarbeid mellom norske og russiske myndigheter	125
10.2	Norske myndigheters ressurskontroll	126
10.3	Norske myndigheters sanksjonering av overtredelser	127
10.4	Samarbeid mellom ulike etater i bekjempelsen av organisert fiskerikriminalitet	128

Vedlegg

1	Referanseliste	129
2	Fiskeridirektoratets kontroll av enkeltlandinger av torsk	134
3	Kvaliteten på kontrollvirksomheten til Fiskeridirektoratet	136
4	Observasjon av en fullkontroll av et norsk fartøy	139
5	Observasjon av en havnestatskontroll av en russisk frysetråler	141
6	Fiskeridirektoratets overvåknings- tjeneste for fiskefelt	143
7	Kystvaktens kontroller av norske og utenlandske fiskefartøyer i aktivt torske- og hysefiske	144
8	Toll- og avgiftsetatens og skatte- etatens deltakelse i underutvalget under Det permanente utvalg	145
9	Proessen med å forbedre lov- og regelverk i Norge	146

Tabelloversikt

Tabell 1	Inndragninger av torsk og hyse	52
Tabell 2	Fiskeridirektoratets kontroller	55
Tabell 3	Kontrolldekningsgrad for landinger av fisk	58
Tabell 4	Kontrolldekningsgrad for landanlegg	63
Tabell 5	Kontrolldekningsgrad for landanlegg for hvitfisk	63
Tabell 6	Andelen av fiskeridirektoratets kontroller som har avdekket overtredelser	66
Tabell 7	Treffprosent etter type kontroll	67
Tabell 8	Fiskeridirektoratets bruk av administrative sanksjoner	67
Tabell 9	Fiskeridirektoratets årsverk til kontroll	68
Tabell 10	Inspeksjoner av fartøyer fra ulike nasjoner	72
Tabell 11	Kontrolldekningsgrad for norske fartøyer i torskefiske	73
Tabell 12	Kontrolldekningsgrad for russiske fartøyer i torskefiske	73
Tabell 13	Kontrolldekningsgrad for tredjelandts fartøyer i torskefiske	73
Tabell 14	Andelen av Kystvaktskvadron Nords kontroller som har avdekket brudd på regelverket	77
Tabell 15	Type overtredelser og saksutfall	97
Tabell 16	Saksutfall fordelt på politi- distrikter	98

Tabell 17	Gjennomsnittlig saksbehandlings- tid for torske- og hysesaker	99
Tabell 18	Gjennomsnittlig saksbehandlings- tid i de ulike politidistriktene	99
Tabell 19	Gjennomsnittlig saksbehandlings- tid – saker fra Fiskeridirektoratet og Kystvakten	101
Tabell 20	Antall saker og saksutfall – saker fra Fiskeridirektoratet og Kystvakten	102
Tabell 21	Antall saker og saksutfall for norske og utenlandske saker i perioden 2003–2005	103
Tabell 22	Antall saker og saksutfall for norske, russiske og øvrige utenlandske saker i perioden 2006–2010	103
Tabell 23	Gjennomsnittlig saksbehandlings- tid for norske og utenlandske saker	103
Tabell 24	Fordelingen av Norges kvote for torsk nord for 62. breddegrad på ulike flåte- og fartøygrupper	112
Tabell 25	Norsk-russiske samarbeidstokt	119
Tabell 26	Gjennomsnittlig årlig kontroll- dekningsgrad av enkeltlandinger av torsk fra merkeregistrerte fartøyer	134
Tabell 27	Kvantum landet torsk som har blitt kontrollert gjennom fullkontroller, i forhold til det totale kvantumet landet torsk i den enkelte region	135
Tabell 28	Antall og andel kontroller av fiskefartøyer i aktivt torske- og hysefiske gjennomført av Kystvaktsskvadron Nord	144

Figuroversikt

Figur 1	Beregninger av russisk uregistrert overfiske av torsk og hyse	41
Figur 2	Sedler mottatt av Norges Råfisklag og Sunnmøre og Romsdal fiskesalslag	50
Figur 3	NEAFC-landinger i Norge	60
Figur 4	Forholdet mellom antall inspektører og omfanget av landinger av fisk	69
Figur 5	Kystvaktsskvadron Nords aktivitetsnivå	71
Figur 6	Landinger og kontroller i NEAFCs medlemsstater	87
Figur 7	ICES' anbefalinger og fastsatt totalkvote for torsk	114
Figur 8	ICES' anbefalinger og fastsatt totalkvote for hyse	114
Figur 9	Registrert overfiske og underfiske av norsk totalkvote for torsk	116
Figur 10	Registrert overfiske og underfiske av norsk totalkvote for hyse	116
Figur 11	Norske søknader om adgang til russisk sone	120
Figur 12	Tid fra søknad ble sendt til svar ble mottatt fra russiske myndigheter	122

1 Innledning

1.1 Utgangspunkt for undersøkelsen

I første halvdel av 2000-tallet var omfanget av ulovlig, urapportert og uregulert fiske av torsk og hyse i Barentshavet betydelig. Slikt fiske skaper utfordringer for en bærekraftig forvaltning av fiskeressursene. Fordi torske- og hysebestandene lever i både norske og russiske havområder, samarbeider de to landene om forvaltningen av dem, med Den blandete norsk-russiske fiskerikommisjon som viktigste institusjon.

Med bakgrunn i disse utfordringene gjennomførte Riksrevisjonen og Den russiske føderasjons riksrevisjon i 2006–2007 en parallell revisjon av forvaltningen og kontrollen av fiskeressursene i Barentshavet. Undersøkelsen var parallell i den forstand at det ble utarbeidet felles overordnede problemstillinger og revisjonskriterier, samt en felles disposisjon. Riksrevisjonen rapporterte sine funn til Stortinget i 2007 i Dokument nr. 3:2 (2007–2008) *Riksrevisjonens undersøkelse av forvaltningen og kontrollen av fiskeressursene i Barentshavet og Norskehavet – en parallell revisjon mellom norsk og russisk riksrevisjon*. Den russiske føderasjons riksrevisjon rapporterte om sine funn til det russiske parlamentet. Basert på de parallelle undersøkelsene ble et felles memorandum om resultatene undertegnet av de to landenes riksrevisorer. Det felles memorandumet og den russiske rapporten fulgte som vedlegg til Dokument nr. 3:2 (2007–2008).

Med bakgrunn i funnene fra 2007-revisjonen bestemte Riksrevisjonen og Den russiske føderasjons riksrevisjon at revisjonen skulle følges opp i perioden 2008–2010.

1.2 Fiskeriene i Barentshavet

I Barentshavet finner man et av verdens mest produktive fiskefelt, med nordøstarktisk torsk som den økonomisk viktigste fiskebestanden. I 2011 er totalkvoten for torsk 703 000 tonn. Fangstverdien for totalkvotene på nordøstarktisk torsk og nordøstarktisk hyse i 2009 var på ca. 10 mrd. kroner. Ulovlig, urapportert og uregulert fiske av disse artene utover totalkvotene har vært et sentralt tema i møter mellom norske og russiske

myndigheter i flere år. Partene har vært enige om at problemet har vært alvorlig, og at det skal iverksettes tiltak for å bekjempe ulovlig aktivitet.

1.3 Jurisdiksjonsforholdene i Barentshavet og Norskehavet

Norge har suverene rettigheter til å undersøke, utnytte, bevare og forvalte levende ressurser i tre 200-milssoner i Barentshavet og Norskehavet: Norges økonomiske sone, fiskevernsonen ved Svalbard og fiskerisonen ved Jan Mayen. I samsvar med FNs havrettskonvensjon skal Norge i disse sonene fremme målet om optimal utnyttelse av levende ressurser samtidig som det ikke oppstår fare for overbeskatning.

I tråd med prinsippene i FNs havrettskonvensjon og FN-avtalen om fiske på det åpne hav forvaltes fiskebestander som finnes i flere nasjonale soner eller internasjonalt farvann, gjennom ulike regionale samarbeidsmekanismer. Disse inkluderer Den blandete norsk-russiske fiskerikommisjon, Den nordøstatlantiske fiskerikommisjon (NEAFC) og Smutthullavtalen mellom Norge, Island og Russland.

Den blandete norsk-russiske fiskerikommisjon (Fiskerikommisjonen) ble opprettet gjennom avtalen mellom Norge og Russland om samarbeid innen fiskerinæringen av 1975. Fiskerikommisjonen er den fremste institusjonen for forvaltningen av fellesbestandene torsk, hyse, lodde og blåkveite. Fiskerikommisjonen møtes minst én gang i året for å fastsette totalkvoter for disse bestandene. Forvaltningssamarbeidet omfatter også forskning, regulering og kontroll av fisket, og det har utviklet seg i en stadig mer operativ retning. Det er opprettet flere undergrupper som møtes mellom Fiskerikommisjonens sesjoner. Det permanente utvalg for forvaltnings- og kontrollspørsmål på fiskerisektoren møtes flere ganger i året og koordinerer aktiviteten til undergruppene.

NEAFC har myndighet i områdene utenfor landenes 200-milssoner. I Barentshavet er dette samarbeidet særlig viktig for det internasjonale havområdet Smutthullet, som ligger mellom

Norges økonomiske sone, fiskevernsonen ved Svalbard og Russlands økonomiske sone.

Faktaboks 1 Den nordøstatlantiske fiskerikommisjon (NEAFC)

NEAFC er en regional fiskeriforvaltningsorganisasjon som regulerer fisket i områder i Nordøst-Atlanteren som ligger utenfor medlemslandenes eksklusive økonomiske soner (inkludert Smutthavet og Smutthullet). Medlemmene er Norge, Russland, Danmark (på vegne av Færøyene og Grønland), EU og Island.

Etter folkeretten er kyststater forpliktet til å samarbeide om optimal utnyttelse og bevaring av langtmigrerende arter og bestander som finnes i flere staters økonomiske soner og/eller internasjonalt farvann. FN-avtalen om fiske på det åpne hav fastsetter prinsippene for slikt samarbeid gjennom regionale samarbeidsmekanismer. I tråd med disse prinsippene forvaltes slike bestander i Barentshavet gjennom samarbeid i NEAFC og Fiskerikommisjonen.

Kilder: NEAFC og Fiskeri- og kystdepartementets internettsider

Etter mangeårige forhandlinger undertegnet Norge og Russland overenskomsten om maritim avgrensning og samarbeid i Barentshavet og Polhavet 15. september 2010.¹ Avtalen må godkjennes av nasjonalforsamlingene i Norge og Russland og ratifiseres før den trer i kraft. Avtalen vil klargjøre den nøyaktige grensen for henholdsvis norske og russiske soner og kontinental-sokkelen i hele Barentshavet og Polhavet.

Inngåelsen av delelinjeavtalen innebærer en videreføring av samarbeidet med Russland innen fiskerisektoren. Avtalen slår fast at inngåelsen av overenskomsten ikke skal skade partenes respektive fiskerimuligheter. Fordeling av kvoter vil fortsatt bli behandlet av Fiskerikommisjonen. Avtalen om avgrensning og samarbeid i Barentshavet og Polhavet slår fast at de bilaterale fiskeriavtalene mellom Norge og Russland fra 1975 og 1976 forblir i kraft i femten år etter avgrensingsavtalens ikrafttredelse og deretter i ytterligere seks år av gangen, med mindre de sies opp av en av partene. Gråsoneavtalen, som er en midlertidig praktisk ordning for fiskerikontroll og -håndhevelse i en bestemt del av Barentshavet, vil falle bort.

1) Prop. 43 S (2010–2011).

1.4 Fisket etter torsk og hyse i Barentshavet

Den norske fartøyflåten består av alt fra enmannsfartøyer til moderne fabrikktrålere som produserer ferdige filetprodukter om bord. Nesten alle russiske og tredjelands fartøyer som fisker torsk i Barentshavet, er havgående skip som bruker bunntål. Størsteparten av den norske kvoten fiskes derimot av mindre båter med redskaper som garn, line, snurrevad og jukse.

Det framgår av Fiskeridirektoratets statistikk at 41 norske fartøyer hadde torsketrålensens i 2009, mot 53 i 2005. Antall norske skip med adgang til å fiske torsk og hyse med konvensjonelle redskaper nord for 62. breddegrad var 1970 i 2009, en nedgang på 417 eller 17,5 prosent fra 2005. Antall utenlandske fartøyer som hadde lisens til å fiske torsk nord for 62. breddegrad, var 275 i 2009. De fleste av disse (205) var russiske fartøyer, mens den nest største gruppen var fra EU og besto av 54 fartøyer. Antall utenlandske båter og fordelingen mellom ulike nasjoner har vært stabilt i perioden 2005–2009.

1.5 Oppsummering av 2007-revisjonen

2007-revisjonen bygget på en avtale mellom Riksrevisjonen og Den russiske føderasjons riksrevisjon som fastsatte felles mål, problemstillinger og overordnede revisjonskriterier for de to parallelle undersøkelsene. Målet var å vurdere måloppnåelse og effektivitet ved den nasjonale oppfølgingen og gjennomføringen av bilaterale avtaler mellom Norge og Russland og vedtak fattet av Fiskerikommisjonen. Undersøkelsen omfattet perioden 2003–2005. Partene definerte seks revisjonstemaer.

1.5.1 Resultatene av Riksrevisjonens undersøkelse

Betydelig ulovlig og uregistrert overfiske av torsk

Riksrevisjonens undersøkelse viste at det fant sted et betydelig fiske av torsk utover totalkvotene fastsatt av Fiskerikommisjonen. De eksisterende anslagene over overfisket varierte betydelig på grunn av ulike metodiske tilnærminger og mangelfullt datagrunnlag. Et forsiktig anslag tilsa et samlet overfiske i Barentshavet og Norskehavet på 123 000 tonn torsk i 2005. Russiske fartøyers uregistrerte fiske av torsk var på over 100 000 tonn.

Mangelfull overholdelse av Fiskerikommisjonens vedtak

Undersøkelsen viste at det var klare prosedyrer for hvordan vedtak fattet av Fiskerikommisjonen skulle implementeres i norsk lovverk. Viktige kommisjonsvedtak på kontrollområdet ble i all hovedsak nedfelt i norske lover og regler og fulgt opp og håndhevet som forutsatt. Russiske myndigheter hadde i liten grad fulgt opp sentrale kommisjonsvedtak. Det gjaldt blant annet informasjonsutveksling med norske fiskerimyndigheter om satellittsporing av fartøyer, omlastningsoperasjoner på havet og landinger av fisk i tredjeland.

Visse mangler ved den norske ressurskontrollen

Det framgikk av undersøkelsen at den norske ressurskontrollen var bredt anlagt og i all hovedsak fungerte etter hensikten.

Fiskeridirektoratet og fiskesalgslagene hadde bidratt til å styrke kontrollen med uttaket av kvoter blant annet gjennom utbedringer i systemet for kvote- og rettighetsopplysninger. Det var imidlertid rom for å styrke kvotekontrollen og bedre avregningen av enkeltkvoter og totalkvoter. Det var ikke avklart i hvilken grad salgslagene skulle gjennomføre kontroller utover kvotekontrollen, og salgslagenes praksis på området var svært ulik.

For å etterprøve de oppgitte opplysningene som benyttes i kvoteavregningssystemet, avdekket uregistrert uttak av fisk og sikre etterlevelse av øvrige reguleringer av fisket, gjennomførte Fiskeridirektoratet en rekke ulike typer kontroller av utvalgte fartøyer og øvrige virksomheter i fiskerinæringen. Undersøkelsen viste at både omfanget og innretningene av landingskontroller og kontroller av anlegg på land varierte betydelig mellom Fiskeridirektoratets regioner. Andelen kontroller som avdekket brudd på regelverket, varierte også vesentlig. Som følge av mangelfulle utbyttefaktorer for omregning av bearbejdede produkter til rundvekt (hel fisk), var kontrollen av anlegg som drev saltfiskproduksjon av torsk langt lavere enn kontrollen av øvrige anlegg. Fiskeridirektoratet hadde ikke etablert et tilstrekkelig rapporterings- og registreringssystem for kontrollaktiviteten. Det medførte at alt kontrollarbeid ikke i tilstrekkelig grad ble fanget opp.

Undersøkelsen viste også at Kystvakten var sentral i ressurskontrollarbeidet ved å patruljere havområder under norsk jurisdiksjon og ved å gjennomføre kontroller av fiskefartøyer. Videre

kom det fram at feilinvesteringer i radarutstyr og forsinket levering av helikoptre hadde lagt begrensninger for dette arbeidet.² For å sikre en bedre kontroll med fangstuttaket nord for 62. breddegrad skal utenlandske fartøyer melde seg til Kystvakten for kontroll på ett av sju kontrollpunkter ved avslutning av fiske i norsk økonomisk sone. Undersøkelsen viste at denne ordningen ikke omfattet fiskevernsonen ved Svalbard.

Det framgikk videre av undersøkelsen at det var et godt samarbeid mellom alle de involverte kontrollinstansene, inkludert skatteetaten og toll- og avgiftsetaten, men at omfanget av det operative samarbeidet mellom kontrollinstansene varierte.

Svakheter i sanksjoneringen ved brudd på regelverket

Undersøkelsen viste at den norske fiskeriforvaltningen gjennomgående hadde et godt og uttømmende regelverk, både geografisk og funksjonelt. Regelverket hadde adekvate sanksjonshjemler. Det var imidlertid et forbedringspotensial i enkelte deler av regelverket knyttet til sanksjonering av overtredelser i omsetningsleddet. Det gjaldt blant annet hjemlene for kontrollmyndighetenes informasjonsinnhenting, hjemlene for inndragning mot landanlegg og faktorene for beregning av produksjonsutbytte både på land og på sjøen.

Med enkelte unntak hadde norske myndigheter et godt system for oppfølging og sanksjonering av overtredelser av fiskeriregelverket. Det gjaldt for både ressurser og kompetanse, rutiner og samarbeid mellom de forskjellige kontrolletatene og mellom kontrolletatene og politi- og påtalemyndigheten. Undersøkelsen viste imidlertid at det var et forbedringspotensial når det gjaldt effektiviteten i behandlingen av fiskerisaker. Spesielt gjaldt det den norske politi- og påtalemyndigheten, hvor det var forskjeller mellom de enkelte politidistriktene når det gjaldt prioriteringen av fiskerisaker, og dessuten varierende kompetanse til å behandle slike saker.

Bruken av administrative sanksjoner mot fartøyer og foretak som deltok i ulovlig, urapportert og uregulert fiske, inklusive utenlandske skip og foretak hvor flaggstaten ikke oppfylte forpliktelsene sine, var relativt begrenset. Det gjaldt også russiske båter.

2) Dokument nr. 3:16 (2004–2005).

Nasjonalt system for kvotefordeling

2007-revisjonen beskrev det omfattende og komplekse nasjonale regelverket for fordeling og regulering av uttaket av fiskeressursene i Norge. Temaet var tidligere behandlet i Dokument nr. 3:13 (2003–2004), og ble tatt med i Riksrevisjonens rapport etter anmodning fra Den russiske føderasjons riksrevisjon.

Mangelfull gjennomføring av norsk-russiske forskningsprogrammer

Undersøkelsen viste at partene i Fiskerikommisjonen hadde vedtatt beslutningsregler for fastsettelse av totalkvoter for nordøstarktisk torsk og nordøstarktisk hyse som skulle ivareta målet om en føre-var-forvaltning av bestandene. Totalkvotene ble fastsatt i henhold til beslutningsreglene. Den reelle fangsten var imidlertid høyere enn vedtatt kvote i analyseperioden. Bestandene hadde dermed ikke vært beskattet innenfor et føre-var-nivå.

Norske og russiske havforskere samarbeidet om forskningstokt for å kunne utarbeide pålitelige bestandsestimater og vitenskapelig funderte kvoteanbefalinger for de felles bestandene. Norske forskere hadde i økende grad fått avslag på søknader om tilgang til russisk økonomisk sone for å gjennomføre tokt, og hadde fått tidsmessige eller geografiske begrensninger i innvilgede søknader. Russiske forskere hadde ikke gjennomført alle sine planlagte tokt, blant annet på grunn av manglende finansiering.

1.5.2 Memorandum med felles funn og vurderinger

På bakgrunn av funnene i de to parallelle undersøkelsene utarbeidet Riksrevisjonen og Den russiske føderasjons riksrevisjon et felles memorandum med funn og vurderinger som fulgte som vedlegg til Dokument nr. 3:2 (2007–2008).

I memorandumet framhevet Riksrevisjonen og Den russiske føderasjons riksrevisjon at det pågikk et betydelig overfiske i Barentshavet og Norskehavet, og viste til at estimatene for omfanget av overfisket ikke var ensartede. De to riksrevisjonene var enige om at det var nødvendig å få mer presise data om totaluttaket av torsk og hyse, og at norske og russiske myndigheter burde utarbeide en omforent metode for beregningen av dette.

Partene viste til at det var viktig med streng kontroll med fisket i Barentshavet og Norskehavet. Det ble framhevet at det var vesentlige

forskjeller mellom norske og russiske kontrollmyndigheter, blant annet når det gjaldt kontrollomfang og innretning av kontrollarbeidet. Det var av stor betydning at vedtak på Fiskerikommisjonens 33. og 34. sesjon om informasjonsutveksling knyttet til satellittsporing, omlastning og landinger i tredjeland ble implementert.

Partene pekte på betydningen av adekvate regelverk og tilstrekkelige sanksjonsmuligheter for å sikre behørig forvaltning av felles levende marine ressurser. Det var betydelige forskjeller mellom det norske og det russiske lov- og regelverket på fiskeriområdet. Det gjaldt hva lov- og regelverket omfattet, hvor det gjaldt og hvilke sanksjonsmuligheter det hjemlet. Partene framhevet at norske og russiske myndigheter burde styrke erfarings- og kunnskapsutvekslingen om relevant regelverk og regelverksendringer.

Gjennomføring av vitenskapelige tokt til havs var en nødvendig forutsetning for et bærekraftig og rasjonelt fiske. Både norske og russiske forskere hadde hatt problemer med å gjennomføre forskningstoktene sine som planlagt i 2004–2005. Partene erkjente at situasjonen var utilfredsstillende ettersom gjennomføringen av toktene var nødvendig for å kunne utarbeide pålitelige bestandsestimater og vitenskapelig funderte kvoteanbefalinger.

Den russiske føderasjons riksrevisjon pekte på at det fra den russiske regjeringens side ennå ikke var fastsatt enkelte rettsregler når det gjaldt ordninger for utforming, utstedelse og registrering av tillatelser for fiske av levende marine ressurser, og når det gjaldt ordninger for suspensjon, annullering eller innføring av endringer i slike tillatelser.

1.5.3 Stortingets behandling

Dokument nr. 3:2 (2007–2008) ble overlevert Stortinget 6. november 2007. Kontroll- og konstitusjonskomiteen leverte sin innstilling 10. juni 2008, jf. Innst. S. nr. 294 (2007–2008). Saken ble behandlet i Stortinget 16. juni 2008. Det felles memorandumet og den russiske rapporten fulgte som vedlegg til Dokument nr. 3:2 (2007–2008).

Kontroll- og konstitusjonskomiteen viste til at det foregikk et betydelig fiske av torsk i Barentshavet og Norskehavet utover kvotene som var fastsatt av Fiskerikommisjonen. Komiteen var derfor godt fornøyd med at Riksrevisjonen og Den russiske føderasjons riksrevisjon hadde gjennomført revisjonen. Komiteen viste til at norske og russiske



Kilde: Colourbox

myndigheter var enige om at ulovlig og uregistrert fiske var et betydelig problem. Som følge av ulike metodiske tilnærminger for å beregne totaluttaket, usikkerhet knyttet til beregningene og mangelfullt datagrunnlag var man imidlertid ikke enige om omfanget av overfisket.

Komiteen var fornøyd med at viktige vedtak som var fattet av Fiskerikommisjonen på kontrollområdet, i all hovedsak var blitt nedfelt i norske lover og regler, og at de nye bestemmelsene ble fulgt opp og håndhevet som forutsatt. Komiteen beklaget sterkt at russiske myndigheter ikke hadde fulgt opp sentrale kommisjonsvedtak knyttet til informasjonsutveksling med norske myndigheter, og ba norske myndigheter i enda sterkere grad enn før tilstrebe bedre samhandling for å få dette på plass.

Komiteen viste til at den norske fiskeriforvaltningen gjennomgående hadde et godt og uttømmende regelverk. Komiteen mente at regjeringen måtte sørge for at saksbehandlingstiden for fiskerisaker innen politi- og påtalemyndigheten ble kortet ned, og at kompetansen på slike spørsmål ble bedret. Når det gjaldt utenlandske fartøyer som deltok i ulovlig, urapportert og uregulert fiske, merket komiteen

seg at fiskerimyndighetene i begrenset grad hadde brukt administrative sanksjoner som nektelse eller tilbakekalling av lisens og oppføring på en "svarteliste". Komiteen mente at regelverket måtte forbedres på dette området.

Komiteen var av den oppfatning at situasjonen i 2004 og 2005, da norske og russiske forskere hadde problemer med å gjennomføre forsknings- tok, ikke var tilfredsstillende. Komiteen understreket derfor betydningen av at norske myndigheter fortsatte arbeidet med å sikre norske forskningsfartøyer nødvendig adgang til russisk økonomisk sone.

1.6 Mål og problemstillinger for oppfølgingsundersøkelsen

Målet med denne undersøkelsen har vært å vurdere om resultatene av 2007-revisjonen har bidratt til en mer effektiv forvaltning av de felles levende marine ressursene i Barentshavet og Norskehavet, medregnet å løse problemene med ulovlig fiske og omlasting i disse havområdene. Et sentralt element i undersøkelsen har derfor vært å vurdere utviklingen siden forrige undersøkelsesperiode.

1.7 Felles temaer og problemstillinger

På bakgrunn av memorandumet og stortingsbehandlingen definerte Riksrevisjonen og Den russiske føderasjons riksrevisjon seks felles revisjonstemaer for oppfølgingen. Disse temaene omhandler i hovedsak de samme saksfeltene som revisjonstemaene i 2007-revisjonen, men er rettet inn mot svakhetene som ble avdekket der. Under hvert tema ble det satt opp problemstillinger. De seks temaene og problemstillingene er omtalt nedenfor.

Tema 1:

Samarbeidet mellom norske og russiske forvaltningsorganer for å analysere informasjon om overfiske av torske- og hysekvotene i Barentshavet og Norskehavet

Problemstillinger:

- Hvor ofte har den felles arbeidsgruppen under Det permanente utvalg avholdt møter for å analysere informasjon om overfiske av torsk og hyse i Barentshavet og Norskehavet?
- Har en felles, uavhengig arbeidsgruppe i Den blandete norsk-russiske fiskerikommisjon avholdt møter for å utarbeide en felles metodikk i beregningen av totaluttaket av torsk og hyse i Barentshavet og Norskehavet?
- Hvilke resultater har de to arbeidsgruppene oppnådd?

Tema 2:

Implementeringen av Fiskerikommisjonens vedtak på 33. og 34. sesjon om informasjonsutveksling knyttet til satellittsporing, omlasting og landinger i tredjelands havner

Problemstillinger:

- Gis det full og løpende informasjon om omlasting til havs og landinger i tredjeland av arter som utgjør fellesbestander i Barentshavet og Norskehavet på fartøynivå?
- Hvor fullstendig er informasjonen som gis om satellittsporingsdata, i alle områder av Barentshavet og Norskehavet på fartøynivå?
- Hva er eventuelt årsakene til manglende eller mangelfull implementering av vedtakene om informasjonsutveksling knyttet til omlasting, landing i tredjeland og satellittsporing?

Tema 3:

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

Problemstillinger:

- Hvor mange fiskefartøyer, omlastingsoperasjoner og transportfartøyer har blitt kontrollert på havet, både visuelt og fysisk, av henholdsvis den norske Kystvakten og de organene i Den russiske føderasjon som driver kontroll og tilsyn på fiskeriområdet?
- Er omfanget av kontrolltiltak som gjennomføres av den norske Kystvakten på havet og de organene i Den russiske føderasjon som driver kontroll og tilsyn på fiskeriområdet, tilstrekkelig til å forebygge uregulert, uregistrert og ulovlig fiske?
- Hvor mange landinger er inspisert gjennom visuell og fysisk kontroll på land av Fiskeridirektoratet og de organene i Den russiske føderasjon som driver kontroll og tilsyn på fiskeriområdet?
- Er omfanget av kontrolltiltak som gjennomføres på land av det norske Fiskeridirektoratet og de organene i Den russiske føderasjon som driver kontroll og tilsyn på fiskeriområdet, tilstrekkelig til å forebygge uregulert, uregistrert og ulovlig fiske?
- Hvor mange norske og russiske landinger i tredjeland har blitt kontrollert av de mobile gruppene eller av øvrige norske og/eller russiske inspektører og tredjelandsinspektører (utover de kontrollene som eventuelt gjøres i fellesskap med norske og russiske inspektører)?
- Er omfanget av kontrollene av landinger i tredjeland tilstrekkelig til å forebygge uregulert, uregistrert og ulovlig fiske?
- Hvilke overtredelser har blitt avdekket som følge av alle de ovennevnte kontrollene?

Tema 4:

De lovmessige og straffeprosessuelle utfordringene knyttet til bruken av sanksjoner ved overtredelser av fiskeriregelverket

Problemstillinger:

- Hvilke mangler eller svakheter ved dagens lov- og regelverk på fiskeriområdet representerer de største utfordringene med tanke på avdekking av overtredelser og bruk av sanksjoner mot overtredere?
- Hvilket behov er det for å endre gjeldende lov- og regelverk?
- Hvilke problemer oppstår fra det tidspunktet hvor en overtredelse avdekkes, og fram til det faktisk brukes en sanksjon mot den som har

- overtrådt fiskerilovgivningen (juridiske/praktiske hindre for en effektiv prosess)?
- Hvor effektivt fungerer samarbeidet mellom de ulike instansene som deltar i arbeidet med å avdekke og hindre overtredelser og å bruke fiskerilovgivningen?
 - Hvordan er arbeidet med å forbedre regelverket og prosessen knyttet til det å avdekke og hindre overtredelser og til det å bruke fiskerilovgivningen organisert? Hvilke endringer og tillegg har blitt gjort, og hvordan vurderes resultatene av disse?

Tema 5:
Sammenhengen mellom de nasjonale systemene for kvotefordeling og kontrollen med uttaket av fisk.

Problemstillinger:

- Hva er de viktigste manglene ved dagens system for fordeling, utdeling, utstedelse og registrering av kvoter for fangst av levende marine ressurser?
- Hva slags innvirkning har mangler ved systemet for fordeling, tildeling, utstedelse og registrering av kvoter for fangst av levende marine ressurser på effektiviteten av den statlige kontrollen på området fiskeri og bevaring av levende marine ressurser? På hvilke måter kan problemet overvinnes?

Tema 6:
Rammebetingelsene for gjennomføringen av norske og russiske forskningstokt

Problemstillinger:

- I hvilken grad er finansieringen av N.M. Knipovitsj polarvitenskapelige forskningsinstitutt for marine fiskerier og oseanografis (PINRO) marine ressursundersøkelser tilstrekkelig for å kunne gjennomføre forskningstokt i samsvar med vedtatte planer og tidsskjemaer?
- Medfører ordningen som den russiske part har vedtatt for framlegging, behandling og vurdering av søknader om gjennomføring av forskning på levende marine ressurser, at Havforskningsinstituttet i Norge får gjennomført marine ressursundersøkelser i Russlands eksklusive økonomiske sone i samsvar med vedtatte planer og tidsskjemaer? Hvilke endringer i regelverket må til for at norske forskere skal få tilgang til Russlands eksklusive økonomiske sone for å gjennomføre marine ressursundersøkelser i samsvar med vedtatte planer og tidsskjemaer?

- Medfører ordningen som den norske part har vedtatt for framlegging, behandling og vurdering av søknader om gjennomføring av forskning på levende marine ressurser, at russiske forskningsorganisasjoner får gjennomført marine forskningsundersøkelser i Norges økonomiske sone i samsvar med vedtatte planer og tidsskjemaer?

1.8 Avgrensninger

Undersøkelsen er som i forrige undersøkelsesperiode i utgangspunktet avgrenset til nordøstarktisk torsk, nordøstarktisk hyse og lodde nord for 62. breddegrad fordi det er disse bestandene Norge deler med Russland. For noen deler av undersøkelsen ses det imidlertid kun på torsk, som er den økonomisk viktigste bestanden, og også den det fiskes mest av.

For de fleste temaene har undersøkelsen tatt for seg årene 2006–2010 og sammenliknet disse med forrige undersøkelsesperiode, som var årene 2003–2005.

1.9 Riksrevisjonens delrapportering til Stortinget i 2009

Riksrevisjonen avla en foreløpig rapport til Stortinget om status på området i Dokument 3:1 (2009–2010). Dokumentet ble lagt fram for Stortinget 10. november 2009. Kontroll- og konstitusjonskomiteen leverte sin innstilling 15. desember 2009, jf. Innst. 124 S (2009–2010). Saken ble behandlet i Stortinget 12. januar 2010.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen understreket hvor viktig det er med et nært samarbeid mellom Norge og Russland om forvaltningen av fiskeressursene i Barentshavet og Norskehavet, og viste til at 2007-revisjonen var et viktig bidrag til å styrke dette samarbeidet. Komiteen var tilfreds med at Riksrevisjonen ville følge saken videre.

2 Metodisk tilnærming og gjennomføring

Undersøkelsen er en oppfølging av 2007-revisjonen som ble lagt fram i Dokument nr. 3:2 (2007–2008). Den har bakgrunn i en avtale mellom Riksrevisjonen og Den russiske føderasjons riksrevisjon. Undersøkelsen har vært parallell i den forstand at de to riksrevisjonene har utarbeidet felles mål og problemstillinger, men har utarbeidet hver sine rapporter til sine respektive parlamenter. Analysen baserer seg i hovedsak på dokumenter, statistisk materiale, spørrelistor, observasjon og intervjuer.

2.1 Samarbeidet mellom Riksrevisjonen og Den russiske føderasjons riksrevisjon

Samarbeidet mellom de to riksrevisjonene har utviklet seg i positiv retning siden 2007-revisjonen. Partene har gjennomført en del av datainnsamlingen i samarbeid ved å avholde felles intervjuer med sentrale myndigheter i Norge og i Russland. Representantene for de to riksrevisjonene har utarbeidet felles temaguidor med spørsmål, de gjennomførte intervjuene sammen, og de skrev referater fra intervjuene i fellesskap. Partene samarbeidet dessuten i større grad enn under arbeidet med 2007-revisjonen om analysen av intervjudata og andre data.

Representanter fra begge landenes riksrevisjoner deltok også på tokt med Kystvaktskvadron Nord og dens russiske motpart, Den føderale sikkerhetstjenestens (FSB) grensetjeneste i Murmansk fylke, for å observere arbeidet med ressurskontrollen til havs. I Norge deltok partene på tokt med kystvaktfartøyet KV "Senja", hvor man observerte Kystvaktens inspeksjon av et norsk og et russisk fiskefartøy i norsk økonomisk sone i Barentshavet. I Russland deltok arbeidsgruppene på et tokt med den russiske grensetjenestens fartøy "Ural" og observerte en inspeksjon av et russisk fiskefartøy i russisk territorialfarvann. Videre observerte representanter fra begge riksrevisjonene landingskontroller av et norsk og et russisk fiskefartøy i Tromsø og av et russisk fiskefartøy i Murmansk.

2.2 Riksrevisjonens metodiske tilnærming

Riksrevisjonen har brukt ulike metoder for å belyse undersøkelsens seks temaer. Intervjuene med russiske myndigheter og en del av intervjuene med norske myndigheter er gjennomført i samarbeid med Den russiske føderasjons riksrevisjon.

Tema 1: Samarbeidet mellom norske og russiske forvaltningsorganer for å analysere informasjon om overfiske av torske- og hysekvotene i Barentshavet og Norskehavet

For å besvare problemstillingene under tema 1 er dokumenter fra ulike møter mellom russiske og norske fiskerimyndigheter gjennomgått. Eksempler på slike dokumenter er protokoller fra sesjoner i Den blandete norsk-russiske fiskerikommisjon (Fiskerikommisjonen) og møter i analysegruppen under Fiskerikommisjonen og Det permanente utvalg for forvaltnings- og kontrollspørsmål på fiskerisektoren.

Dataene er supplert med intervjuer med norske og russiske fiskerimyndigheter, først og fremst Fiskeri- og kystdepartementet, Fiskeridirektoratet og Kystvakten på norsk side, og Det føderale fiskeribyrået sentralt i Moskva og regionalt i Murmansk og grensetjenesten under FSB i Murmansk fylke på russisk side.

Tema 2: Implementeringen av Fiskerikommisjonens vedtak på 33. og 34. sesjon om informasjonsutveksling knyttet til satellittsporing, omlasting til havs og landinger i tredjelands havner

For å besvare problemstillingene under tema 2 er det blant annet gjennomført dokumentanalyse av protokollene fra Fiskerikommisjonens sesjoner og møter i Det permanente utvalg. Problemstillingene er videre fulgt opp i intervjuer med norske og russiske fiskerimyndigheter, først og fremst Fiskeri- og kystdepartementet, Fiskeridirektoratet og Kystvakten på norsk side, og Det føderale fiskeribyrået i Moskva og Murmansk og grensetjenesten under FSB i Murmansk fylke på russisk side.

Tema 3:

Gjennomføringen av fysiske kontroller av fangst, omlastingsoperasjoner og landinger i tredjeland

Problemstillingene vedrørende ressurskontroll er besvart ved å se nærmere på følgende under-temaer:

- 1 Kvotekontroll
- 2 Ressurskontroll på land
- 3 Ressurskontroll på havet
- 4 Toll- og avgiftsetatenes kontrollvirksomhet
- 5 Skatteetatens kontrollvirksomhet
- 6 Kontroller i tredjeland og internasjonale kontrollavtaler

Det er innhentet statistikk fra Fiskeridirektoratet, Kystvaktskvadron Nord, Norges Råfisklag, Sunnmøre og Romsdal Fiskesalslag, Toll- og avgiftsdirektoratet og Skattedirektoratet. Det er også gjort en dokumentgjennomgang av veiledere og operative risikoanalyser som Fiskeridirektoratets regioner har utarbeidet.

Problemstillingene har videre blitt fulgt opp gjennom intervjuer med sentrale aktører, Fiskeri- og kystdepartementet, Fiskeridirektoratet, Fiskeridirektoratet region Troms og region Møre og Romsdal og Norges Råfisklag, og dessuten gjennom utsending av spørreliste til Sunnmøre og Romsdal Fiskesalslag. Videre har Kystvaktskvadron Nord, Toll- og avgiftsdirektoratet, Skattedirektoratet og sekretariatet til Fiskeriforvaltningens analysenettverk blitt intervjuet. Det er sendt spørrebrev til Fiskeridirektoratet ved region Trøndelag, Nordland og Finnmark.

Under problemstillingene knyttet til kontroller i tredjeland og internasjonale avtaler spiller innføringen av havnestatskontrollregimet til NEAFC en viktig rolle. For å belyse hvorvidt havnestatskontrollregimet fungerer etter forutsetningene, ble det hentet ut statistikk fra NEAFCs database over landinger, kontroller og overtredelser avdekket under havnestatskontrollregimet. Videre ble det rettet en henvendelse om kontrollsystemene i relevante land via landenes riksrevisjoner. Fiskerimyndighetene i Nederland, på Færøyene, på Island og i Storbritannia besvarte spørsmålene skriftlig. For å supplere svarene ble det gjennomført intervjuer med NEAFCs sekretariat i London, fiskerimyndighetene på Færøyene ved fiskeriministeriet og fiskeriinspeksjonen og i Nederland ved ministeriet for landbruk, natur og matvarekvalitet og fiskeriinspeksjonen (Algemene Inspectiedienst).

Tema 4:

De lovmessige og straffeprosessuelle utfordringene knyttet til bruken av sanksjoner ved overtredelser av fiskeriregelverket

Problemstillinger under tema 4 er belyst gjennom intervjuer med riksadvokaten, Troms og Finnmark statsadvokatembeter, politidistriktene i Troms, Vest-Finnmark og Øst-Finnmark, Fiskeri- og kystdepartementet, Kystvaktskvadron Nord, sekretariatet til Fiskeriforvaltningens analysenettverk, Fiskeridirektoratet, Fiskeridirektoratet region Troms og region Møre og Romsdal, skattedataten og toll- og avgiftsetaten.

Videre er det innhentet statistikk fra politiets saksbehandlingssystem for straffesaker (STRASAK) ved hjelp av Politiets data- og materielltjeneste. Statistikken ble innhentet for å kunne analysere saksutfall og saksbehandlingstid hos politi- og påtalemyndigheten.

Beskrivelsene av russiske forhold under tema 4 baserer seg på intervjuene av sentrale russiske myndigheter gjennomført sammen med den russiske riksrevisjonen.

Tema 5:

Sammenhengen mellom de nasjonale systemene for kvotefordeling og kontrollen med uttaket av fisk

Problemstillingene under tema 5 er besvart gjennom å innhente tall over totalkvoter, kvoteråd og utnyttelse av kvoter fra Fiskeri- og kystdepartementet, Fiskeridirektoratet og Havforskningsinstituttet. Det er gjennomført supplerende intervjuer med Fiskeri- og kystdepartementet og Fiskeridirektoratet.

Tema 6:

Rammebetingelsene for gjennomføringen av norske og russiske forskningstokt

Problemstillingene under tema 6 har blitt fulgt opp ved å gjennomgå protokoller fra sesjonene i Fiskerikommisjonen og Havforskningsinstituttets årsrapporter. Det er innhentet tall over søknader til russisk økonomisk sone fra Utenriksdepartementet.

Videre er det gjennomført intervjuer med Fiskeri- og kystdepartementet, Utenriksdepartementet, Havforskningsinstituttet og dessuten med Fiskeribyrået i Moskva og N.M. Knipovitsj polarvitenskapelige forskningsinstitutt for marine fiskerier og oseanografi (PINRO) i Murmansk.

3 Revisjonskriterier

Siden undersøkelsen er en oppfølging av Dokument nr. 3:2 (2007–2008), legges i utgangspunktet de samme revisjonskriteriene til grunn for oppfølgingsundersøkelsen som for 2007-revisjonen. Revisjonskriteriene er imidlertid oppdatert med vedtak fattet i Stortinget siden den forrige undersøkelsen. For noen av undersøkelsens temaer er revisjonskriteriene justert fordi problemstillingene er endret noe i forhold til den opprinnelige undersøkelsen.

For 2007-revisjonen ble det utledet felles revisjonskriterier som både Riksrevisjonen og Den russiske føderasjons riksrevisjon la til grunn for sine undersøkelser, jf. kapittel 3 "Felles revisjonskriterier" i Dokument nr. 3:2 (2007–2008). Disse er videreført for oppfølgingsundersøkelsen. De felles revisjonskriteriene er utledet fra

- FNs havrettskonvensjon av 1982
- FN-avtalen om fiske på det åpne hav av 1995
- avtalen av 1975 mellom Norge og Russland (Sovjetunionen) om samarbeid innen fiskerinæringen
- avtalen av 1976 mellom Norge og Russland (Sovjetunionen) om gjensidige forbindelser på fiskeriområdet
- protokollene for 32.–38. sesjon (det vil si årlige møter i 2003–2009) i Den blandete norsk-russiske fiskerikommisjon (Fiskerikommisjonen).

For den norske undersøkelsen er det i tillegg utledet egne revisjonskriterier.

3.1 Revisjonskriterier for alle temaene i undersøkelsen

3.1.1 Internasjonale avtaler

FNs havrettskonvensjon av 1982 utgjør den overordnede rettslige rammen for alle nasjonale, regionale og internasjonale tiltak i marin sektor. Havrettskonvensjonen ble ratifisert av Norge i 1996.³ Etter havrettskonvensjonen skal en kyststat i sine 200-milssoner gjennom behørig bevarings- og forvaltningstiltak fremme målet om en optimal utnyttelse av de levende ressursene, og samtidig sikre at ressursene ikke blir truet av overutnyttelse.⁴ Kyststater som deler en eller flere

bestander, skal samarbeide om regulering og bevaring av bestandene gjennom egnede organisasjoner.⁵

Oppfølgingen til havrettskonvensjonen, FN-avtalen om fiske på det åpne hav,⁶ ble ratifisert av Norge i 1996.⁷ I henhold til denne skal kyststater som deler en eller flere bestander, i samarbeid sikre optimal og bærekraftig utnyttelse av ressursene, og de skal i vid utstrekning bruke føre-var-prinsippet for bevaring, forvaltning og beskatning av vandrende fiskebestander og langtmigrerende fiskebestander.

3.1.2 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 1976.⁸

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 det nordøstlige Atlanterhav". Det er også nedfelt bestemmelser om at partene skal utveksle informasjon, blant annet opplysninger om fangststatistikk, resultater av fiskeriforskningen og erfaringer knyttet til utviklingen av fiskeriene og metoder for opphjør av fiskebestanden. Avtalen fra 1976 legger til grunn at partene "sikrer at de[re] borgere og fiskefartøyer overholder bestemmelsene i denne avtale og andre forskrifter vedrørende fisket".⁹

Avtalen fra 1975 inneholder en bestemmelse om at det skal opprettes en blandet kommisjon som skal møtes minst én gang per år for å behandle spørsmål knyttet til gjennomføringen av avtalen – Fiskerikommisjonen. Stortinget informeres om

3) St.prp. nr. 37 (1995–96) og Innst. S. nr. 227 (1995–96).

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

5) Det samme kravet om samarbeid mellom berørte stater gjelder ved forvaltning av ressurser i det åpne havet utenfor noen lands jurisdiksjon.

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

7) St.prp. nr. 43 (1995–96) og Innst. S. nr. 228 (1995–96).

8) St.prp. nr. 86 (1974–75) og Innst. S. nr. 191 (1974–75), og St.prp. nr. 74 (1976–77) og Innst. S. nr. 138 (1976–77).

9) Avtale mellom Norge og Russland (Sovjetunionen) om gjensidige fiskeriforbindelser, 1976, artikkel 5 § 1.

resultatene fra forhandlingene på disse møtene gjennom årlige stortingsmeldinger.¹⁰

På de årlige møtene i Fiskerikommisjonen utarbeides det en protokoll med detaljerte bestemmelser om fisket og fiskeriforvaltningen for det påfølgende året. Her framgår det blant annet hvilke totalkvoter som er fastsatt for fellesbestandene, hvordan disse skal fordeles mellom Norge, Russland og tredjeland, og hvilke omforente tekniske reguleringer for fisket partene har blitt enige om. Etter kommisjonsmøtene må partene sørge for at vedtakene i protokollen blir nedfelt i nasjonal lovgivning.¹¹ Protokollene fra 32.–38. sesjon (2003–2009) legges til grunn for denne undersøkelsen.

Norge og Russland har forpliktet seg til å etablere regler og vilkår for gjennomføringen av sine gjensidige fiskeriforbindelser og sikre at deres borgere og fiskefartøyer overholder bestemmelser i fiskeriatvanten av 1976 og andre forskrifter vedrørende fisket.¹² Undersøkelsen legger til grunn at det foreligger rutiner for hvordan vedtatte forpliktelser skal implementeres i norsk rett.

3.1.3 Nasjonale mål og prioriteringer

Det er et hovedmål for den nasjonale ressursforvaltningen å legge til rette for en langsiktig verdiskapning i fiskerinæringen gjennom en bærekraftig utnyttelse av ressursene.¹³ Ulovlig, urapportert og uregulert fiske er en trussel mot en bærekraftig utnyttelse av de levende marine ressursene i havet. Det er et sentralt mål at denne formen for kriminalitet skal elimineres.

Av St.meld. nr. 8 (2005–2006) framgår det at forvaltningen av fiskeressursene i havområdet skal styrkes, særlig gjennom å arbeide for at ulovlig, urapportert og uregulert fiske blir stoppet. I sin innstilling til forvaltningsplanen framhever næringskomiteen behovet for et fortsatt nært samarbeid med Russland for å sikre en bærekraftig forvaltning av fiskeri- og havressursene i Barentshavet.¹⁴

10) Jf. St.meld. nr. 22 (2005–2006) *Om dei fiskeriatvantalane Noreg har inngått med andre land for 2006 og fisket etter avtalane i 2004 og 2005*. Tilsvarende for senere år i henholdsvis St.meld. nr. 32 (2006–2007), St.meld. nr. 34 (2007–2008) og St.meld. nr. 45 (2008–2009).

11) Dette gjelder for vedtak som krever lov hjemmel for at de skal gjennomføres i praksis og la seg håndheve i det påfølgende fiskeåret.

12) Avtale mellom Norge og Russland (Sovjetunionen) om gjensidige fiskeriforbindelser, 1976.

13) St.prp. nr. 1 (2006–2007), (2007–2008), (2008–2009) og Prop. 1 S (2009–2010) for Fiskeri- og kystdepartementet.

14) Innst. S. nr. 225 (2005–2006).

3.2 Tema 1:

Samarbeidet mellom norske og russiske myndigheter for å analysere informasjon om overfiske av torske- og hysekvotene

For å sikre en større enighet mellom Norge og Russland om størrelsen på det totale uttaket, inkludert overfiske, av felles bestander i Barentshavet og Norskehavet, ble det på Fiskerikommisjonens 35. sesjon vedtatt å opprette en arbeidsgruppe med deltakere fra norsk og russisk side som skulle samarbeide om å analysere informasjon av overfiske av torsk og hyse.¹⁵ Gruppen skulle legges under Det permanente utvalg under Fiskerikommisjonen. Resultatene av dette arbeidet skulle legges fram på 38. sesjon i 2009 i Fiskerikommisjonen.¹⁶

3.3 Tema 2:

Implementeringen av Fiskerikommisjonens vedtak på 33. og 34. sesjon om informasjonsutveksling knyttet til satellittsporing, omlastinger og landinger i tredjelands havner

På Fiskerikommisjonens 34. sesjon vedtok partene å utarbeide en ordning for "full og løpende utveksling av informasjon mellom norske og russiske myndigheter om omlastinger til havs og landinger av torsk, hyse og lodde i tredjeland".¹⁷ Ordningen skulle gjelde for hele Barentshavet og Norskehavet (i Det internasjonale råd for havforskning (ICES') områder I og II), og informasjonen skulle utveksles på fartøynivå.

På Fiskerikommisjonens 33. og 34. sesjon ble det fattet vedtak om utveksling av satellittsporingsinformasjon for fiskefartøyer.¹⁸ Partene var enige om å utveksle informasjon om egne fartøyers aktiviteter i alle områder av Barentshavet og Norskehavet (ICES-områder I og II) så snart de tekniske forholdene tillot det. Informasjonen skulle utveksles løpende og på fartøynivå.

3.4 Tema 3:

Gjennomføringen av fysiske kontroller av fangst, omlastingsoperasjoner og landinger i tredjeland

Det framgår av Stortingets vedtak og forutsetninger, internasjonale og bilaterale avtaler og årlige protokoller fra Fiskerikommisjonen at kontroll både til havs og på land er et

15) Protokoll for 35. sesjon i Fiskerikommisjonen, punkt 5.1.

16) Protokoll for 37. sesjon i Fiskerikommisjonen, punkt 12.6.8.

17) Protokoll for 34. sesjon i Fiskerikommisjonen, punkt 12.5.

18) Punkt 12.5 i protokollene for 33. og 34. sesjon i Fiskerikommisjonen.

grunnleggende og sentralt virkemiddel for å sikre at uttaket av fisk er i overensstemmelse med målet om en bærekraftig ressursforvaltning.

3.4.1 Internasjonale avtaler

Havrettskonvensjonen slår fast at kyststater har rett til å gjennomføre nødvendige tiltak 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, blant annet om 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."¹⁹

I FN-avtalen om fiske på det åpne hav er det nedfelt en rekke bestemmelser om kontroll. Avtalen slår fast at flaggstaten skal gjennomføre tiltak som synes nødvendige for å sikre at fartøyer 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 føre kontroll med fartøyene gjennom bruk av lisensieringsordninger (for eksempel register over alle fartøyer som har rett til å delta i fiske og fangst). Avtalen stiller også som krav at flaggstaten har et system for rapportering av for eksempel fiskefartøyers 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 satellitt-overvåkningsutstyr og gjennom å regulere fiskeriene og omlastingsaktiviteter. Der det er nedfelt sub-regionale, regionale eller globale omforente systemer for overvåkning, kontroll og oppsyn, skal flaggstatene sikre at tiltakene som blir gjennomført, er i samsvar med dette systemet.²⁰

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 fiskefartøyer fra andre avtaleparter på det åpne hav.²¹

NEAFC har vedtatt forpliktende regler om havnestatskontroll som trådte i kraft 1. mai 2007.²² Reglene gjelder for alle NEAFCs medlemsland og innebærer en rekke krav til innrapportering av fangst og verifisering av kvoter ved landing av fryst fangst av arter i NEAFCs konvensjonsområde. Det er også krav om at minst 15 prosent av landingene som omfattes av reglene, skal kontrolleres.

3.4.2 Bilaterale avtaler

Ifølge avtalen om gjensidige fiskeriforbindelser mellom Norge og Sovjetunionen (Russland) fra 1976 kan partene innen sitt område og "i samsvar med folkeretten treffe slike tiltak som måtte være nødvendige for å sikre at den andre kontraherende parts fartøyer overholder bestemmelsene i [avtalen]".²³ Det framgår også av avtalen at partene har et ansvar for å sikre at fiskefartøyer retter seg etter bevaringstiltak, lover og forskrifter og dessuten andre regler og vilkår om fisket som er fastsatt av gjeldende part. Videre slår avtalen fast at alle fartøyer skal ha lisens for å fiske i den andre parts sone.

Det framgår av protokollene fra de siste års sesjoner (2006–2009) i Fiskerikommisjonen at partene er enige om at det er et prioritert mål å benytte alle mulige virkemidler for å avdekke og forhindre ulovlig fangst av fisk.²⁴ Partene viser også til at man skal fortsette samarbeidet mellom de to landenes fiskerimyndigheter for ytterligere å effektivisere ressurskontrollen og reguleringen av fisket.²⁵

Kontrolltiltakene partene har blitt enige om, framgår av de årlige protokollene. Slike tiltak omfatter rapporteringsplikt for fiske- og transportfartøyer involvert i omlasting til havs, sporingsplikt for transportskip og forbudet mot omlasting av fisk til fartøyer som ikke har rett til å seile under NEAFC-flagg.²⁶ I protokollene for 33.–38. sesjon understreker partene nødvendigheten av at det blir ført kontroll med overholdelsen av vedtatte tiltak.²⁷

21) St.prp. nr. 43 (1995–96).

22) NEAFC Scheme of Control and Enforcement, 2010.

23) Avtale mellom Norge og Russland (Sovjetunionen) om gjensidige fiskeriforbindelser, 1976, artikkel 5 § 2.

24) Protokollene fra 35.–38. sesjon i Fiskerikommisjonen.

25) Protokollene fra 33.–38. sesjon i Fiskerikommisjonen.

26) Protokoll fra 33. sesjon i Fiskerikommisjonen, punkt 12.5.

27) Protokollene fra 33.–38. sesjon i Fiskerikommisjonen, punkt 12.

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

20) FN-avtalen om fiske på det åpne hav, 1995, del V, artikkel 18.

Partene drøfter årlig tredjelands fiske i Barentshavet og Norskehavet, og er enige om å videreføre aktiv kontroll med dette fisket slik at det kan bringes til opphør når de tildelte kvotene er oppfisket.²⁸

I Innst. 92 S (2009–2010) viser næringskomiteen til at fiskeriavtalene med andre land har stor betydning, ettersom Norge deler fiskeressurser med mange land.²⁹ I Innst. S. nr. 49 (2008–2009) viser næringskomiteen til at kontroll med ressursuttaket fra felles fiskebestander krever et nært samarbeid mellom de landene som deler ressursene.³⁰

3.4.3 Nasjonale mål for ressurskontrollen

Det framgår av de årlige budsjettproposisjonene for Fiskeri- og kystdepartementet at ressurskontroll er et svært viktig nasjonalt virkemiddel og en grunnleggende forutsetning for å sikre en bærekraftig ressursforvaltning og forebygge og avdekke ressurskriminalitet.³¹ Effektiv kontroll innebærer blant annet at den skal være basert på risikovurderinger.³² Kontrollinnsatsen skal ifølge Fiskeri- og kystdepartementet ha økt i perioden 2006–2010.³³

Viktigheten av ressurskontroll framheves også i St.meld. nr. 19 (2004–2005). Meldingen viser til at bruken av og uttaket fra økosystemene må reguleres for å sikre en bærekraftig høsting og et langsiktig høyt utbytte. Samtidig må det utføres tilstrekkelig kontroll for å sikre at disse reguleringene etterleveres. I behandlingen av St.meld. nr. 19 (2004–2005) pekte næringskomiteen på at det er nødvendig å styrke ressurskontrollen for å sikre et bærekraftig fiske og hindre økonomisk og miljømessig kriminalitet. Stortinget fattet følgende anmodningsvedtak: "Stortinget mener det er nødvendig å styrke ressurskontrollen i fisket, og ber Regjeringen om å fremme nødvendige forslag for å oppnå dette."³⁴

I innstillingen til St.meld. nr. 8 (2005–2006) understreker næringskomiteen at det er nødvendig med økt oppmerksomhet på kontroll og overvåkning av fiskeressursene i Barentshavet.³⁵ Komiteen mener "det er viktig at tiltak for å

redusere det ulovlige fisket økes", blant annet ved å "styrke kontrollen både ved norsk og utenlandsk fiskeriaktivitet, både til sjøs og ved landing av fangst". Ifølge komiteen må fiskejuks forhindres "blant annet ved samordning av kontrolltiltak mellom Norge og Russland".

I St.meld. nr. 45 (2008–2009) framheves det at et effektivt regime for kontroll og håndheving er avgjørende for å bekjempe ulovlig, urapportert og uregulert fiske, og at reguleringer ofte vil ha liten effekt dersom de ikke blir fulgt opp av effektiv kontroll og sanksjoner. I behandlingen av meldingen, jf. Innst. 92 S (2009–2010), viser næringskomiteen til at Norge er en aktiv pådriver i kampen mot ulovlig, urapportert og uregulert fiske, og er opptatt av at Norge fortsatt må prioritere dette arbeidet høyt.

Kontroll på land – krav til Fiskeridirektoratets ressurskontroll

Fiskeridirektoratet er Fiskeri- og kystdepartementets sentrale utøvende organ innen fiskeri- og havbruksforvaltningen. I henhold til havressurslova § 44 skal Fiskeridirektoratet "føre kontroll med at dei som lova gjeld for, held seg til føresegner som er fastsette i eller i medhald av lova og anna lovgjeving om deltaking i, leiting etter og uttak, omsetning, produksjon, innførsle og utførsle av viltlevande marine ressursar".

I de årlige budsjettproposisjonene for Fiskeri- og kystdepartementet framgår det at Fiskeridirektoratet skal gjennomføre reguleringer og kontroll med fiske og fangst på en måte som sikrer balanse mellom utnyttelse og vern.³⁶ Det innebærer blant annet at direktoratet skal sikre at ressursuttaket er i overensstemmelse med fastsatte nasjonale og internasjonale reguleringsbestemmelser, blant annet gjennom å drive en effektiv og målrettet ressurskontroll både nasjonalt og internasjonalt. En målrettet ressurskontroll skal være basert på risikovurderinger og analyser av enkeltsaker.

I de årlige budsjettproposisjonene stiller Fiskeri- og kystdepartementet krav om at Fiskeridirektoratet skal øke omfanget av omsetningskontroller og videreutvikle kontrollmetodene. I denne sammenhengen er det et mål å avdekke eventuell grov økonomisk kriminalitet, blant annet ved å gjennomføre kontroller rettet mot å avdekke norske aktørers rolle i handel med ulovlig fisk fra Barentshavet. Fiskeridirektoratet skal også

28) Protokoll fra 33.–38. sesjon i Fiskerikommisjonen.

29) St.meld. nr. 45 (2008–2009).

30) Se også St.meld. nr. 34 (2007–2008) og Innst. S. nr. 28 (2006–2007).

31) St.prp. nr. 1 (2006–2007), (2007–2008), (2008–2009) og Prop. 1 S (2009–2010) for Fiskeri- og kystdepartementet.

32) Prop. 1 S (2009–2010) for Fiskeri- og kystdepartementet.

33) St.prp. nr. 1 (2006–2007), (2007–2008), (2008–2009) og Prop. 1 S (2009–2010) for Fiskeri- og kystdepartementet.

34) Innst. S. nr. 192 (2004–2005).

35) Innst. S. nr. 225 (2005–2006).

36) Jf. St.prp. nr. 1 (2006–2007), (2007–2008), (2008–2009) og Prop. 1 S (2009–2010) for Fiskeri- og kystdepartementet.

effektivisere utnyttelsen av de samlede kontrollressursene gjennom å videreutvikle inspeksjonsdatabasen. Effektiv utnyttelse av de samlede kontrollressursene innebærer også at Fiskeridirektoratet skal prioritere samarbeidet med toll- og avgiftsetaten, skatteetaten, påtalemyndighetene og Kystvakten. Direktoratet skal også styrke samarbeidet med fiskesalgslagene med sikte på bedre utnyttelse av de samlede kontrollressursene.

Fiskeridirektoratet fikk i oppgave å gjennomføre en rekke kontrollaksjoner i EU-havner alene og sammen med russiske inspektører i 2007 og 2008.³⁷

Fiskesalgslagenes kontrollansvar

Fiskesalgslagenes kontrollansvar framgår av havressurslova § 48. Loven foreskriver at salgslag som har vedtekter som er godkjente i henhold til råfiskloven, skal kontrollere at bestemmelser som er fastsatt i eller i medhold av loven, blir etterfulgt. Kontrollen skal i henhold til loven avgrenses til opplysninger som naturlig følger av salgslagens virksomhet etter råfiskloven. Det gjelder særlig kontroll med at fangstuttak og landet fangst er i samsvar med bestemmelser som er fastsatt i eller i medhold av denne loven. Salgslagene skal også føre kontroll med etterlevelsen av bestemmelsene gitt i råfiskloven, jf. lovens § 7.

Kontroll til havs – krav til Kystvaktens ressurskontroll

Kystvaktens kontroll med fiskefartøyer er hjemlet i kystvaktloven, hvor det framgår av § 9 at Kystvakten kan gjennomføre fiskerioppsyn og ressurskontroll. Kystvakten kan føre kontroll med at bestemmelser gitt i eller i medhold av følgende lover blir overholdt:

- Fiskeforbudsloven
- Økonomiske soneloven
- Havressurslova
- Deltakerloven

Det samme gjelder bestemmelser gitt i medhold av Svalbardloven, som regulerer fiske og fangst i Svalbards indre farvann og sjøterritorium.

Kapittel 5 i kystvaktloven omhandler konkret hvilke kontroll- og tvangstiltak Kystvakten har til rådighet. Kystvakten har begrenset politimyndighet (§ 21) og kan stanse fartøyer og undersøke fartøy og faste innretninger (§ 29).

I henhold til St.prp. nr. 1 (2008–2009) og Prop. 1 S (2009–2010) for Forsvarsdepartementet er Kystvaktens sentrale oppgave å bidra til synlig og troverdig suverenitetshevdelse og ressursforvaltning. For fiskeriene innebærer ressursforvaltningen kontroll gjennom effektiv overvåking, relevant tilstedeværelse og jevnlig inspeksjoner i alle områder der det foregår fangst og fiske. Av budsjettproposisjonene framgår det at den nasjonale strategiske risikovurderingen for ressurskontrollen, som er utarbeidet i samarbeid med blant annet Fiskeridirektoratet, gir rammer for og prioritering av innsats og ressurskontroll tilknyttet fiskeriene. Det framgår videre av budsjettproposisjonene at Kystvakten i denne sammenhengen vil prioritere overfiske i Barentshavet, dumping av fisk, uregistrerte landinger og problemer i tilknytning til bifangst. Kontroll med fiskeriene på havet blir også trukket fram som et prioritert område for Kystvakten i St.prp. nr. 1 (2006–2007) og (2007–2008) for Forsvarsdepartementet. I Prop. 1 S (2009–2010) for Justis- og politidepartementet heter det: "Kystvaktens aktivitet styrkes for å sikre myndighetsnærvær i havområdene og for å kunne oppbringe flere fartøyer".

Toll- og avgiftsetatens kontrollansvar

Det forekommer at brudd på regelverket innenfor fiskerisektoren er forbundet med brudd på det regelverket som forvaltes av toll- og avgiftsetaten. Etatens kontrollmuligheter er hjemlet i tolloven kapittel 13. Tvangsmidlene er hjemlet i lovens kapittel 16.

I St.prp. nr. 1 (2002–2003) for Fiskeridepartementet, vedlegg 1, framgår det at Fiskeridirektoratets samarbeid med blant annet toll- og avgiftsetaten er viktig i kontrollen med virksomhetene innen fiskerinæringen. Departementet peker også på at Fiskeridirektoratet skal videreutvikle kontrollsamarbeidet med toll- og avgiftsetaten.³⁸

Toll- og avgiftsetatens overordnede mål er å hindre ulovlig innførsel og utførsel av varer og sikre korrekt deklarerings og fastsettelse av toll og avgifter. Av de årlige budsjettproposisjonene for Finansdepartementet framgår det at en sentral del av toll- og avgiftsetatens arbeid er å bekjempe økonomisk kriminalitet, og at samarbeid med blant andre Fiskeridirektoratet er viktig i arbeidet med å hindre avgiftsunndragelser.³⁹ Internasjonal

37) St.prp. nr. 1 (2006–2007) og (2007–2008) for Fiskeri- og kystdepartementet.

38) St.prp. nr. 1 (2006–2007), (2007–2008), (2008–2009) og Prop. 1 S (2009–2010) for Fiskeri- og kystdepartementet.

39) Jf. blant annet Prop. 1 S (2009–2010) og St.prp. nr. 1 (2008–2009) og (2007–2008) og (2006–2007) for Finansdepartementet.

miljøkriminalitet stiller også krav til bedre kontroll med vareførselen.⁴⁰

Skatteetatens kontrollansvar

Brudd på regelverket innenfor fiskerisektoren kan også være forbundet med brudd på det regelverket skatteetaten forvalter. For å sikre at fastsettelsen av skatter og avgifter skjer i henhold til gjeldende regelverk, skal skatte- og avgiftsmyndighetene føre kontroll med de skatte- og avgiftpliktiges egendeklarasjoner etter ulike lovbestemmelser.⁴¹ Fiskeri- og kystdepartementet peker i årlige budsjettproposisjoner på at Fiskeridirektoratet skal videreutvikle kontrollsamarbeidet med skatteetaten.⁴²

Ett av hovedmålene til skatteetaten er å sikre korrekt fastsettelse av skatter og avgifter for virksomheter. Dette gjelder også bekjempelse av svart økonomi og økonomisk kriminalitet, som er et sentralt område for skatteetaten. I de årlige budsjettproposisjonene framheves det at samarbeid med andre etater, blant annet Fiskeridirektoratet, er viktig i denne sammenhengen.⁴³

Samarbeid om kontroll

I St.meld. nr. 45 (2008–2009) understrekes det at "behovet for effektive operative samarbeidsordninger over grenser mellom kontrollstyresmakter innan fiskeri, og med andre etater, er særskild viktig", og at slikt samarbeid fortsatt har "eit stort potensial for utvikling, og då særleg i førebygging av lovbrøt".

I forvaltningsplanen for Barentshavet og havområdene utenfor Lofoten er et tettere samarbeid med Russland og arbeid for å få på plass kontrollavtaler med land hvor det mangler slike avtaler, listet opp blant tiltakene som skal iverksettes for å bekjempe det ulovlige, urapporterte og uregulerte fisket i Barentshavet.

3.5 Tema 4:

De lovmessige og straffeprosessuelle utfordringene knyttet til bruken av sanksjoner ved overtredelser av fiskeriregelverket

3.5.1 Internasjonale avtaler

I havrettskonvensjonen artikkel 117 heter det at "alle stater har plikt til å treffe de tiltak overfor sine borgere som måtte være nødvendig for å bevare de levende ressurser i det åpne hav, eller til å samarbeide med andre stater om å fastsette slike tiltak".

FN-avtalen om fiske på det åpne hav utfyller havrettskonvensjonen på dette punktet. I artikkel 19 står det at "[...] de sanksjoner som får anvendelse ved overtredelser, skal være så strenge at de sikrer overholdelse av bevarings- og forvaltningstiltakene og avskrekker fra å begå overtredelser uansett sted, og skal frata gjerningsmennene utbyttet av deres ulovlige virksomhet".

I NEAFCs regler for havnestatskontroll blir det understreket at alle parter skal sørge for at treffende tiltak blir iverksatt dersom organisasjonens bestemmelser ikke blir respektert.⁴⁴ Slike tiltak kan inkludere administrative eller strafferettslige skritt mot fysiske eller juridiske personer i overensstemmelse med nasjonal lovgivning.

Avtalen om samarbeid innen fiskerinæringen mellom Norge og Russland (Sovjetunionen) fra 1975 nevner ikke eksplisitt etablering og bruk av sanksjonsvirkemidler, men det er rimelig å legge til grunn at det ligger implisitt i erkjennelsen av partenes ansvar for å treffe "effektive tiltak" for å bevare fiskeressursene.⁴⁵ Avtalen med Russland fra 1976 inneholder mer konkrete bestemmelser om sanksjonering.⁴⁶

I protokollene fra 33.–38. sesjon (2004–2009) i Fiskerikommisjonen erkjenner begge parter at det eksisterer et betydelig uregistrert uttak av torsk i Barentshavet, og understreker i denne sammenhengen at det er "et prioritert mål å bruke alle mulige virkemidler for å avdekke og forhindre ulovlige fangster av fisk".⁴⁷

40) Prop. 1 S (2009–2010) og St.prp. nr. 1 (2008–2009) for Finansdepartementet.

41) Jf. blant annet merverdiavgiftsloven.

42) St.prp. nr. 1 (2006–2007), (2007–2008), (2008–2009) og Prop. 1 S (2009–2010).

43) Jf. blant annet Prop. 1 S (2009–2010) og St.prp. nr. 1 (2008–2009), (2007–2008) og (2006–2007) for Finansdepartementet.

44) NEAFC Scheme of Control and Enforcement, artikkel 31. I NEAFCs "New" Convention av februar 2007 legges liknende prinsipper til grunn i artikkel 15.

45) Avtale mellom Norge og Russland (Sovjetunionen) om samarbeid innen fiskerinæringen, 1975.

46) Avtale mellom Norge og Russland (Sovjetunionen) om gjensidige fiskeriforbindelser, 1976, artikkel 5 § 1.

47) Protokollene for 33.–38. sesjon i Fiskerikommisjonen, punkt 4.

I protokollene fra de siste fem sesjonene (34.–38.) refereres det eksplisitt til sanksjoner ved at partene understreker at "[r]egelbrudd som avdekkes ved kontroll vil medføre tilstrekkelige sanksjoner".⁴⁸

3.5.2 Nasjonale mål for sanksjonering av fiskeriovertredelser

De nasjonale målene for sanksjonering av fiskeriovertredelser er gjengitt blant annet i de årlige budsjettproposisjonene for Fiskeri- og kystdepartementet og Justis- og politidepartementet og dessuten i Riksadvokatens mål- og prioriteringsrundskriv til politiet.

Av forvaltningsplanen for Barentshavet og havområdene utenfor Lofoten framgår det at man skal arbeide for å bekjempe ulovlig, urapportert og uregulert fiske i Barentshavet blant annet gjennom "effektiv oppfølging og etterforskning av saker".⁴⁹

I St.prp. nr. 1 (2004–2005) og (2005–2006) for 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".⁵⁰ Det gjøres klart at dette også inkluderer "brudd på fiskeri-bestemmelser".⁵¹

I St. prp. nr. 1 (2008–2009) og i Prop. 1 S (2009–2010) for Justis- og politidepartementet understrekes det at "for politi- og lensmanns-etaten er de største miljøutfordringene blant annet knyttet til bekjempelse av ulovlig, urapportert og uregulert fiske i Barentshavet [...]". Politiets arbeid med å bekjempe miljøkriminalitet "skjer gjennom forebyggende tiltak, samordning av oppsynsvirksomheten som utføres med politimyndighet og ved rask etterforskning og iringeføring av brudd på miljølovgivningen".⁵²

I Riksadvokatens mål- og prioriteringsrundskriv til politiet for 2008 blir det understreket at arbeidet med å avdekke miljøkriminalitet skal videreføres. Politiet har en sentral rolle for å redusere slik kriminalitet gjennom rask gjennomføring av etterforskning av brudd på miljølovgivningen. Riksadvokaten skriver at blant annet "handlinger rettet mot viktige marine bioressurser,

herunder ulovlig fiske" utgjør et alvorlig problem og i enkelte tilfeller må anses som alvorlig miljøkriminalitet.⁵³

Det framgår av St.prp. nr. 1 (2006–2007) for Justis- og politidepartementet at brudd på norsk fiskerilovgivning skal håndheves på en troverdig, konsekvent og forutsigbar måte. En håndheving i tråd med "disse målsettingene er avhengig av et fortsatt nært samarbeid mellom Kystvakt, påtalemyndighet og politi".⁵⁴

I Fiskeri- og kystdepartementets årlige budsjettproposisjoner blir det slått fast at "arbeidet med saker knyttet til fiskerikriminalitet har fått økt prioritet i politiet og hos påtalemyndigheten".⁵⁵ Det blir videre påpekt at "fiskeriforvaltningen er helt avhengig av et godt samarbeid med politi-/påtalemyndighet for å kunne bekjempe ulovligheter i næringen".⁵⁶ Det skal ha blitt gjort endringer i regelverket for å gjøre det mer brukervennlig.⁵⁷ Preventive straffereaksjoner og administrative reaksjoner skal ha blitt brukt ved overtredelse av regelverket, og arbeidet med saker knyttet til fiskerikriminalitet skal ha fått høyere prioritet i politiet og hos påtalemyndigheten.⁵⁸

3.6 Tema 5:

Sammenhengen mellom de nasjonale systemene for kvotefordeling og kontrollen med uttaket av fisk

3.6.1 Internasjonale avtaler

Havrettskonvensjonen slår fast at "kyststaten skal fastsette den tillatte fangst av de levende ressurser i sin eksklusive økonomiske sone".⁵⁹ Forvaltnings-tiltak som skal sikre bærekraftig utnyttelse av ressursene, skal gjennomføres "under hensynet til de beste tilgjengelige vitenskapelige data" og i samarbeid med internasjonale organisasjoner når det er hensiktsmessig.⁶⁰

3.6.2 Bilaterale avtaler

Partene i Fiskerikommisjonen har etablert en målsetting om å rette seg etter rådgivning fra Det

48) Protokollene for 33.–38. sesjon i Fiskerikommisjonen, punkt 12.

49) St.meld. nr. 8 (2005–2006).

50) St.prp. nr.1 (2004–2005) for Justis- og politidepartementet, s. 32.

51) St.prp. nr.1 (2004–2005) for Justis- og politidepartementet, s. 32, St.prp.nr.1 (2005–2006) for Justis- og politidepartementet, s. 26.

52) St.prp. nr.1 (2008–2009) for Justis- og politidepartementet, s. 95, Prop. 1 S (2009–2010) for Justis- og politidepartementet, s. 173.

53) Rundskriv 1/2008 fra Riksadvokaten, s. 16.

54) St.prp. nr. 1 (2006–2007) for Justis- og politidepartementet, s. 26.

55) St.prp. nr. 1 (2002–2003) for Fiskeri- og kystdepartementet, s. 12, St.prp. nr. 1 (2004–2005), s. 12 og St.prp. nr. 1 (2005–2006), s. 85.

56) St.prp. nr. 1 (2005–2006) for Fiskeri- og kystdepartementet, s. 174.

57) St.prp. nr. 1 (2006–2007), (2007–2008), (2008–2009) og Prop. 1 S (2009–2010) for Fiskeri- og kystdepartementet.

58) St.prp. nr. 1 (2006–2007) for Fiskeri- og kystdepartementet, s. 77, St.prp. nr. 1 (2007–2008) for Fiskeri- og kystdepartementet, s. 98–99, St.prp. nr. 1 (2008–2009) for Fiskeri- og kystdepartementet, s. 103–104, Prop. 1 S (2009–2010) for Fiskeri- og kystdepartementet, s. 113.

59) FNs havrettskonvensjon, artikkel 61, punkt 1.

60) FNs havrettskonvensjon, artikkel 61, punkt 2.

internasjonale råd for havforskning (ICES) ved fastsettelse av totalkvoter for de felles fiskebestandene.⁶¹ Det skal gjøres innen rammen av omforente beskatningsstrategier.

Partene har blitt enige om å følge en beskatningsstrategi for torsk og hyse som skal ivareta ønskene om å legge til rette for en langsiktig høy avkastning av bestandene, å oppnå stor grad av stabilitet i totalkvoten (TAC) fra år til år og å oppnå full utnyttelse av all til enhver tid tilgjengelig informasjon om bestandsutviklingen. Partene har også vedtatt en beskatningsstrategi for lodde som skal legge til rette for bærekraftig utnyttelse av ressursen.

3.6.3 Nasjonale mål

Havressurslova fra 2009 styrker kravet om at levende marine ressurser skal forvaltes bærekraftig og etter føre-var-prinsippet i tråd med internasjonale avtaler og retningslinjer. Gjennom ulike reguleringer skal fiskeriforvaltningen ivareta den økologiske bærekraften og samtidig bidra til lønnsomhet i fisket. Et viktig sett av reguleringer retter seg mot hvor mye hvert fartøy har lov til å fiske. Havressurslova § 11 sier at Fiskeri- og kystdepartementet kan fastsette et største tillatt uttak (nasjonal kvote) for viltlivende marine ressurser. Når det er fastsatt en nasjonal kvote, kan det ikke fastsettes gruppekvoter, forsknings- og undervisningskvoter og liknende som til sammen utgjør mer enn den nasjonale kvoten.

I behandlingen av St.meld. nr. 45 (2003–2004) uttalte næringskomiteen at det er viktig å legge til grunn en beskatningsstruktur som kan gi forsvarlige uttak av fiskeressursene 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.

3.7 Tema 6:

Rammebetingelsene for gjennomføringen av norske og russiske forskningstokt

3.7.1 Internasjonale avtaler

Havrettskonvensjonen slår fast at stater skal "fremme internasjonalt samarbeid om vitenskapelig havforskning for fredelige formål"⁶².

Om gjennomføringen av havforskningen sier havrettskonvensjonen blant annet:

"Under normale omstendigheter skal kyststater gi sitt samtykke til at andre stater eller kompetente internasjonale organisasjoner gjennomfører vitenskapelige havforskningsprosjekter i deres eksklusive økonomiske sone eller på deres kontinentalsokkel, når de drives i samsvar med denne konvensjon utelukkende for fredelige formål og for å øke vitenskapelig kunnskap om det marine miljø til gagn for hele menneskeheten. For å oppnå dette, skal kyststater fastsette regler og framgangsmåter for å sikre at slikt samtykke ikke vil bli forsinket eller nektet uten rimelig grunn."⁶³

3.7.2 Bilaterale avtaler

I avtalen mellom Norge og Russland (Sovjetunionen) om samarbeid innen fiskerinæringen fra 1975 legger partene "særlig vekt på betydningen av vitenskapelige undersøkelser når det gjelder opprettholdelsen av et varig utbytte av havets levende ressurser", og "ønsker å koordinere sin virksomhet på dette felt".

I protokollene fra de senere årenes sesjoner i Fiskerikommisjonen viser partene til at havforskningssamarbeidet er en nødvendig forutsetning for å skaffe pålitelige vurderinger av fellesbestandenes tilstand og utarbeide det vitenskapelige grunnlaget for fastsettelse av kvoter for bærekraftig fiske.⁶⁴

Partene ble på 34.–38. sesjon enige om programmene for felles norsk-russisk forskning på levende marine ressurser for henholdsvis 2006, 2007, 2008, 2009 og 2010. Som en del av forskningen skal Havforskningsinstituttet og den russiske samarbeidspartneren PINRO kunne gjennomføre tokt i den andre kyststatens økonomiske sone. 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 av hvordan forskningsprogrammene er gjennomført.

I protokollene for 34.–38. sesjon understreker partene betydningen av å gjøre det enkelt for forskningsfartøyer fra en part å arbeide i den annen parts økonomiske sone. De konstaterer også at de har til hensikt å fortsette arbeidet for å

61) Protokoll for 32. sesjon i Fiskerikommisjonen, punkt 5.1.

62) FNs havrettskonvensjon, artikkel 242.

63) FNs havrettskonvensjon, artikkel 246.

64) Punkt 13 i protokollene for 33.–38. sesjon i Fiskerikommisjonen.

forenkle prosedyrene for å utstede tillatelser og for å gjennomføre toktene.

3.7.3 Nasjonale mål

Det framgår av Fiskeri- og kystdepartementets tildelingsbrev til Havforskningsinstituttet at instituttets forskningsaktivitet på sentrale bestander som nordøstarktisk torsk, hyse og lodde skal opprettholdes på et høyt nivå.⁶⁵ Havforskningsinstituttet skal videreføre forsknings-samarbeidet med Russland når det gjelder bestandene i Nordøst-Atlanteren og i Barents-havet,⁶⁶ og videreutvikle og styrke samarbeidet med de russiske havforskningsinstituttene PINRO og VNIRO.⁶⁷

65) Fiskeri- og kystdepartementets årlige tildelingsbrev til Havforskningsinstituttet for 2005–2010.

66) St.prp. nr. 1 (2007–2008) og St.prp. nr. 1 (2006–2007) for Fiskeri- og kystdepartementet, St.meld. nr. 8 (2005–2006) og årlige tildelingsbrev til Havforskningsinstituttet for 2005–2010.

67) Jf. Fiskeri- og kystdepartementets årlige tildelingsbrev til Havforskningsinstituttet for 2005–2010.

4 Tema 1: Samarbeidet mellom norske og russiske myndigheter for å analysere informasjon om overfisket av torsk og hyse

2007-revisjonen viste at ulovlig, urapportert og uregulert fiske av torsk og hyse i Barentshavet og Norskehavet utgjorde et alvorlig problem i første halvdel av 2000-tallet. Omfanget av det ulovlige og uregistrerte fisket utover totalkvotene har siden den gang blitt betydelig redusert, fra en topp anslått til over 100 000 tonn i 2005 til null påviste tilfeller i 2009.

Norske og russiske myndigheter har etter flere års arbeid dessuten blitt enige om et felles anslag over det totale uttaket av torsk og hyse. Det gjenstår imidlertid fortsatt utfordringer i deres samarbeid om analyse av informasjon om overfiske. Den største utfordringen er knyttet til i hvilken grad de skal dele informasjon om fisket.

I det følgende beskrives utviklingen i det ulovlige overfisket og samarbeidet mellom norske og russiske myndigheter for å analysere informasjon om fisket av torsk og hyse nærmere.

4.1 Betydelig reduksjon i det ulovlige overfisket siden 2005

Norske og russiske myndigheter har siden midten av 2000-tallet erkjent at det har eksistert et problem med ulovlig og uregistrert fiske av torsk og hyse i Barentshavet og Norskehavet. Det framgår av protokollene fra Den blandete norsk-russiske fiskerikommisjon (Fiskerikommisjonen) at partene på denne bakgrunn har vært enige om å ha som et prioritert mål å bruke alle mulige virkemidler for å avdekke og forhindre ulovlige fangster. Overfiske vil her si fiske utover totalkvotene fastsatt av Fiskerikommisjonen. Utover å være kriminell aktivitet, representerer ulovlig og uregistrert overfiske en særlig utfordring for en bærekraftig forvaltning av fiskeressursene fordi fisket ikke registreres av myndighetene og dermed svekker kvaliteten på beregningene av størrelsen på fiskebestandene. Disse beregningene brukes ved fastsettelse av totalkvoter.

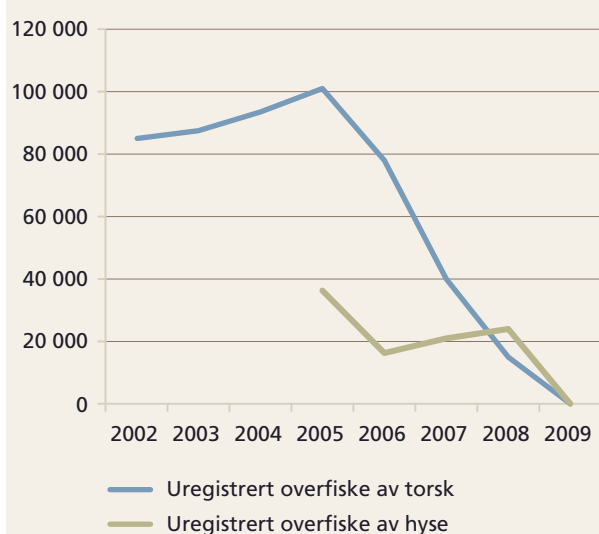
Norske og russiske myndigheter har hatt ulike anslag over omfanget av det ulovlige overfisket. Fordi det er snakk om ulovlig aktivitet, vil det være stor usikkerhet knyttet til beregningene. Fiskeridirektoratet utarbeidet i perioden

2002–2008 årlige analyser over russiske fartøyers uregistrerte overfiske av torsk, og i perioden 2005–2008 også over det uregistrerte overfisket av hyse. Disse analysene ble sendt til Det internasjonale råd for havforskning (ICES), som utarbeider kvoteanbefalinger for bestandene.

Figur 1 viser Fiskeridirektoratets beregninger av russiske fartøyers uregistrerte overfiske i årene 2002–2008 og norske og russiske myndigheters felles anslag av totalt ulovlig overfiske for 2009. Som det framgår av figuren, tilsier anslagene at det ulovlige overfisket av torsk har gått ned fra rundt 100 000 tonn i 2005 til null i 2009. Det ulovlige overfisket av torsk i 2005 tilsa at om lag hver sjettede torsk ble tatt utenom kvote.

Figuren viser også en betydelig reduksjon i det ulovlige overfisket av hyse fra 2005 til 2009. Fiskeridirektoratets beregninger er gjort på bakgrunn av satellittsporing av fiske- og transportfartøyer og fysiske inspeksjoner og dokumentkontroll av russiske fartøyer som har vært i norske farvann. Det er imidlertid betydelig usikkerhet knyttet til tallene. Det russiske anslaget over ulovlig overfiske av torsk i 2005 var på 26 000 tonn.

Figur 1 Beregninger av russisk uregistrert overfiske av torsk og hyse*



* Tallene er i tonn. Tallene for torsk i årene 2002–2004 er gjennomsnittet av Fiskeridirektoratets høyeste og laveste anslag.

Kilder: Fiskeridirektoratets årlige analyser av russiske fartøyers uregistrerte uttak i 2002–2008 og norske og russiske fiskerimyndigheters felles anslag over totalt uregistrert uttak i 2009

I intervju utelukker ikke Fiskeridirektoratet at ulovlig og uregistrert overfiske fortsatt forekommer, men er overbevist om at det nå er redusert til et svært lavt nivå. Det framgår av protokollen fra 39. sesjon i Fiskerikommisjonen i 2010 at norske og russiske myndigheter fortsatt er enige om å ha som mål å avdekke og forhindre ulovlige fangster av fisk. Kontinuerlig arbeid for å bekjempe ulovlig fiske er ifølge norske fiskerimyndigheter fortsatt svært viktig. Verdien av den torsken som ble tatt ut ulovlig i 2008, utgjorde etter norske beregninger ca. 300 mill. kroner.

4.1.1 Årsaker til nedgangen i det ulovlige overfisket

Fiskeri- og kystdepartementet og Fiskeridirektoratet peker i intervju på at det er et samspill av faktorer som har ført til at det ulovlige og uregistrerte overfisket har blitt redusert. Forutsetningene for en god innsats mot ulovlig og uregistrert fiske er ifølge Fiskeridirektoratet

- et godt system for kvotekontroll gjennom plikten om at fisk må omsettes via et fiske-salgslag
- en bredt anlagt risikobasert ressurskontroll på havet og på land, inkludert kontroller av fiske-mottak og produksjonsbedrifter på land
- et omfattende samarbeid om kontroll og informasjonsutveksling mellom ulike statlige etater og med statlige etater i andre land
- et system som sikrer at overtredelser sanksjoneres

Disse forholdene vil omtales i detalj i kapittel 6 om ressurskontroll og kapittel 7 om sanksjonering av overtredelser.

Norske, russiske, nederlandske og færøyske fiskerimyndigheter peker i intervju på at en sentral årsak til reduksjonen i det ulovlige og uregistrerte overfisket av torsk og hyse i Barentshavet og Norskehavet er innføringen av NEAFCs havnestatskontroll fra 1. mai 2007. NEAFC består av Norge, Russland, EU, Island og Danmark på vegne av Færøyene og Grønland. Tidligere ble den ulovlige fangsten i mange tilfeller landet på det europeiske kontinentet etter ureglementert å ha blitt lastet om til transportfartøyer mens fiskefartøyene fortsatt var på havet. At fangsten ble landet i tredjeland, gjorde det vanskeligere for norske og russiske myndigheter å ha oversikt over uttaket. Nederland var, og er fortsatt, den viktigste mottakeren av torsk og hyse fra Barentshavet i Europa. I perioden 2005–2007 oversendte Fiskeridirektoratet 53 enkeltsaker til russiske myndigheter hvor man ifølge direktoratet kunne

dokumentere at russiske fartøyer hadde stått for et ulovlig og uregistrert uttak på til sammen 20 000 tonn torsk og hyse.

Havnestatskontrollen har gjort det vanskeligere å unndra fangst fra registrering ved å lande den på det europeiske kontinentet. Årsaken er at alle fartøyer som skal lande frossen fangst i et annet NEAFC-land, må oppgi til sine egne myndigheter og til havnestaten hva slags fangst som skal landes, og hvor den er tatt, for å få lov til å lande fisken. Denne informasjonen gjøres tilgjengelig for alle medlemslandene via Internett. Det er også strenge krav til kontroll av slike landinger. Norske myndigheter var blant pådriverne for å etablere havnestatskontrollen. Denne prosessen gikk ifølge Fiskeridirektoratet raskere enn forventet. For en nærmere omtale av systemet for havnestatskontroll, se kapittel 6 om ressurskontroll.

Før NEAFCs havnestatskontroll ble innført inngikk norske fiskerimyndigheter tosidige kontrollavtaler med flere land i Europa, Nord-Amerika og Nord-Afrika. Avtalene etablerte en formell ramme for samarbeid og utveksling av informasjon om fartøyer man mistenkte bedrev ulovlig aktivitet. Disse avtalene er opprettholdt, og Fiskeridirektoratet vurderer mulighetene for samarbeid med flere land i Nord-Afrika for ytterligere å forebygge landing av ulovlig fangst.

I 1998 innførte Fiskeridirektoratet en "svarteliste" over fartøyer som beviselig hadde vært involvert i ulovlig, urapportert eller uregulert fiske. NEAFC har også en slik liste. En viktig effekt av svartelisten har ifølge direktoratet vært at den er offentliggjort slik at et bredt publikum får vite hvilke fartøyer som har bedrevet ulovlig aktivitet. Norske myndigheter har hjemmel til å begrense aktiviteten til fartøyene på listene. Fartøyene på NEAFCs liste skal ikke gis tillatelse til å lande fangst eller drive fiske i hele NEAFCs konvensjonsområde, som omfatter alle medlemslandenes 200-milssoner og de internasjonale farvannene Smutthullet i Barentshavet og Smutthavet i Norskehavet, samt hele Nordøst-Atlanteren øst for 42° vest. Fartøyene på listene var først og fremst skip som drev fullstendig uregulert aktivitet, der de verken hadde fiskeritillatelse eller kvoter. Denne formen for overfiske skjedde først og fremst i Smutthullet. Fartøyene seilte gjerne under såkalt bekvemmelighetsflagg, som innebærer at de er registrert i land som gir dem gunstige betingelser, og som ofte ikke deltar i internasjonale fiskeriforvaltningsorganisasjoner. Det uregulerte fisket i Smutthullet har vært



Innseiling til Murmansk.

Kilde: Riksrevisjonen

begrenset siden midten av 2000-tallet. I dag er det ifølge Fiskeridirektoratet knapt noen fartøyer igjen som fisker fullstendig uregulert på denne måten. Siden 2008 har det ikke blitt ført opp nye fartøyer verken på den norske listen eller på NEAFCs liste. I henhold til NEAFCs opplysninger har de fleste av fartøyene stanset aktiviteten sin ved at de enten har blitt destruert eller har ligget i havn i lang tid.

Strengt sanksjoner mot aktører som har vært involvert i ulovlig, urapportert og uregulert fiske, antas å ha en avskrekkende effekt. Overtredelser som har angått underreportering av torsk i Barentshavet, har ifølge Troms og Finnmark statsadvokatembeter blitt straffet med bot og inndragning i størrelsesordenen 10 mill. kroner. Sanksjonering av overtredelser omtales nærmere i kapittel 7.

Ifølge Fiskeri- og kystdepartementet kan det også ha hatt innvirkning på nedgangen i det ulovlige overfisket av torsk og hyse at bestandene og kvotene har økt betydelig de siste årene. Totalkvoten for torsk har økt fra rundt 400 000 tonn per år i perioden 2000–2004 til rundt 700 000 tonn i 2011. Større kvoter gir for eksempel eiere av høyt belånte fartøyer færre incentiver til å fiske ulovlig og uregistrert over kvote.

4.2 Samarbeidet mellom norske og russiske myndigheter om å beregne totaluttaket av torsk og hyse

Som vist i 2007-revisjonen hadde norske og russiske myndigheter uensartede anslag over det ulovlige og uregistrerte overfisket. Med bakgrunn i dette bestemte myndighetene i begge land seg i 2006 for å samarbeide om analysene av overfisket av torsk og hyse. På Fiskerikommisjonens 35. sesjon i 2006 opprettet de en norsk-russisk arbeidsgruppe som skulle se nærmere på dette. Året etter, på 36. sesjon, ble denne gruppen slått sammen med en annen gruppe som hadde til oppgave å avdekke overtredelser av fiskeriregelverket.

Denne sammenslåtte analysegruppen ble gitt i oppgave av Fiskerikommisjonen å utarbeide en metode for å beregne totaluttaket av torsk og hyse i Barentshavet og Norskehavet. Et uttak utover de fastsatte kvotene vil være et uttrykk for overfiske. Gruppen skulle også sammenstille informasjon om norske og russiske enkeltfartøyer for å avdekke eventuelle brudd på fiskerilovgivningen.

Analysegruppen består av representanter for Fiskeridirektoratet og Kystvakten på norsk side, og representanter for Fiskeribyråets territoriale avdeling for Barents- og Kvitsjø-området og

grensetjenesten under Den føderale sikkerhets-tjeneste (FSB) i Murmansk fylke på russisk side. Gruppen kan engasjere eksperter i arbeidet. Analysegruppen rapporterer til Fiskerikommi-sjonen og til Det permanente utvalg.

4.2.1 Enighet om en felles metode for beregning av totaluttaket

Analysegruppen har møttes minst to ganger i året som forutsatt i perioden 2007–2010. På møtene i perioden 2007–2009 arbeidet partene i gruppen med å utvikle en felles metode for beregning av totaluttaket. I 2007 arbeidet de også med en felles analyse av totaluttaket, men de kom ikke til enighet om et felles anslag. Norske myndigheter utarbeidet som nevnt egne analyser av det russiske ulovlige overfisket i disse årene.

I 2009 kom analysegruppen til enighet om en felles metode. Denne ble godkjent på 38. sesjon i Fiskerikommissjonen. Det framgår av intervju med Fiskeri- og kystdepartementet og Fiskeri-direktoratet at enigheten om metoden er et viktig framskritt i analysegruppens arbeid og i sam-arbeidet mellom norske og russiske myndigheter om forvaltningen av felles ressurser.

Grunnprinsippet i metoden for beregning av totaluttaket er at beregningen i utgangspunktet skal baseres på informasjon om landinger og transport av fisk. Denne tilnærmingen er i tråd med den metodiske innretningen på de tidligere norske beregningene av totaluttaket. De russiske beregningene har vært gjort på bakgrunn av fiskernes daglige fangstrapporter til myndig-hetene fra havet, informasjon om fartøyenes fangstaktivitet og potensiell fangstkapasitet og informasjon om transport og landinger av fisk.

Et sentralt poeng knyttet til enigheten om metoden er at partene nå på en mer systematisk måte vil innlemme også norske og tredjelands fartøyers fiske i analysearbeidet. Det er tidligere gjort få studier av tredjelands fartøyenes uregistrerte uttak. Med den nye metoden vil analysene dermed bli mer dekkende for det totale uttaket av torsk og hyse i Barentshavet og Norskehavet.

Utkast av fisk fra fiskefartøyer er imidlertid ikke tatt med i metoden. Fisk som kastes over bord, blir ikke registrert i fangststatistikken, og er dermed en faktor som gir usikkerhet i beregningene av totaluttaket. Det er ikke planlagt å gjøre nye beregninger av omfanget av denne ulovlige aktiviteten.

4.2.2 Felles beregning av totaluttaket i 2009

Da Fiskerikommissjonen godkjente metoden på 38. sesjon, ga den samtidig analysegruppen i oppdrag å beregne totaluttaket i henhold til metoden. Beregningen for 2009 skulle ferdig-stilles før ICES startet arbeidet sitt med kvote-anbefalinger for 2011, altså i april 2010.

Analysegruppen lyktes i å ferdigstille beregningen av totaluttaket i 2009 i mars 2010. Det er første gang norske og russiske myndigheter har kommet til enighet om et estimat over omfanget av fisket av torsk og hyse i Barentshavet og Norskehavet. Ifølge Fiskeri- og kystdepartementet var enig-heten om metoden forutsetningen for og årsaken til at man greide å komme til enighet i 2010.

Resultatene av beregningene for 2009 framgår av protokollen fra analysegruppens møte. Det registrerte fisket av torsk var ikke større enn kvotene for verken russiske, norske eller tredje-lands fartøyer. Totalkvoten for torsk ble ikke benyttet fullt ut. Det var en rest på 12 150 tonn. Norske fartøyers registrerte fiske av hyse over-skred imidlertid den norske kvoten med 7881 tonn, og tredjelands fartøyers registrerte fiske av hyse overskred kvotene med 1473 tonn. Beregningen tilsa også at Russland hadde 2438 tonn hyse igjen på sin kvote. Totalkvoten for hyse i Barentshavet og Norskehavet ble dermed over-fisket med 6916 tonn.

Fiskeri- og kystdepartementet opplyser i intervju at overfisket av den norske hysekvoten i 2009 ikke skyldtes ulovlig eller uregulert aktivitet. Det var et lovlig og registrert fiske utover kvoten som skyldtes større tilgjengelighet av hyse enn for-ventet. Fordi disse fangstene inngår i den offisielle fangststatistikken, er det ingen uenighet om omfanget av overfisket. I motsetning til ulovlig og uregistrert overfiske representerer det dermed ikke noen utfordring for beregningen av total-uttaket eller størrelsen på bestanden. Se kapittel 8 for en nærmere redegjørelse for dette overfisket.

Overfisket av hyse som tredjelands fartøyer sto for i 2009, skyldtes ifølge norske fiskerimyndigheter at det var større forekomster av hyse i fiskevern-sonen ved Svalbard enn forventet. Uttak av hyse er ikke regulert for tredjeland i vernesonen fordi det historisk har vært lite av denne arten der. Over-fisket i 2009 skyldtes at EU-fartøyer fikk uventet store bifangster av hyse i vernesonen. Fiskeri- og kystdepartementet opplyser at det vurderes å regulere hysefisket i vernesonen, men at det ennå ikke er tatt stilling til hvordan det skal gjøres.

Analysegruppen sammenstilte også informasjon om norske og russiske enkeltfartøyer for å avdekke eventuelle brudd på fiskerilovgivningen. Denne sammenstillingen avdekket ingen tilfeller av ulovlig og uregistrert overfiske i 2009.

Analysegruppens arbeid videreføres i 2011. Målet er å komme til enighet om beregningen av totaluttaket i 2010 innen april 2011, slik at ICES kan ta hensyn til resultatet når kvoteanbefalingene for 2012 skal utarbeides.

4.2.3 Ønske om større åpenhet om fisket på felles bestander

Norske fiskerimyndigheter ønsker generelt mer åpenhet rundt fisket på felles bestander, blant annet i analysegruppen. En sentral årsak til det er at den russiske fangststatistikken etter norske myndigheters oppfatning er basert på opplysninger som ikke er dokumenterbare og kontrollerbare i like stor grad som de norske. Blant annet som følge av endringer i regelverket i Russland har andelen av russiske fartøyers fangst som landes i russiske havner, gått opp. Fiskeridirektoratet har liten oversikt over disse landingene, og ønsker seg mer informasjon fra russiske myndigheter.

En vesentlig forskjell mellom det norske og det russiske datagrunnlaget er at russiske fiskerimyndigheter ikke har opplysninger om landinger på fartøynivå. I Norge avregnes fangster mot fartøyenes kvoter ved at all fangsten veies og rapporteres inn til fiskerimyndighetene ved hver landing. I Russland baserer fiskerimyndighetene seg på fiskernes daglige innrapporteringer fra havet med opplysninger om fangsten når fangstene skal avregnes mot kvotene. Norske myndigheter mener at det ikke vil kunne gi et like pålitelig og nøyaktig tall som når kvantumet veies og kontrolleres ved landing. Fysiske kontroller av fangst ved landing gjennomføres i Russland i utgangspunktet kun ved mistanke om ulovligheter.

Fiskeri- og kystdepartementet mener at man til tross for usikkerheten med de russiske dataene kan feste lit til hovedresultatene av analysegruppens arbeid i 2010. Fiskeridirektoratet er av den oppfatning at kvaliteten på beregningene av totaluttaket ville blitt styrket dersom partene hadde utvekslet underlagsmaterialet for statistikken som beregningene bygger på, men har funnet det hensiktsmessig å arbeide med de best tilgjengelige dataene. En fysisk overlevering av dataene som lå til grunn for analysen av totaluttaket i 2009, har ikke skjedd, fordi den russiske parten mener slik

utveksling ikke ligger i analysegruppens mandat. Den norske parten var rede til å utveksle dataene.

På Fiskerikommisjonens 39. sesjon i 2010 ble det vedtatt å starte et arbeid med å få til en åpen formidling av informasjon om kvoter og fangst mellom norske og russiske myndigheter, muligens i form av en felles database. Norge er i ferd med å utarbeide forslag til mandat for dette arbeidet. Fiskeri- og kystdepartementet og Fiskeridirektoratet mener at utveksling av informasjon på denne måten vil være et godt tiltak. Å basere beregninger på en kombinasjon av kilder vil styrke kvaliteten.

4.3 Oppsummering

Det ulovlige, urapporterte og uregulerte overfisket av torsk og hyse i Barentshavet og Norskehavet er betraktelig redusert de siste årene, fra rundt 100 000 tonn i 2005 til rundt null i 2009. Ifølge norske fiskerimyndigheter har et samspill av faktorer ført til denne nedgangen. En sentral årsak er at NEAFC innførte havnestatskontroll fra 2007. Dette har gjort det vanskeligere å lande ulovlig fanget fisk på det europeiske kontinentet.

Norske og russiske fiskerimyndigheter gjennomførte i 2009 et sentralt vedtak i Fiskerikommisjonen ved å komme til enighet om en metode for å beregne totaluttaket av torsk og hyse i Barentshavet og Norskehavet. Partene lyktes også i å komme til enighet om størrelsen på totaluttaket i 2009. Partenes analyse avdekket ingen tilfeller av ulovlig overfiske i 2009. For å styrke samarbeidet om forvaltningen av fiskebestandene ønsker norske myndigheter imidlertid større åpenhet fra russiske myndigheter om fisket på felles bestander.

5 Tema 2: Implementeringen av Fiskerikommisjonens vedtak om informasjonsutveksling

Som vist til i 2007-revisjonen, har Den blandete norsk-russiske Fiskerikommisjon (Fiskerikommisjonen) viet stadig større oppmerksomhet til kontroll med fisket på felles bestander. På Fiskerikommisjonens 33. og 34. sesjon i 2004 og 2005 ble det truffet vedtak om at norske og russiske fiskerimyndigheter løpende skulle utveksle informasjon om enkeltfartøyer. Det dreide seg om informasjon fra satellittsporing av fartøyer, omlastinger mellom fartøyer på havet og landinger i tredjelands havner. Satellittsporing-informasjon skulle utveksles for alle områder av Barentshavet og Norskehavet. 2007-revisjonen viste at disse vedtakene ikke hadde blitt fullstendig implementert. Norske myndigheter hadde i all hovedsak fulgt opp forpliktelsene, men russiske myndigheter hadde ikke fulgt opp.

Vedtakene hadde blant annet bakgrunn i utfordringer kontrollatene ble stilt overfor da russiske fiskefartøyer, som nevnt i kapittel 4, i økende grad gikk over til å levere fangstene til tredjeland i Europa, direkte eller via omlastinger til transportfartøyer på havet. Det har vært tilfeller av at det har vært stor diskrepans mellom kvantumet som ble rapportert inn til flaggstatens myndigheter, og kvantumet som faktisk ble landet i tredjelands havner. Vedtakene om informasjonsutveksling var et tiltak for å skaffe så mye informasjon som mulig om fartøyenes aktivitet.

Siden avslutningen av 2007-revisjonen har noen av forutsetningene for vedtakene endret seg ved at de relevante landene har innført tiltak innrettet mot å bekjempe ulovlig, urapportert og uregulert fiske. Det viktigste av disse tiltakene er innføringen av NEAFCs havnestatskontroll fra 1. mai 2007. Som vist i kapittel 4 peker norske fiskerimyndigheter på at tiltakene har bidratt til at omfanget av ulovlig, urapportert og uregulert fiske er redusert betraktelig.

I det følgende omtales norske og russiske myndigheters implementering av vedtakene om informasjonsutveksling siden 2005.

5.1 Mangelfull utveksling av informasjon om omlastinger og landinger i tredjelands havner

Full og løpende informasjon om omlastinger til havs og landinger i tredjeland ble heller ikke i perioden 2006–2010 utvekslet i henhold til kommisjonsvedtakene. I protokoller fra Fiskerikommisjonens sesjoner konstaterer partene at man fra norsk side har vært klar til å utveksle slik informasjon, men at man fra russisk side ikke har kunnet begynne med dette grunnet mangel på nødvendige interne prosedyrer.

Russiske fiskerimyndigheter mener at behovet for å utveksle slik informasjon har mistet sin aktualitet på grunn av innføringen av NEAFCs havnestatskontroll og en bestemmelse om at all fangst som er tatt av russiske fartøyer i et større område av Barentshavet som omfatter hele Russlands økonomiske sone og deler av norsk farvann, skal bringes til Russland. Dette kravet ble innført fra 2009. Norske fiskerimyndigheter mener det er viktig å ha tilgang til så mye informasjon som mulig, slik at man kan sette sammen opplysninger fra ulike kilder, og er opptatt av at det skal være åpenhet om fisket på de felles bestandene. Norske myndigheter ønsker derfor en direkteutveksling med russiske myndigheter i henhold til kommisjonsvedtakene. I den forbindelse finner Fiskeridirektoratet at den mangelfulle implementeringen av vedtakene er et eksempel på at det tar lang tid å få formell godkjenning av russiske myndigheter på løsninger som er framforhandlet i organer under Fiskerikommisjonen.

Når det gjelder opplysninger om russiske fartøyers landinger i tredjelands havner, dekker den informasjonen som kommer gjennom NEAFCs system for havnestatskontroll, i stor grad behovene til norske kontrollmyndigheter. Fiskeridirektoratet peker imidlertid på at dette kun gjelder dersom havnestatskontrollen fungerer etter forutsetningene. NEAFC har en database med opplysninger om alle landingene av frossen fisk og kontrollene av dem som alle medlemslandenes myndigheter har adgang til. Informasjonens pålitelighet avhenger ifølge direktoratet av at flaggstatene har oversikt over tildelte kvoter og hvor mye fartøyene har fisket, og at havnestatene gjennomfører kontroller

i nødvendig omfang. Foreløpig omfattes dessuten kun frossen fisk av NEAFC-systemet. Det pågår imidlertid en prosess med å utvide systemet til å omfatte alle fiskeprodukter i samsvar med en global ordning for havnestatskontroll i regi av FNs matvareorganisasjon FAO. NEAFCs havnestatskontroll beskrives nærmere i kapittel 6 som omhandler ressurskontroll.

Når det gjelder informasjon om omlastinger til havs, framgår det av intervju at Fiskeridirektoratet mottar løpende informasjon fra russiske myndigheter om russiske fartøyers omlastinger som foregår i norsk økonomisk sone. Norsk side har imidlertid ikke opplysninger om russiske omlastinger i russisk økonomisk sone. Informasjonen som ligger i NEAFC-systemet, dekker ikke dette behovet i like stor grad.

Kystvakten og Fiskeridirektoratet mener det er viktig å ha tilgang til så mye informasjon som mulig om russiske fartøyers omlastingsaktivitet. Denne informasjonen kan brukes til å forbedre Kystvaktens kontrollvirksomhet på havet, dokumentere eventuelle overtredelser og beregne totaluttaket av fisk. Fiskeridirektoratet og Kystvaktsskvadron Nord ønsker derfor å motta løpende informasjon om omlastinger mellom russiske fartøyer.

Russiske fartøyer som ønsker å laste om fisk på havet, må varsle russiske myndigheter om dette i forkant av operasjonen. Riksadvokaten i Russland opplyste i intervju at det i Russland har eksistert et problem med ulovlige omlastinger av fisk til havs, spesielt til mindre fartøyer. Det er grensetjenesten under Den føderale sikkerhetstjenesten (FSB) i Murmansk fylke som er ansvarlig for kontroll på havet i Russlands økonomiske sone i Barentshavet. I henhold til grensetjenestens tall fikk myndighetene melding om 532 omlastingsoperasjoner på havet i 2008 og 163 i første halvår av 2009. Inspektører var til stede ved 15 prosent av omlastingene i 2008 og ved 24 prosent i første halvår av 2009. I tillegg til å være fysisk til stede under omlastingsoperasjonene driver russiske myndigheter satellittovervåkning av transportfartøyer og omlastingsoperasjoner, og de kan kontrollere fartøyer i havn etter at omlastingene har funnet sted.

5.2 Manglende utveksling av satellittsporingsinformasjon

Siden desember 2008 har norske og russiske myndigheter ikke gjennomført full og løpende utveksling av satellittsporingsinformasjon i henhold til kommisjonsvedtakene. Innenfor rammene av et pilotprosjekt utvekslet partene slik informasjon mellom 2006 og 2008. Det innebar at partene utvekslet informasjon om egne fartøyers aktiviteter i egne jurisdiksjonsområder. Fiskeridirektoratet fikk altså løpende informasjon om russiske fartøyers posisjoner i hele Barentshavet og Norskehavet, inkludert russisk økonomisk sone. Til tross for at begge parter fant løsningen tilfredsstillende, ble prosjektet etter russisk initiativ ikke videreført etter 1. desember 2008.

At pilotprosjektet ikke ble videreført, innebærer at norske myndigheter i dag i utgangspunktet kun mottar sporingsdata for russiske fartøyer som befinner seg i Norges økonomiske sone, og ikke for russiske fartøyer som befinner seg i fiskevernsonen ved Svalbard, i NEAFC-området i Barentshavet (Smutthullet) eller i russisk farvann. Unntaket er når norske kystvaktfartøyer patruljerer i Smutthullet. Da mottar de sporingsdata for alle fartøyer som befinner seg der.

Norge og Russland arbeider med å komme til enighet om en revidert satellittsporingsavtale som skal regulere informasjonsutvekslingen i henhold til vedtakene i Fiskerikommisjonen og pilotprosjektet. Norske og russiske fiskerimyndigheter bekrefter at det ikke finnes tekniske hindringer for at utvekslingen skal finne sted som under pilotprosjektet. De har kommet til enighet i de spørsmålene i avtaleutkastet som ligger innenfor deres myndighetsområde. Det er de to landenes utenriksministerier som nå arbeider med å komme til enighet om punkter som angår avtalens geografiske virkeområde. Fiskeri- og kystdepartementet opplyser i intervju at det fra russisk side er signalisert at satellittsporingsavtalen snart vil være klar til undertegning.

Satellittsporingsdataene som ble utvekslet under pilotprosjektet, ga informasjon som var nyttig for Kystvakten. Kystvaktsskvadron Nord anser det derfor som svært viktig at utvekslingen kommer i gang igjen. Mangelen på satellittsporingsinformasjon for russiske fartøyer i fiskevernsonen ved Svalbard gjør Kystvaktens kontrollvirksomhet mindre effektiv fordi man har dårligere oversikt over hvor fartøyene befinner seg. For å kompensere for den manglende informasjonen benytter norske

myndigheter nå flyovervåkning og data fra skipsidentifikasjonssystemet AIS i større utstrekning enn tidligere. AIS-overvåkningssystemet ble styrket i 2010 da det ble sendt opp en satellitt som kan ta imot AIS-signaler. Informasjonen fra fly og AIS utgjør imidlertid ingen fullgod erstatning for den mangelfulle satellittsporingsinformasjonen. Dette skyldes blant annet at en del fiskefartøyer ikke har AIS-utstyr, og at man ved bruk av AIS ikke på samme måte kan analysere fartøyenes aktivitet over tid som hvis man bruker satellittsporingsdata.

Fiskeri- og kystdepartementet opplyser i intervju at man er i ferd med å utvikle et system for elektronisk fangst dagbok. Når dette systemet kommer på plass, vil informasjonen man får, til en viss grad kompensere for den manglende satellittsporingsinformasjonen. Fiskeri- og kystdepartementet finner likevel at det er viktig å gjenoppta utvekslingen fordi man da vil kunne avstemme informasjon fra de ulike kildene. Det vil styrke kontrollen med fisket.

Grensetjenesten under FSB i Murmansk fylke opplyser i intervju at de var for en snarest mulig omforening av den nye avtalen om utveksling av satellittsporingsinformasjon. De er av den oppfatning at enhver tilleggsinformasjon om fartøyer som driver fangst på felles ressurser, vil lette og bedre kvaliteten på arbeidet med å ta vare på ressursene. Det føderale fiskeribyråets territoriale avdeling i Murmansk opplyser i intervju at det fortsatt er behov for å styrke samarbeidet mellom de ulike aktørene på norsk og russisk side, men finner at det er berettiget å stille spørsmål ved om det er hensiktsmessig å oversende økonomisk informasjon til Norge når det ikke er behov for å motta tilsvarende informasjon om norske fartøyer.

5.3 Oppsummering

Sentrale vedtak om informasjonsutveksling mellom norske og russiske myndigheter som Fiskerikommisjonen traff i 2004 og 2005, er i 2011 fortsatt ikke gjennomført. Det dreier seg om utveksling av satellittsporingsinformasjon for alle områder av Barentshavet og Norskehavet, informasjon om omlastinger til havs og informasjon om landinger i tredjeland. Norske myndigheter har vært rede til å utveksle informasjonen, men russiske myndigheter mener det ikke lenger er nødvendig å følge opp vedtakene.

NEAFCs system for havnestatskontroll dekker i hovedsak norske myndigheters behov for informasjon om russiske fartøyers landinger av fisk i tredjeland. Systemet gir imidlertid ikke informasjon om omlastinger til havs eller satellittsporing. Den manglende gjennomføringen av kommisjonsvedtakene medfører dermed en svekket norsk ressurskontroll.

6 Tema 3: Gjennomføring av fysiske kontroller av fangst, omlastingsoperasjoner og landinger i tredjeland

6.1 Oversikt over kontrolletater og fordeling av ansvarsområder

I 2007-revisjonen ble det vist til at 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 gi informasjon om det faktiske uttaket av all fisk i de områdene som faller inn under norsk fiskerijurisdiksjon, altså i territorialfarvannet, Norges økonomiske sone, fiskerisonen ved Jan Mayen og fiskevernsonen ved Svalbard. Ressurskontrollen skal også sikre at næringen etterlever de gjeldende kvotebestemmelsene og de øvrige reguleringene av fisket, og avdekke eventuelle overtredelser av regelverket.

Ressurskontrollen i Norge 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. Fartøyer som fisker i havområder som ikke faller innenfor noen stats jurisdiksjon, underlegges flaggstatens bestemmelser. Disse åpne havområdene reguleres ellers av blant annet FNs havrettskonvensjon og FN-avtalen om fiske på det åpne hav og gjennom Den nordøstatlantiske fiskerikommisjonen (NEAFC).⁶⁸ Norske statsborgere kan for øvrig ikke fiske i områder som ikke er regulert av et internasjonalt fiskeriforvaltningsorgan (Regional Fisheries Management Organization) uten særskilt tillatelse.⁶⁹

Fiskesalgslagene, Fiskeridirektoratet og Kystvakten står for det utøvende ressurskontrollarbeidet. Disse virksomhetene skal sikre en effektiv ressurskontroll gjennom ulike kontrolltiltak. Fiskesalgslagene er organisasjoner som forestår all førstehåndsomsetning av fisk, og eies av fiskere. Salgslagene har også ansvaret for å registrere all fisk som landes i Norge, og all fisk som landes av norske fartøyer i utlandet. Dette registreringsarbeidet danner grunnlaget for kvotekontrollen, hvor hvert enkelt fartøy fortløpende

får avregnet sin tildelte kvote ved landing av fisk. For å sikre at prinsippene for den løpende kvoteavregning etterleves og at ingen omgår systemet ved for eksempel å unnlate å registrere fangst, kontrollerer Kystvakten og Fiskeridirektoratet utvalgte fiskere. Fiskeridirektoratet har ulike kontrolloppgaver både på sjøen og på land. Kystvakten har hovedansvaret for ressurskontrollen på havet. Brudd på fiskeribestemmelsene vil kunne skje i kombinasjon med brudd på toll-, avgifts-, regnskaps- og skattereglene. I ressurskontrollen er derfor toll- og avgiftsetaten og skatteetaten sentrale samarbeidsetater.

6.2 Kontroll med kvoteuttaket

Som beskrevet i 2007-revisjonen er det i Norge etablert et system hvor all fisk som landes i norske havner, og all fisk som landes av norske fartøyer i utlandet, skal registreres. Denne lov-pålagte registreringsordningen danner grunnlaget for den løpende kvotekontrollen, og er hjemlet i råfiskloven. Kontrollen med uttaket av kvotene skjer ved at all landet fisk fortløpende registreres og avregnes mot det enkelte fartøys kvote. Det er de seks fiskesalgslagene i Norge som forestår denne registreringen av landet og omsatt fisk, og som har ansvaret for den løpende kvotekontrollen. Det framgår av råfiskloven § 2 at førstehåndsomsetning av fisk skal skje gjennom eller med godkjennelse av et salgslag. Salgslagene eies av fiskerne og må godkjennes av Fiskeri- og kystdepartementet. Salgslagenes kontrollansvar er gitt gjennom havressurslova § 48.

Opplysningene salgslagene registrerer om den landede fangsten, sendes daglig til Fiskeridirektoratet for at direktoratet skal kontrollere at det totale uttaket av fisk ikke overstiger totalkvotene.

Faktaboks 2 viser hovedpunktene i det norske kvoteavregningssystemet. Nedenfor følger en beskrivelse av systemet for den løpende kvotekontrollen og i hvilket omfang kvoter har blitt overskredet i perioden 2003–2010. En mer detaljert beskrivelse av systemet for fastsettelse og fordeling av kvoter er gitt i kapittel 8.

68) NEAFC-reguleringene blir beskrevet senere i dette kapitlet.

69) FOR-2007-03-02 nr. 232.

Faktaboks 2 Hovedpunktene i det norske kvoteavregningssystemet

Det norske kvoteavregningssystemet består av følgende hovedmomenter:

- Kvote tildes enkeltfartøyer
- Ved landing av fisk veies all fangst
- Kvantumet av fangsten registreres i et eget dokument, en såkalt seddel
- Alle sedler underskrives av fisker og kjøper
- Sedlene overføres fortløpende til et fiskesalgslag
- Salgslagene kontrollerer sedlene for formelle feil
- Først etter salgslagets godkjenning av seddel mottar fisker oppgjør for fisken
- Salgslagene kontrollerer så landet fangst opp mot det enkelte fartøys kvote
- Eventuell fangst tatt over tildelt kvote blir inndratt (fangsten eller dennes verdi) til fordel for salgslaget
- Sedlene overføres daglig fra salgslaget til Fiskeridirektoratet som fører oversikt over uttak mot totalkvoter

6.2.1 Nærmere om salgslagenes løpende kvotekontroll

Seddelsystemet

Ved landing av fisk skal mottakeren av fisken straks fylle ut en landingseddel eller en sluttseddel. Ved landing hvor fisken omsettes samtidig, skal man benytte sluttseddel. Ved landing av fisk der fisken ikke skal omsettes umiddelbart, skal mottakeren av fisken utferdige en landingseddel.⁷⁰ Når denne fisken omsettes, skal kjøper også utferdige en sluttseddel.

Landingseddel og sluttseddel skal inneholde en rekke opplysninger om fangsten. All fangst veies ved landing, og det nøyaktige kvantumet fisk og opplysninger som fangstområde, fiskeart og pris registreres på seddelen. Det skal også gis informasjon som entydig kan identifisere fartøyet og fiskeren som har levert fisken. Sedlene må i tillegg inneholde opplysninger om den som mottar, oppbevarer eller kjøper fisken. Sedlene skal umiddelbart etter utfylling sendes til det salgslaget hvor fisken skal registreres. Sedlene må være underskrevet av fisker og mottaker før de er gyldige. Kjøperen mottar oppgjøret for fisken først når salgslagene har registrert sedlene. En riktig kvoteavregning forutsetter dermed 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 stikkprøvekontroller og risikobaserte

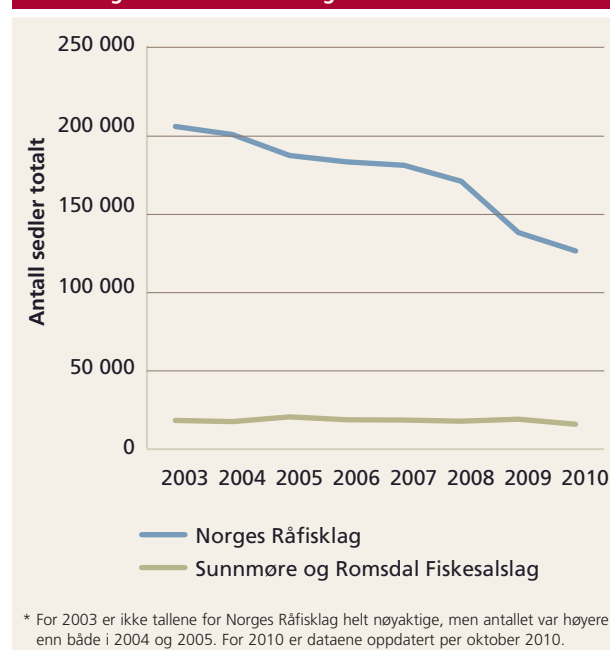
70) FOR-2003-01-22 nr. 57.

kontroller, der Fiskeridirektoratets inspektører fysisk er til stede og kontrollerer landinger.

Salgslagenes kontroll med landingsedler og sluttsedler

Blant de seks salgslagene i Norge er det Norges Råfisklag og Sunnmøre og Romsdal Fiskesalslag som forestår det aller meste av førstehåndsomsetningen av torsk og hyse fisket nord for 62. breddegrad. Figur 2 viser det totale antallet sluttsedler og landingsedler hvert av disse to salgslagene mottok i perioden 2003–2010. Tall fra Norges Råfisklag viser at om lag 80 prosent av de mottatte sedlene i perioden 2003–2010 omfattet torsk og/eller hyse. Tilsvarende tall fra Sunnmøre og Romsdal Fiskesalslag er ca. 95 prosent.

Figur 2 Sedler mottatt av Norges Råfisklag og Sunnmøre og Romsdal fiskesalslag*



Kilder: Statistikk fra Norges Råfisklag og Sunnmøre og Romsdal Fiskesalslag

Figur 2 viser at Norges Råfisklag gradvis har mottatt færre sedler per år i perioden 2003–2010. Ifølge Norges Råfisklag skyldes nedgangen omstrukturering av fiskeflåten med sammenslåing av kvoter på færre fartøyer og en generell reduksjon i antallet aktive fiskefartøyer. Sunnmøre og Romsdal Fiskesalslag mottok i den samme perioden i gjennomsnitt rundt 20 000 sedler årlig.

Før sedlene brukes i kvotekontrollen kontrolleres de for eventuelle formelle feil. Sluttsedlene og landingsedlene som Norges Råfisklag og Sunnmøre og Romsdal Fiskesalslag mottar elektronisk, blir derfor automatisk kontrollert for om alle relevante felt i skjemaet er fylt ut. Ett av

salgslagene benytter ca. 200 forhåndsdefinerte parametre i denne kontrollen. Det inkluderer blant annet logiske kontroller som at fiskeart må korrespondere med fiskeredskap som er brukt, og at pris må stå i forhold til kvantum. Formaliakontrollen av sedlene bygger også på Fiskeridirektoratets merke-register og registre over fartøyenes konsesjoner og rettigheter. Registerne gir blant annet en oversikt over alle fartøyer med rett til å delta i fiske og fangst, deres redskapsbruk og kvoter. Opplysningene om fartøyet på seddelen må stemme overens med opplysningene i disse registrene. Ved mangelfulle eller ulogiske opplysninger vil seddelen automatisk bli stoppet og returnert til utstederen med melding om å sende en ny versjon. Det andre salgslaget gjennomfører også automatiske kontroller, men av et noe mindre omfang.

Når en mottatt seddel er funnet korrekt utfylt, vil salgslaget utstede en faktura som sendes til kjøperen av fisken. Etter at oppgjøret for fakturaen er registrert, overfører salgslaget dette oppgjøret til fiskeren. En seddel er derfor i tillegg til å være et dokument til kontrollformål også et oppgjørsdokument som representerer verdien av en transaksjon mellom to parter. Fiskeren har dermed et økonomisk motiv for å skrive en seddel.

Salgslagenes kvotekontroll

Sedlene overføres deretter og blir lagret på det enkelte fiskesalgslags database. Basert på opplysninger fra Fiskeridirektoratet om kvoter og rettigheter for hvert enkelt fartøy skal salgslaget avregne det enkelte fartøys kvote mot landet fisk. Kvote- og rettighetsopplysningene fra direktoratet oppdateres daglig.

I 2007-revisjonen ble det vist til at Norges Råfisklag og Sunnmøre og Romsdal Fiskesalslag hadde ulike tilnærminger til gjennomføringen av kvoteavregningen. Disse forskjellene vedvarer per 2010. I det ene salgslaget blir det ennå ikke gjort en fortløpende og automatisk avregning av kvotene. Salgslaget kan i teorien kjøre en avregning daglig, men i praksis gjennomføres det en kvotekontroll fire ganger per år. Planen er at kjøringene skal kunne skje fortløpende og automatisk fra 2011/2012. I det andre salgslaget blir alle fartøyer som har fisket over tildelt kvote, fortsatt automatisk og fortløpende identifisert av datasystemet.

Kvoteopplysningene som overføres til salgslagene

I 2007-revisjonen pekte både Norges Råfisklag og Sunnmøre og Romsdal Fiskesalslag på at den løpende kvoteavregningen av hvert enkelt fartøy foregikk uten særlige problemer. Begge salg-

slagene er fortsatt av den oppfatning at kvotekontrollen i all hovedsak fungerer etter hensikten, og at de fleste opplysningene i merkeregisteret og rettighetsopplysninger fra Fiskeridirektoratet er oppdaterte og korrekte.

Samtidig ble det i 2007-revisjonen pekt på at kvoteopplysningene fra Fiskeridirektoratet for trålerne og mindre kvoter som skolekvoter og forskningskvoter ikke alltid var oppdaterte i samme grad som kvotene for konvensjonelle fartøyer. Ifølge begge salgslagene har opplysningene for trålkvotene per 2010 blitt bedre og inneholder få feil. Salgslagene pekte imidlertid på at forskningskvoter og skolekvoter fortsatt ikke er tilgjengelige elektronisk. Det genererer manuelt merarbeid.

Selv om salgslagene i all hovedsak er tilfredse med kvoteopplysningene, opplyser Fiskeridirektoratet at systemene for kvoteopplysninger bør forbedres. Kompleksiteten rundt dagens reguleringer har økt sammenliknet med situasjonen i perioden 2003–2006, og derfor er ikke alle opplysningene i rettighetsregisteret oppdaterte og korrekte til enhver tid. Ett av regionkontorene til Fiskeridirektoratet peker også på at kvoteopplysningene kan være mangelfulle.

Bruk av landings seddel i kvotekontrollen

I 2007-revisjonen ble det pekt på at verken Norges Råfisklag eller Sunnmøre og Romsdal Fiskesalslag benyttet landings seddelen i kvotekontrollen som forutsatt. Landings seddelen ble innført i 2004 på bakgrunn av at man på 1990-tallet fikk stadig flere landinger hvor fisken ikke ble omsatt samtidig. Kvotekontrollen ble derfor forsinket fordi store mengder lagret fisk ikke ble avregnet i påvente av å bli omsatt. Representanter for begge salgslagene opplyser at landings seddene per 2010 benyttes som forutsatt.

6.2.2 Resultater av den løpende kvotekontrollen av torsk

Når salgslaget i kvotekontrollen avdekker at et fartøy utilsiktet har fisket over kvoten, plikter det å fatte vedtak om inndragning av merfangsten eller denne fangstens verdi. I kvotekontrollarbeidet er § 54 i havressurslova sentral. Den erstattet saltvannsfiske loven § 7 og § 11 fra 2009. I henhold til loven tilfaller fangsten eller verdien av fangsten som er høstet eller landet i strid med havressurslova eller deltakerloven, det aktuelle salgslaget. Slik inndragning regnes ikke som straff. Utilsiktet overfiske kan for eksempel skje når et fartøy er på siste tur for å ta resten av årets

Tabell 1 Inndragninger av torsk og hyse

	Norges Råfisklag	Sunnmøre og Romsdal Fiskesalslag
Inndratt torsk og hyse*, totalt i tonn 2003–2010	994	218
Verdi av inndratt torsk og hyse*, totalt i mill. kroner 2003–2010	18,2	3
Antall inndragningsvedtak 2003–2010**	659	62

* I 2006 var også sei inkludert i inndragningstallene til Norges Råfisklag. Det ble ikke inndratt noe hyse i 2006–2010. For 2003–2005 er hyse utelatt.

** Inndragninger etter saltvannsfiskeoven § 7 i 2003–2008 og etter havressurslova § 54 i 2009–2010. Tallene for 2010 er oppdatert per november.

Kilder: Statistikk fra Norges Råfisklag og Sunnmøre og Romsdal Fiskesalslag

kvote. Det kan være vanskelig å treffe akkurat på kvoten, og et fartøy kan derfor få med seg for mye. Tabell 1 viser i hvilket omfang fiskefartøyer uttilsiktet har fisket over tildelte torskekvoter og hysekvoter.

Norges Råfisklag opplyser i intervju at det i liten grad avdekkes overtredelser av regelverket hvor fiskere bevisst forsøker å fiske over kvoten. Ifølge Råfisklaget er det svært sjelden aktuelt å anmelde saker som avdekkes gjennom kvotekontrollen. Det er først og fremst Fiskeridirektoratet som avdekker og håndterer de mer alvorlige sakene.

Tabell 1 viser at Norges Råfisklag har inndratt i underkant av 1000 tonn torsk og hyse til en verdi av ca. 18,2 mill. kroner i perioden 2003–2010. Til sammenlikning omsatte dette laget ca. 2 500 000 tonn torsk til en verdi av ca. 30 mrd. kroner i den samme perioden. Tabellen viser også at Sunnmøre og Romsdal Fiskesalslag har inndratt i overkant av 200 tonn torsk til en verdi av i overkant av 3 mill. kroner. Til sammenlikning ble over 385 000 tonn torsk og hyse omsatt gjennom dette salgslaget i denne perioden til en førstehånds-verdi av ca. 18,5 mrd. kroner.

Dette innebærer at uttilsiktet og registrert overfiske av torsk og hyse utgjør ca. 0,04 prosent av totalfangsten av torsk og hyse de to salgslagene har omsatt i perioden 2003–2010.

Skiller man på periodene 2003–2005 og 2006–2010, har Norges Råfisklag gjennomgående hatt flere inndragningssaker per år i den siste perioden. Inndratt kvantum er også noe høyere. Sunnmøre og Romsdal Fiskesalslag har hatt omtrent samme antall inndragningssaker per år i de to periodene, men størrelsen på det inndratte kvantumet har i gjennomsnitt vært høyere i perioden 2006–2010 enn i perioden 2003–2005.

Nye oppgaver for salgslagene fra 2010

Fra mai 2010 fikk salgslagene økt ansvar i kvote-kontrollen ved at de fikk myndighet til å fatte vedtak om inndragning av blant annet ulovlig bifangst.⁷¹ Tidligere var denne oppgaven forbeholdt Fiskeridirektoratets regionkontorer.

Sunnmøre og Romsdal Fiskesalslag stilte seg i sin høringsuttalelse negativ til forslaget om å utvide salgslagenes vedtaksmyndighet. Bakgrunnen var blant annet at salgslagene ikke har all nødvendig informasjon elektronisk tilgjengelig, og at de ikke har all nødvendig kunnskap om reguleringer eller tilstrekkelig juridisk kompetanse. Dette salgslaget mente at kontrollen med bifangstbestemmelsene og de øvrige aktuelle reguleringene ville bli svekket fram til salgslagene har oppnådd den tilstrekkelige kompetansen og fått tilgang på den nødvendige informasjonen fra Fiskeridirektoratet. Regionkontoret i Fiskeridirektoratet som samarbeider mye med dette salgslaget, gikk også imot forslaget. Regionkontoret pekte blant annet på at regionkontorene fortsatt kan fatte vedtak i slike saker dersom salgslagene ikke gjør det. Dermed blir det dobbeltarbeid fordi regionen må følge med på i hvilken grad salgslagene gjør de nødvendige inndragningene. I tillegg er bestemmelser om bifangst kompliserte, og salgslagene har ikke samme tilgang på nødvendig informasjon som regionkontorene i dette arbeidet, for eksempel fangstdagbøkene fiskerne fører på havet.

Norges Råfisklag stilte seg positiv til tilføringen av økt vedtaksmyndighet. Salgslaget presiserer at man på bakgrunn av regelverket for bifangst, fiske i fredningstid osv. kan fatte vedtak på objektivt grunnlag. Brudd på de aktuelle bestemmelsene vil kunne avdekkes i den ordinære dokumentkontrollen som gjøres i kvotekontrollen. Ved å overføre vedtakskompetanse til salgslagene får man fattet vedtak så tett opptil tidspunktet for landing som mulig. Dette salgslaget viser også til

71) Andre inndragninger kan gjelde fangst høstet i fredningstid etter FOR-2004-12-22 nr. 1878 kapittel VI og fangst høstet i strid med havressurslova § 23.

at saksfeltet allerede er kjent. Tidligere har salgslaget avdekket brudd på disse bestemmelsene og overført sakene til Fiskeridirektoratet som har fattet vedtak i saken. Begge salgslagene må omdisponere noe av personellet til å ivareta de nye kontrolloppgavene.

Fiskeridirektoratet peker i intervju på at den nye forskriften og kravene til salgslagene er hjemlet i havressurslova. Bakgrunnen er at en arbeidsgruppe har kartlagt arbeidet til salgslagene og Fiskeridirektoratet i ressurskontrollen. Endringene bunner i et ønske om å delegerede vedtaksmyndighet ut til salgslagene for å frigjøre ressurser hos Fiskeridirektoratet. Inndragningskompetansen er juridisk sett delt mellom Fiskeridirektoratet og salgslagene. Dersom forskriftsstridig fangst (som for eksempel utilsiktet overfiske og brudd på bifangstreglene) kan avdekkes gjennom den rene dokumentkontrollen salgslagene uansett gjør, er det ifølge Fiskeridirektoratet rasjonelt at de har kompetanse til å gjennomføre inndragning. Ansvarsdelingen er imidlertid fortsatt ikke helt avklart. Det ligger an til at Fiskeridirektoratets regioner som avdekker forskriftsstridig fangst i sine landingskontroller, enten kan sende rapport til salgslagene for videre oppfølging eller kan fatte inndragningsvedtak selv. Fiskeridirektoratet sentralt skal være klageinstans.

I intervju peker Fiskeridirektoratet på at arbeidsfordelingen mellom direktoratet og salgslagene vil bli ulik i ulike regioner fordi de forskjellige salgslagene ikke utfører like kontrolloppgaver. I enkelte deler av landet må direktoratets regioner ha et større ansvar i dette arbeidet. Særlig bifangstreglene er kompliserte, og det kan være nødvendig å supplere med fysiske kontroller for å avdekke overtredelser av disse reglene. Alle salgslagene vil ikke kunne avdekke slike overtredelser.

Salgslagenes øvrige kontrollarbeid

Som 2007-revisjonen viste, hadde Norges Råfisklag og Sunnmøre og Romsdal Fiskesalslag ulik holdning til å gjennomføre kontroller utover den løpende kvotekontrollen. Disse forskjellene vedvarer. Sunnmøre og Romsdal Fiskesalslag opplyser i intervju at det ikke ønsker å drive en aktiv ressurskontroll.

Norges Råfisklag har imidlertid en aktiv kontroll utover kvotekontrollen. Dette kontrollarbeidet inkluderer fysiske kontroller av fisk, fra fartøyet legger til kai til den endelige leveringen av fisk til kjøper. Kontrollarbeidet skjer i samarbeid med

andre etater, først og fremst Fiskeridirektoratet, Kystvakten og Justervesenet. Norges Råfisklag har ca. åtte medarbeidere som driver kontroll. Ifølge Norges Råfisklag har den nye havressurslova hatt stor betydning for salgslagets kontrollarbeid. Gjennom klarere kontrollhjemler har loven bidratt til å styrke ressurskontrollen. Loven har klare krav og betingelser for salgslagenes kontrollarbeid og gjør krav på at salgslagenes kontrollarbeid ses i sammenheng med den nasjonale kontrollinnsatsen. Salgslaget peker også på at det er underlagt Fiskeridirektoratets instruksjonsmyndighet når det driver ressurskontroll, og at det rapporterer som en offentlig kontrollinstans.

Fiskeridirektoratet peker på at det også per 2010 er Norges Råfisklag som er lengst framme blant salgslagene når det gjelder ressurskontroll. Sildesalgslaget er også aktivt. Det er disse to salgslagene som deltar i arbeidet med den nasjonale strategiske risikovurderingen. Salgslagene har også vært tilbudt å være med på Fiskeridirektoratets inspektørkurs. De øvrige salgslagene gjennomfører ingen kontroller utenom kvotekontroll. Ifølge Fiskeri- og kystdepartementet er det satt i gang en evaluering av salgslagenes kontrollinnsats.

Ifølge Fiskeridirektoratet har den nye havressurslova gitt direktoratet bedre hjemler til å utarbeide forskrifter som angår salgslagenes kontrollarbeid. I et forslag til ny landingsforskrift⁷² åpnes det for at Fiskeridirektoratet generelt kan gi salgslagene instruksjoner, inkludert pålegg om utforming av sluttседdel og landingsседdel. Det vil dekke behov som Fiskeridirektoratets statistikkavdeling har hatt.

6.2.3 Fiskeridirektoratets bruk av landingsседler og sluttседler

Fiskeridirektoratet mottar landingsседler og sluttседler fra alle salgslagene ukentlig, og fra 2011 vil direktoratet motta disse daglig. Sedlene danner grunnlaget for direktoratets oppfølging av at kvotene for hvert fiskeslag ikke overfiskes.

Den norske kvoten for torsk er fordelt mellom trålere og konvensjonelle fartøyer. Blant de konvensjonelle fartøyene fordeles kvoten videre inn i ulike grupper etter størrelsen på fartøyene. I direktoratet brukes de mottatte sedlene til å kontrollere at gruppekvotene og de nasjonale

72) Forslag til forskrift om landings- og sluttседdel av 23. juli med høringsfrist 23. oktober 2010. Per desember 2010 arbeider Fiskeridirektoratet med høringsssvarene.

kvotene overholdes. I tilfelle kvoten til en enkeltgruppe blir fisket opp, skal fisket for alle fartøyene som tilhører denne kvotegruppen, i utgangspunktet stoppes.

Én årsak til at norske kvoter overfiskes enkelte år (jf. kapittel 8 for nærmere beskrivelse), er ifølge Fiskeridirektoratet at det er utfordrende for myndighetene å stanse fisket i tide ved godt fiske og overregulering. Dette fordi Fiskeridirektoratet ikke får sluttsedlene fra salgslagene umiddelbart, men med ca. én ukes forsinkelse. Fra 2011 mottar direktoratet sluttsedlene daglig.

6.2.4 Fiskeri- og kystdepartementets oppfølging av salgslagene

I Riksrevisjonens undersøkelse av forvaltningen av fiskeressursene⁷³ ble det stilt spørsmål ved Fiskeri- og kystdepartementets oppfølging av midlene som salgslagene skulle inndra ved overtredelser etter § 7 og § 11 i lov om saltvannsfiske. Salgslagene skulle rapportere om bruken av de inndratte midlene, og de skulle særlig brukes i ressurskontrollen.

I 2007-revisjonen ble det vist til at departementet hadde mottatt rapporter fra alle de seks salgslagene om inndratte midler og hvordan disse midlene ble brukt, i 2005. En oversikt fra Fiskeri- og kystdepartementet viser at alle salgslagene har rapportert om inndratte midler og bruken av disse til departementet også i perioden 2006–2009. Oversikten viser at Norges Råfisklag og Sunnmøre og Romsdal Fiskesalagslag benytter en stor andel av de inndratte midlene direkte i kontrollarbeidet. Midlene blir også brukt til miljømerking og undersøkelser av blåkveite.

6.3 Bakgrunn for ressurskontrollen

Som vist til i 2007-revisjonen baserer den løpende kvoteavregningen seg i stor grad på selvdeklareringsprinsippet. Det innebærer at det primært er fiskere, kjøpere og øvrige leverandører og mottakere av fisk som oppgir informasjonen som skal legges til grunn for kvoteavregningen. Prinsippet forutsetter stor grad av tillit til og ansvar hos næringen.

For å sikre at prinsippene for den løpende kvoteavregningen etterlevs og at ingen omgår systemet ved for eksempel å unnlate å registrere fangst, kontrollerer Kystvakten og Fiskeridirektoratet utvalgte fartøyer. Direktoratet kontrollerer i

t tillegg øvrige virksomheter innenfor fiskerier næringen. I det følgende beskrives henholdsvis Fiskeridirektoratets og Kystvaktens ressurskontrollarbeid i perioden 2006–2010 sett opp mot situasjonen i 2007-revisjonen, som dekket perioden 2003–2006.

6.4 Fiskeridirektoratets kontrollvirksomhet

6.4.1 Ressursinnsats og organisering

Fiskeridirektoratet er Fiskeri- og kystdepartementets rådgivende og utøvende organ innen fiskeri- og havbruksforvaltning i Norge. Fiskeridirektoratet skal bidra til å oppfylle departementets overordnede mål. I 2009 var det om lag 450 årsverk knyttet til direktoratet, inkludert årsverkene i ytre etat. Ifølge Fiskeridirektoratets årsverkskartlegging for 2009 ble i underkant av 90 årsverk direkte brukt til ressurskontroll. Til sammenlikning var det i underkant av 80 årsverk i ressurskontrollen i 2006. Direktoratets totale årlige budsjetttramme har variert mellom ca. 300 mill. kroner og 350 mill. kroner i perioden 2006–2010. I 2003 var budsjetttrammen på ca. 246 mill. kroner.

Fiskeridirektoratet har et særlig ansvar for ressurskontroll. Gjennom kontrollarbeidet skal direktoratet sikre at uttaket av fiskeressursene i havet skjer i overensstemmelse med fastsatte nasjonale og internasjonale reguleringsbestemmelser, blant annet fastsatte kvoter. Kontrollansvaret framgår blant annet i havressurslova § 44 og tilhørende forskrifter.

Fiskeridirektoratets sju regionkontorer forestår den praktiske gjennomføringen av kontrollarbeidet. Omfanget av og innholdet i arbeidet varierer, 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 krav og målsettinger Fiskeri- og kystdepartementet gir. Et vesentlig krav er at ressurskontrollen skal være effektiv.

Det er ca. 6500 norske og 1000 utenlandske fiskefartøyer som årlig gjør om lag 150 000–200 000 landinger av fisk til ca. 1000 godkjente mottak og fiskeanlegg på land. En effektiv kontroll innebærer derfor ikke en fullstendig, fysisk kontroll av enhver landing i tillegg til den kontrollutøvelsen som skjer gjennom salgslagenes løpende kvotekontroll. Regionkontorene må sikre at kontrollarbeidet har en preventiv virkning

73) Dokument nr. 3:13 (2003–2004).

samtidig som kontrollene i størst mulig grad rettes mot de objektene hvor man forventer å avdekke brudd på regelverket.

6.4.2 Omfanget av Fiskeridirektoratets kontroller, 2003–2010

Generelt om kontrollarbeidet – antall kontroller og avdekkede brudd på regelverket

Tabell 2 viser det totale antallet kontroller som er gjennomført av alle Fiskeridirektoratets syv regioner, og antall brudd på regelverket disse kontrollene har avdekket med tilhørende treffprosent i perioden 2003–2010.

Tabellen viser at det totalt sett har vært en nedgang i antall kontroller i perioden 2003–2010. Antall kontroller per år har variert fra over 6300 til rundt 3000 kontroller. Noe av nedgangen skyldes at enkelte kontrolltyper i perioden 2003–2005 ikke lenger er inkludert i kontrollstatistikken. Likevel har det vært en reell nedgang i antall kontroller. En forklaring er at Fiskeridirektoratets regioner i den siste perioden i større grad har gjennomført mer omfattende kontroller sammenliknet med perioden 2003–2005.

Tabell 2 viser at antall avdekkede brudd på regelverket har variert mellom 317 og 592 per år i den samme perioden. Det inkluderer både mindre alvorlige brudd som har resultert i en advarsel, og alvorlige overtredelser som har blitt anmeldt. Treffprosenten har variert mellom 5,9 prosent og 16,7 prosent. Særlig i perioden 2006–2009, hvor det ble gjennomført færre kontroller, ble det gjennomgående avdekket relativt sett flere brudd på regelverket. En forklaring på det kan være at Fiskeridirektoratets regioner i perioden 2006–2009 i større grad har hatt en mer treffsikker utvelgelse av kontrollobjekter enn i perioden 2003–2005.

Utvelgelse av kontrollobjekter – gjennomføring av risikoanalyser

For å sikre at utvelgelsen av kontrollobjekter er effektiv, utarbeides det ulike risikovurderinger på nasjonalt og lokalt nivå i fiskeriforvaltningen.

På nasjonalt nivå lager Fiskeridirektoratet en felles overordnet nasjonal risikovurdering sammen med Kystvakten og de enkelte fiskesalgslagene. I tillegg vil hvert av Fiskeridirektoratets regionkontorer utarbeide lokale risikovurderinger. De regionale vurderingene kan for eksempel bestå av en risikomatrix for de relevante fiskeriene (med utgangspunkt i reguleringene) med tilhørende kontrollmetoder. Risikoanalysene kan betraktes som regionens operasjonalisering av den nasjonale strategiske risikovurderingen for ressurskontrollen og brukes i planleggingen av kontrollaktiviteten.

Fiskeridirektoratet opplyser at det utarbeides et elektronisk risikovurderingssystem i samarbeid med Universitetet i Bergen. Systemet samler informasjon fra ulike kilder og kan på bakgrunn av fastsatte indikatorer vurdere risiko på objekt-nivå innenfor ulike risikoområder. Ved utgangen av 2010 er tre risikoområder utarbeidet, men listen vil utvides gradvis. Systemet henter informasjon fra blant annet satellittsporing av fartøyer, inspeksjonsdatabasen og virksomhetsregistre. Systemet vil gi enkeltfartøyer en score og dermed på et objektivt grunnlag vise til fartøyer det kan være aktuelt å kontrollere.

6.4.3 Regionenes kontrollarbeid

På linje med 2007-revisjonen vil også denne undersøkelsen omhandle fem av Fiskeridirektoratets sju regioner – det vil si regionene Finnmark, Troms, Nordland, Trøndelag og Møre og Romsdal. Bakgrunnen er at nær all fangst av torsk og hyse som blir tatt nord for 62. breddegrad, over 99 prosent av alle landinger og ca. 94 prosent av det totale kvantumet, blir landet i disse regionene.

Kontrollarbeidet Fiskeridirektoratets regioner gjennomfører, kan deles inn i tre hovedgrupper:

- 1 Kontroller av enkeltlandinger av fisk
- 2 Kontroller av fiskemottak og øvrige anlegg på land – etterfølgende kontroller
- 3 Sjøtjenestens kontroller på land og av fiskefartøyer på sjøen (kystnært fiske)

Tabell 2 Fiskeridirektoratets kontroller*

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Antall kontroller	6384	5854	4699	3005	3438	3547	4627	1562
Antall brudd på regelverket	378	512	317	469	539	592	490	47
Treffprosent	5,9	8,7	6,8	15,6	15,7	16,7	10,6	3

* Tall for 2010 er basert på uttrekk fra Fiskeridirektoratets inspeksjonsdatabase og er oppdatert per mars 2010.

Kilder: Bearbejdet statistikk fra Fiskeridirektoratet og aktuelle årsrapporter fra Fiskeridirektoratet

I tillegg til disse tre kontrollhovedgruppene gjennomfører regionene i et mindre omfang øvrige typer kontroller, som blant annet kontroll med transportforsendelser og eksport.

Kontrollhovedgruppe 1:

Kontroller av enkeltlandinger av fisk

Ca. 90 prosent av alle kontrollene regionene gjennomførte i perioden 2006–2010, var av fiskefartøyer ved landing av fangst. Tilsvarende tall for perioden 2003–2005 var 80 prosent. Det innebærer at det meste av kontrollarbeidet blir direkte konsentrert rundt de om lag 150 000–200 000 landingene av fisk som finner sted i Norge hvert år. Fiskemottak eller fiskeanlegg som mottar eller oppbevarer fisken, vil kunne bli omfattet av en landingskontroll, for eksempel ved at sluttsedler, som utstedes av kjøper, kontrolleres.

I kontrollen av enkeltlandinger av fisk gjennomfører regionene som regel enten en dokumentkontroll eller en fullkontroll. Under en dokumentkontroll kontrolleres dokumenter som for eksempel fangstdagbok (jf. faktaboks 6.2) og sluttseddel enkeltvis og opp mot hverandre for å etterprøve om det fangstkvantumet fiskeren har registrert i fangstdagboken, stemmer overens med opplysningene i sluttsedlene om kvantum landet fangst.

En fullkontroll består av en fysisk kontroll av fangsten opp mot de samme dokumentene som under en dokumentkontroll. Ifølge Fiskeridirektoratets kontrollmanual og intervjuer med

fire regioner vil en fullkontroll følgelig i større grad kunne dokumentere om det er samsvar mellom den faktiske fangsten og de registreringspliktige opplysningene på sluttseddelen. Se faktaboks 6.3 for en mer detaljert beskrivelse av hvordan dokumentkontroller og fullkontroller gjennomføres i Norge. Se også vedlegg 4 og 5 – observasjoner av to landingskontroller gjort i Norge.

I 2007-revisjonen ble det vist til at om lag 50 prosent av landingskontrollene var dokumentkontroller og 50 prosent fullkontroller i perioden 2003–2005, og at andelen fullkontroller var økende. Tall fra Fiskeridirektoratet viser at i perioden 2006–2010 var ca. 70 prosent av landingskontrollene fullkontroller og rundt 30 prosent dokumentkontroller. Økt bruk av fysiske kontroller har ifølge Fiskeridirektoratet vært viktig fordi fullkontrollene inneholder substanskontroll av opplysninger som er registrert i dokumentene. Flere av regionene og Fiskeridirektoratet sentralt opplyser i denne sammenhengen at større bruk av fysiske kontroller og/eller etterfølgende kontroller er en viktig forklaring på at det totale antallet kontroller har gått noe ned.

Kontrollomfang – kontrolldekning av norske fartøyer ved landing av fangst i den enkelte region
Et uttrykk for omfanget av en kontrollaktivitet er kontrolldekningsgrad – det vil i dette tilfellet si antall landingskontroller som er gjennomført, sammenliknet med totalt antall landinger av fisk.

Faktaboks 3 Fangstdagbok

Fiskefartøyenes fangstdagbok er et sentralt dokument i kontrollen av en landing. I henhold til havressurslova § 36 med tilhørende forskrifter skal fangstdagbok føres ved høsting av viltlevende marine ressurser. Fangstdagboken føres av fiskeren selv, og inneholder opplysninger om fangsten. Kvantum fisk som registreres i fangstdagboken, er et estimat.

Forskriftene har bestemmelser om hvordan fangstdagboken skal føres, og hvilke opplysninger som skal oppgis. Elektronisk fangstdagbok ble innført for alle fartøyer over 21 meter fra januar 2010 og alle fartøyer over 15 meter fra januar 2011. Elektronisk fangstdagbok skal inneholde de samme opplysningene som den tidligere papirbaserte fangstdagboken.

Fangstdagboken skal inneholde en rekke opplysninger – nedenfor følger noen:

- Fartøyets navn og registreringsmerke skal føres opp
- Redskapstype, eventuell maskevidde og materielltype skal være med
- Fartøyets leveringer av fangst skal registreres med salgsdag og seddelnummer, som utstedes for hver enkelt levering
- Den enkelte tur skal registreres med turnummer og år
- For hvert enkelt hal eller kast skal man registrere posisjonen i angitt lengde og bredde ved start og slutt. For det enkelte halet og kastet skal man deretter registrere den estimerte fangstmengden per fiskeart. All fangst skal oppgis i kilo rundvekt
- Man skal føre opp i hvilken sone man har fisket, posisjonen hvor man fikk mest fangst, det totale antallet kast og hal for dagen og den totale varigheten for alle kastene og halene
- Fangstdagboken skal føres løpende

Kilde: Intervju med Fiskeridirektoratet ved region Nordland

Kontrollhandlinger – dokumentkontroll og fysisk kontroll under landing av fisk

Dokumentkontroll

Ved enhver dokumentkontroll ved landing av fisk vil fiskeriinspektørene undersøke om fangstdagboken er korrekt utfyllt med alle nødvendige opplysninger. Når lossingen er ferdig, vil fiskeriinspektøren gjennomføre tilsvarende kontroller av den utstedte seddelen og mottakets øvrige dokumenter som knytter seg til den aktuelle landingen. Fiskeriinspektøren vil også kontrollere at summeringene i samtlige av dokumentene er korrekte.

Sentralt i en dokumentkontroll av en landing er at opplysningene i det enkelte dokument blir kontrollert opp mot hverandre. Det er for eksempel viktig at inspektøren kontrollerer at mengden fangst som er oppgitt i fangstdagboken, ikke avviker i for stor grad fra mengden fangst som er ført på seddelen. I tillegg må mottakets tellelister og kvantumopplysninger være i overensstemmelse med informasjonen på seddelen.

Fullkontroll

Ved fullkontroller vil fiskeriinspektøren i tillegg til å kontrollere de ovennevnte dokumentene være til stede under hele lossingen og kontrollere at fisken om bord i fartøyet blir losset og forskriftsmessig veid og registrert.

Ved landing av frossen fisk vil all fangsten bli veid. Under lossingen vil inspektøren til enhver tid følge veiingen av fisken og registrere vekten og antall esker og blokker fortløpende elektronisk i et Excel-skjema. Er fisken bearbeidet om bord, vil fiskeriinspektøren etter at lossingen er avsluttet, legge til grunn relevante omregningsfaktorer for å kunne beregne det totale fangstkvantumet i rundvekt. Rundvekt brukes i kvoteavregningen.

Ved levering av fersk fisk vil ca. 10 prosent av fangstens hovedart bli veid. Fersk fisk oppbevares som regel i kasser eller kar. Ferskfisken må være sortert i kassene og karene etter bestemte størrelser. Når partier av ferskfisk blir kontrollveid, vil man beregne gjennomsnittsvekten per kasse. Det totale antallet kasser multipliseres med denne gjennomsnittsvekten for å beregne totalt netto fangstkvantum. Kasser og kar veies uten innhold for å finne taravekten. Gjennomsnittsvekten av tomkassene og karene vil bli trukket fra i beregningen av fangstmengden. Resten av ferskfisken om bord vil bli veid i sin helhet. I den grad ferskfisken har blitt bearbeidet, vil fiskeriinspektøren legge til grunn relevante omregningsfaktorer for å beregne totalt fangstkvantum i rundvekt.

Under hele lossingen vil inspektøren også sjekke innblandingen av fisk under minstemål og innblanding av bifangst og ulovlige bifangstarter. I de tilfeller hvor fisken er emballert, vil inspektøren i tillegg åpne enkelte esker og blokker for å kontrollere at merkingen stemmer overens med det faktiske innholdet. Etter at all fangst er losset og veid, vil inspektørene undersøke lasterommet og øvrige oppbevaringsrom på fartøyet for å bekrefte at det ikke er mer fangst om bord.

Etter alle disse kontrollhandlingene vil fiskeriinspektøren undersøke om den reelle vekten av kvantumet fisk stemmer overens med det som er registrert i fangstdagboken og på seddelen.

Kilde: Intervju med Fiskeridirektoratet ved region Nordland



Kilde: Colourbox

Tabell 3 Kontrolldekningsgrad for landinger av fisk.* I prosent

Region	Finnmark		Troms		Nordland		Trøndelag		Møre og Romsdal		Sum	
	2003–2005	2006–2010	2003–2005	2006–2010	2003–2005	2006–2010	2003–2005	2006–2010	2003–2005	2006–2010	2003–2005	2006–2010
Kontrolldekning kystfiskeflåten	2,1	1,7	1,0	1,0	1,4	0,7	0,5	0,3	1,5	1,25	1,5	1,2
Kontrolldekning havflåten	4,9	3,0	3,5	3,5	12,0	8,2	10,3	40,0	5,1	3,6	6,0	5,3
Kontrolldekning totalt	2,2	1,7	1,1	1,1	1,6	1	0,6	0,4	2,4	1,5	1,8	1,4

* For den enkelte region vil kontrolldekningen være noe høyere enn det som er oppgitt i tabellen på grunn av direktoratets sjøtjenestes kontroller på land, særlig i de tre nordligste regionene. Disse kontrollene er ikke fordelt på de respektive regionene i statistikken, men er tatt hensyn til i den totale kontrolldekningen for alle de fem regionene. Tall per 2010 er oppdatert per mars.

Kilde: Bearbejdet statistikk fra Fiskeridirektoratet og de fem utvalgte regionkontorene

Tabell 3 viser den gjennomsnittlige årlige andelen landinger fra norske fartøyer som ble kontrollert per region og totalt i henholdsvis perioden 2003–2005 og perioden 2006–2010. Tabellen viser også kontrolldekningen for kyst fiskefartøyer og havfiskefartøyer. Norske fartøyers landinger utgjør over 95 prosent av det totale antallet landinger. Tabellen viser generelt sett at andelen landinger som har blitt kontrollert, har gått ned fra perioden 2003–2005 til perioden 2006–2010.

Det generelle kontrollnivået for landinger av fisk
 Tabell 3 viser at den gjennomsnittlige årlige andelen landinger av all fisk fra norske fartøyer som har blitt kontrollert (= kontrolldekningsgrad) totalt sett, gikk ned fra 1,8 prosent i perioden 2003–2005 til 1,4 prosent i perioden 2006–2010. Nedgangen i dekningsgrad gjelder for de fleste av regionene, mens i Troms har den vært omtrent på samme nivå hele tiden. Nedgangen har vært størst i region Finnmark og region Møre og Romsdal. Disse regionene har likevel hatt den høyeste dekningsgraden både i perioden 2003–2005 og i perioden 2006–2010, mens region Trøndelag har hatt den laveste kontrolldekningen i begge periodene.

På lik linje med 2007-revisjonen er det også skilt mellom kontrolldekningsgraden for kystfiskefartøyer og havfiskefartøyer (noen av de største kystfiskefartøyer er definert som havgående fartøyer). Tabellen viser at kontrolldekningen er gjennomgående høyere for de havgående fartøyer enn for kystfiskefartøyer.

Kontrolldekningen har totalt sett gått noe ned for begge kategoriene. Det gjelder også de fleste av regionene. Region Troms er på samme nivå som i den forrige perioden. Trøndelag har hatt en sterk vekst i kontrolldekningen av de største

fartøyer. Regionen har imidlertid få landinger av store fartøyer sammenliknet med de øvrige regionene.

Tabellen viser at kontrolldekningen av enkeltlandinger av kystfiskeflåten er relativt lik den totale kontrolldekningen i den enkelte region. Det skyldes at 95 prosent av det totale antallet landinger av norske fartøyer i de utvalgte regionene ble gjort av kystfiskefartøyer i perioden 2003–2005 og i perioden 2006–2010. Kontrollomfanget av disse fartøyer vil derfor utgjøre en vesentlig faktor for den totale kontrolldekningen av enkeltlandinger av fisk.

Antallet landinger er basert på antallet sluttsedler, hvor én seddel tilsvarer én landing. Sluttsedler gir imidlertid ikke et nøyaktig uttrykk for antallet landinger, særlig for de havgående fartøyer. Det skyldes at det kan utstedes flere sluttsedler per landing gjort av havgående fartøy, for eksempel fordi det skal skrives én sluttseddel per kjøper og én per fangstområde. Tall fra Norges Råfisklag viser at det i gjennomsnitt ble utstedt 3,4 sluttsedler per landingsseddel i 2005. Tilsvarende tall fra Sunnmøre og Romsdal Fiskesalslag var seks–sju sluttsedler per landingsseddel i 2004 og 2005. Kontrolldekningen for havfiskefartøyer vil derfor være noe høyere enn det kontrollstatistikken gir uttrykk for. Det er et bedre samsvar mellom antall sluttsedler og antall landinger av kystfiskefartøy. Kystfiskefartøyenes landinger utgjør om lag 95 prosent av de norske fartøyenes landinger i løpet av et år.

Årsaker til varierende kontrolldekning

I 2007-revisjonen ble det vist til at en årsak til varierende kontrolldekning mellom regionene var at regionene i ulik grad benyttet dokumentkontroller framfor fullkontroller i landings-

kontrollene. Regioner med høy kontrollandel brukte ofte en større andel av mindre ressurskrevende dokumentkontroller. I perioden 2006–2010 kan ikke en slik sammenheng påvises. Regionene med henholdsvis lavest og høyest andel dokumentkontroller av samtlige regioner har for eksempel også den høyeste kontrolldekningen.

Øvrige forklaringsfaktorer, som landingsmønstrene i de ulike regionene og ressursfordelingen, vil framgå av avsnitt 6.4.5.

Årsaker til nedgangen i kontrolldekningsgraden

Parallelt med nedgangen i det totale antallet kontroller fra perioden 2003–2005 til perioden 2006–2010 har antallet landingskontroller gått ned fra den ene perioden til den andre, jf. tabell 3.

Som kontrollstatistikken viser, trekker også regionene og Fiskeridirektoratet fram at økt bruk av fullkontroller er sentralt for å forklare den påviste nedgangen i antall kontroller og nedgangen i dekningsgraden. Dette har vært en styrt utvikling fra direktoratets side, hvor regionene har blitt pålagt å legge om kontrollinnretningen fordi man, som tidligere vist, anser fullkontroller for å være mer hensiktsmessige enn dokumentkontroller.

Fiskeridirektoratet peker i denne sammenhengen på at nye elektroniske løsninger og krav til rapportering vil gjøre det mulig å gjennomføre flere automatiske dokumentkontroller. Krav om elektronisk fangstdagbokføring ble innført for alle norske fartøyer over 21 meter fra 1. april 2010, og for alle fartøyer over 15 meter fra 1. januar 2011. På denne måten kan opplysningene i den elektroniske fangstdagboken automatisk sjekkes opp mot opplysningene på sluttседler og landingssедler ved landing av fisk for å avdekke eventuelle store avvik mellom oppgitte og faktiske fangstmengder. Kontrolldekningsgraden for landinger av fangst vil således kunne økes betydelig framover.

Se vedlegg 2 for kontrollomfanget av landinger av torsk spesielt.

Kontrollen med landinger fra russiske fartøyer og tredjelands fartøyer

Fiskeridirektoratets regioner kontrollerer også utenlandske fartøyer som lander fangst i norske havner. Det internasjonale kontrollregimet for landinger av torsk og hyse fra russiske fartøyer og tredjelands fartøyer har blitt vesentlig endret siden avslutningen av 2007-revisjonen. Som vist

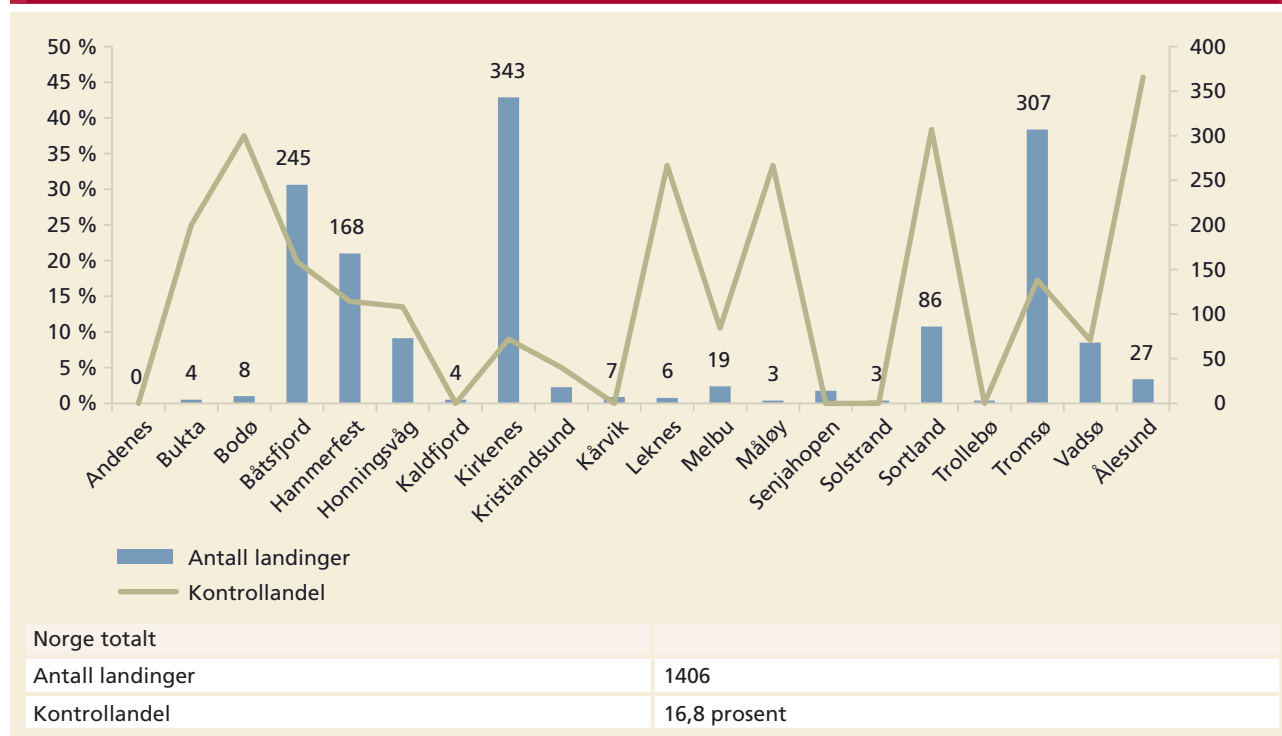
til i 2007-revisjonen innførte NEAFC 1. mai 2007 forpliktende regler om havnestatskontroll for alle medlemslandene.

Havnestatskontrollen omfatter dermed Russland, alle EU-land, Island, Færøyene, Grønland og Norge. Kontrollregimet gjelder landinger av fangster av frossen fisk fra konvensjonsområdet og omfatter landinger fra både fiskefartøyer og transportfartøyer i medlemslandenes havner. Ordningen innebærer at 15 prosent av alle utenlandske landinger av frossen fisk skal kontrolleres. For Norges del innebærer det i praksis at 15 prosent av alle landinger av frossen fisk som landes i norske havner fra russiske fartøyer, islandske fartøyer, færøyske fartøyer og EU-fartøyer, skal kontrolleres. Siden det meste av fisken som landes av utenlandske fartøyer, er frossen fisk, vil derfor en stor del av utenlandske fartøyer som lander fisk i Norge, falle under havnestatskontrollen. Havnestatskontrollen angir ikke regler for hvor stor andel av kvantumet som landes, som skal kontrolleres.

Havnestatskontrollen innebærer at utenlandske fartøyer som skal lande fryst fangst i et annet NEAFC-land, må sende en forhåndsmelding til havnestaten før landingen finner sted. Meldingen skal inneholde opplysninger om hvilken fisk som finnes om bord, kvantum og produkttype. Havnestaten sender forhåndsmeldingen videre til fiskefartøyet's flaggstat, som må bekrefte at fangsten er lovlig fanget, og at fartøyet's kvoter er avregnet, før havnestaten kan tillate landing og videre transport eller omsetning av fisken. Kontrollene skal omfatte fullstendig overvåkning 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. NEAFC har opprettet en database med oversikt over alle innmeldte landinger og hvor mange av landingene som har blitt kontrollert.

Som vist i kapittel 4 er innføringen av havnestatskontrollen ifølge Fiskeridirektoratet og Fiskeri- og kystdepartementet en vesentlig forklaring på den store nedgangen i det ulovlige overfisket av torsk og hyse i Barentshavet og Norskehavet. I intervju oppgir russiske fiskerimyndigheter ved Det føderale fiskeribyrået i Moskva at de deler denne oppfatningen. Fiskeribyrået peker på at havnestatskontrollen er et av de viktigste tiltakene i kampen mot ulovlig, urapportert og uregistrert fiske.

Figur 3 NEAFC-landinger i Norge



Kilde: NEAFCs kontrolldatabase

Nærmere om Norges gjennomføring av NEAFCs havnestatskontroll

Figur 3 viser antallet NEAFC-landinger i norske havner og andelen av dem som har blitt kontrollert fra mai 2007 til september 2010. Figuren viser at Norge totalt sett oppfyller kravet om at minst 15 prosent av landingene som faller inn under havnestatsregimet, skal kontrolleres. Figuren viser samtidig at antall landinger og kontrollfrekvensen har variert betydelig mellom de ulike havnene. Det skal likevel understrekes at det er på det nasjonale nivået kravet om 15 prosent gjelder.

Figuren viser at antall landinger i ulike havner har variert fra 0 til ca. 350. Finnmark har flere av de største mottakshavnene sammen med Troms. Videre går det fram at det ikke er noen direkte sammenheng mellom kontrollfrekvensen og antallet landinger fisk. Noen større havner har hatt en kontrollfrekvens på over 15 prosent. I noen mindre havner har det blitt gjennomført en stor andel kontroller, 30–40 prosent, mens det i andre mindre havner ikke har vært gjennomført noen kontroller.

Region Finnmark opplyser at den relativt lave kontrollfrekvensen i Kirkenes skyldes at havnen er en av de største mottakerne av utenlandsk frosset torskerastoff i Norge. Regionen har ikke hatt inspektører fast på stedet, og i Kirkenes har man også prioritert andre kontroller enn havne-

statskontrollene. Derfor har ressursbruken og kontrollinnsatsen reelt sett vært betydelig større enn i andre havner. Regionen vil øke antallet kontroller i Vadsø fordi man har styrket bemanningen der.

I havnestatskontrollen er det ikke satt krav om hvor stor andel av landet kvantum fisk som skal kontrolleres. Tall fra NEAFCs kontrolldatabase viser at Fiskeridirektoratets regioner har fullkontrollert ca. 40 000 tonn torsk og hyse i den aktuelle perioden. Det innebærer at om lag 10 prosent av kvantumet frossen fisk som har blitt landet av utenlandske fartøyer, har blitt fullkontrollert.

Alle de fire forespurte regionene mener at havnestatskontrollen er et viktig kontrolltiltak. Noen peker på at dette kontrolltiltaket er ressurskrevende, men at det likevel er en fornuftig prioritering. Region Finnmark, som har hovedansvaret for gjennomføringen av analyse av totaluttaket av torsk og hyse i Barentshavet og Norskehavet, viser også til at havnestatskontrollen kun er ett av flere sentrale kontrolltiltak. Systemet sikrer et likt regime ved at man får verifisert førstehåndslandinger av det legale fisket.

Regionen peker videre på at fartøyenes landinger i flaggstatens egne havner er unntatt fra havnestatskontrollen. Det gjør det vanskeligere å få



Fiskeridirektoratets inspektører i arbeid.

Kilde: Riksrevisjonen

oversikt over slike landinger. Her trekker regionen fram at det har vært en økning i mengden fisk som landes i Murmansk, etter innføringen av havnestatskontrollen. Her skal det også legges til at gjennom lov med virkning fra 2009 må flere russiske fartøyer lande fangsten sin i Russland. På denne bakgrunn peker region Finnmark på at et annet viktig kontrolltiltak er den løpende kartleggingen av utenlandsk fiske i Barentshavet. Kartleggingen er et viktig redskap for å sikre at all fisk blir registrert.

Fiskeridirektoratet sentralt opplyser i intervju at regionene har fått beskjed om ikke å kontrollere mer enn 15 prosent av de utenlandske landingene av frossen fisk fordi det ellers vil bli en svært skjev fordeling mellom kontrollen av utenlandske og norske landinger.

Havnestatskontrollen avdekker i liten grad brudd på regelverket. Dette temaet vil imidlertid omtales i mer detalj i avsnitt 6.10.3.

I intervju med NEAFC-sekretariatet ble det opplyst at Norge er et av medlemslandene som har en god gjennomføring og oppfølging av havnestatskontrollen. Øvrige nasjoners gjennomføring av havnestatskontrollen er omtalt i avsnitt 6.10.

Nærmere om kontrollen av det russiske fisket

Når i underkant av 90 prosent av alle utenlandske landinger gjøres av russiske fartøyer, vil en stor del av havnestatskontrollen gjelde disse. Som det

ble vist til i 2007-revisjonen, ble i tillegg samtlige russiske fiskefartøyer som anløper norske havner, kontrollert. Denne praksisen vedvarte i perioden 2006–2010. Kontrollene retter seg primært ikke inn mot å avdekke brudd på det norske regelverket. Hovedformålet er å samle inn informasjon som kan sikre et best mulig grunnlag for å analysere det russiske fisket i Barentshavet og avdekke eventuelle brudd på russisk regelverk – særlig ulovlig overfiske. I mange tilfeller vil kontrollen av de russiske fartøyene kun omfatte en innhenting av dokumenter om bord. Dokumentene innhentes heller ikke nødvendigvis kun i forbindelse med en landing, men også når fartøyene er inne til bunkring eller reparasjoner. Man innhenter også dokumenter fra transportfartøyer.

Alle de innhentede dokumentene og resultatene av de ordinære kontrollene blir i tillegg til den ordinære saksbehandlingen i den enkelte region oversendt Fiskeridirektoratets regionkontor i Finnmark (Vadsø) for videre analyse. Kontoret mottar i tillegg til all informasjon fra de øvrige regionkontorene også informasjon fra Kystvakten og russiske myndigheter. Gjennom havnestatskontrollen mottar kontoret informasjon om landinger gjort av russiske fartøyer fra havner i alle andre NEAFC-land.⁷⁴ I 2007-revisjonen ble det vist til at Fiskeridirektoratet ikke fikk

74) Et EU-fartøy som lander frossen fisk i et annet EU-land, er ikke omfattet av havnestatskontrollen, og norske myndigheter vil ikke automatisk motta informasjon om disse landingene. Omfanget av denne typen landinger er imidlertid begrenset.

opplysninger om russiske landinger i enkelte stater i Europa. Dette problemet er løst gjennom havnestatskontrollen. Se ellers kapittel 4 om gjennomføringen av analysen av totaluttaket av torsk og hyse i Barentshavet og Norskehavet.

I 2007-revisjonen ble det vist til at det var sjelden kontrollene av de russiske fiskefartøyene avdekket brudd på det norske regelverket. Det samme gjelder i perioden 2006–2010, hvor ett russisk fartøy ble gitt advarsel i 2006 og et annet ble anmeldt i 2007. Det innebærer imidlertid ikke at fartøyene ikke kan ha brutt russiske fiskeribestemmelser.

Kontrollen med øvrige utenlandske fartøyer ved landing av torsk

I 2007-revisjonen ble det vist til at kontrolldekningen av enkeltlandinger fra tredjelands fartøyer var over 40 prosent i perioden 2003–2005. I perioden 2006–2010 ble det gjort i overkant av 100 landinger fra tredjelands fartøyer. Tall fra Fiskeridirektoratet viste at ca. 21 prosent av disse landingene ble kontrollert.

Kontrollhovedgruppe 2:

Kontroller av anlegg på land

I tillegg til å kontrollere fiskefartøyer i forbindelse med landing av fisk gjennomfører regionene kontroller hvor fiskemottak og øvrige fiskeanlegg på land er de primære kontrollobjektene. Dette er den andre hovedformen for kontroller som

regionene gjennomfører, og denne typen utgjorde ca. 20 prosent av samtlige kontroller som Fiskeridirektoratets regioner gjennomførte i perioden 2003–2005. Da er alle lager, fiskemottak, produksjonsanlegg og øvrige fiskeanlegg på land tatt med. Som vist i 2007-revisjonen innebar en større del av disse kontrollene kun et gjennomsyn av dokumenter. For perioden 2006–2010 viser statistikken at regionene i mindre grad bruker dokumentkontroller. Regionene benytter i større grad omsetningskontroller og lagerkontroller, som tar lengre tid. Derfor har andelen kontroller av anlegg på land sunket til under 10 prosent av samtlige kontroller regionene gjennomfører.

Fiskeridirektoratet har, som vist til i 2007-revisjonen, bedt regionene om å øke antallet kontroller av landanlegg. Fordelen med denne typen kontroller er blant annet at de kan avdekke om virksomheten har brutt regelverket, parallelt med at flere landinger av fisk vil kunne bli etterkontrollert i én kontroll.

I lagerkontrollene blir det fysiske kvantum fisk som oppbevares ved et anlegg, talt opp og kontrollert opp mot sentrale dokumenter som landingssedler og sluttседler. En omsetningskontroll er en bredt anlagt kontroll hvor det blir undersøkt om det kvantum fisk som er registrert på landingssedler og sluttседler, er i overensstemmelse med dokumentasjon på omsetning og øvrige relevante dokumenter ved et fiskemottak



Landingskontroll i Tromsø.

Kilde: Riksrevisjonen

Tabell 4 Kontrolldekningsgrad for landanlegg.* I prosent

Region	Finnmark		Troms		Nordland		Trøndelag		Møre og Romsdal		Totalt	
	2003–2005	2006–2010	2003–2005	2006–2010	2003–2005	2006–2010	2003–2005	2006–2010	2003–2005	2006–2010	2003–2005	2006–2010
Kontrolldekning totalt	6,2	18,5	54	56	29	25	23	32	32	50	29	34

* Tall for 2010 er oppdatert per mars.

Kilde: Bearbeidet statistikk fra Fiskeridirektoratet og de fem regionkontorene

Tabell 5 Kontrolldekningsgrad for landanlegg for hvitfisk.* I prosent

Region	Finnmark		Troms		Nordland		Møre og Romsdal		Totalt	
	2003–2005	2006–2010	2003–2005	2006–2010	2003–2005	2006–2010	2003–2005	2006–2010	2003–2005	2006–2010
Kontrolldekning	0	5,4	5,6	29	14	6	10	11	10	9,4

* Tall for 2010 er oppdatert per mars.

Kilde: Bearbeidet statistikk fra Fiskeridirektoratet og de fire regionkontorene

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 kvoteavregning. Fisk kan blant annet gå uregistrert gjennom systemet ved at et anlegg kjøper fisk fra fiskefartøyer uten å melde kjøpene inn til salgslagene. Som et ledd i eller i forkant av en omsetningskontroll vil regionene som regel også nullstille virksomhetens lagre. Det innebærer at det blir gjennomført lagertelling for å sikre at man har full oversikt over kvantumet fisk som finnes i de aktuelle lagrene til virksomheten på et gitt tidspunkt, før dokumenter kontrolleres nærmere. Denne typen tellinger regnes ikke som kontroller og er ikke tatt med i kontrollstatistikken, jf. tabell 2.

Kontrollomfang

På lik linje som for landinger av fisk kan omfanget av lagerkontroller og omsetningskontroller uttrykkes ved kontrolldekningsgrad – det vil si hvor stor andel av fiskemottak og øvrige anlegg som har blitt kontrollert. For å vise utviklingen i andelen lagerkontroller og omsetningskontroller, er den gjennomsnittlige årlige dekningsgraden for samtlige anlegg på land per region vist i tabell 4 for henholdsvis perioden 2003–2005 og perioden 2006–2010. Tabellen viser at kontrolldekningsgraden har økt.

Tabellen viser at regionene i all hovedsak har gjennomført flere lagerkontroller og omsetningskontroller i perioden 2006–2010 enn i perioden

2003–2005. Størst har økningen vært i region Finnmark. Nordland har hatt en noe lavere kontrolldekning, men det er også denne regionen som har klart flest mulige kontrollobjekter, og det er ikke alle som er like interessante i et kontrollperspektiv.

Kontroller av fiskemottak og øvrige anlegg for torsk og annen hvitfisk

Som vist i 2007-revisjonen var omfanget av lagerkontroller og omsetningskontroller lavere for torsk enn for andre arter på grunn av mangler i kontrollmetodikken.

Tabell 5 viser gjennomsnittlig årlig andel lagerkontroller og omsetningskontroller av anlegg for torsk og annen hvitfisk per region og totalt for årene 2003–2005 og 2006–2010. Tallene er noe usikre på grunn av mangelfulle opplysninger i Fiskeridirektoratets inspeksjonsdatabase, men viser likevel med sikkerhet at etterkontrollen av torsk og annen hvitfisk fortsatt er lav.

Tabellen viser at totalt sett er bruken av lagerkontroller og omsetningskontroller på omtrent samme nivå i periodene 2003–2005 og 2006–2010. Totalt sett ble om lag 10 prosent av alle mottakene og anleggene for torsk og annen hvitfisk kontrollert gjennom lagerkontroller eller omsetningskontroller i begge periodene. Til sammenlikning ble over 30 prosent av samtlige anlegg på land gjenstand for denne typen kontroll i perioden 2006–2010 (jf. tabell 4). Da det er noe usikkerhet knyttet til tallene, blir de ikke ytterligere kommentert på regionnivå. Hovedpoenget

er at det fortsatt er en relativt liten andel av mottak og anlegg for torsk og annen hvitfisk som blir kontrollert gjennom lagerkontroller og omsetningskontroller.

Mangelfulle utbyttefaktorer

Som vist i 2007-revisjonen pekte alle regionene på at det var utfordringer knyttet til å kontrollere produksjonsanlegg, mottaksanlegg og lagre for hvitfisk, medregnet torsk, på grunn av mangelfulle utbyttefaktorer. I større lagerkontroller og omsetningskontroller avstemmes kvantumet fisk som er kjøpt mot kvantumet som er solgt i løpet av en periode, etter følgende oppsett:

Inngående balanse	Kvantum fisk
+ Kjøp	Kvantum fisk
- Salg	Kvantum fisk
= Utgående balanse	Kvantum fisk

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 når mottak og anlegg førstehåndskjøper fisken, angis kvantumet i rundvekt. Før fisken selges videre kan anlegget og mottaket omarbeide den til eksempelvis torskefilet eller et konvensjonelt produkt som saltfisk, klippfisk eller tørrfisk. I kontrollarbeidet må det følgelig legges til grunn faktorer (såkalte utbyttefaktorer) som gjør det mulig å beregne hva kvantumet omarbeidet fisk utgjør i rundvekt. Når utbyttefaktorene er mangelfulle, blir kontrollresultatene usikre.

I 2007-revisjonen viste flere av regionene til at hvis man skal anmelde en virksomhet på bakgrunn av uregelmessigheter basert på utbyttefaktorer, må det være sikkert at faktorene som blir lagt til grunn i kontrollen, vil bli vurdert som valide i en eventuell rettssak. Fiskeridirektoratet delte regionens syn på at de mangelfulle utbyttefaktorene innen hvitfisksektoren var en sentral utfordring i kontrollarbeidet.

I 2007-revisjonen ble det vist til at Fiskeridirektoratet sammen med regionene hadde igangsatt et arbeid for å videreutvikle og utarbeide nye utbyttefaktorer. Fiskeridirektoratet hadde også gitt en føring om at alle anlegg i den enkelte region skulle kartlegges.

Fiskeridirektoratet opplyser i intervju at det som et ledd i dette arbeidet nå er laget en veileder for å utarbeide utbyttefaktorer av saltfisk og tørrfisk. Det er også startet et prosjekt for å kartlegge utbyttefaktorer for produksjonen av klippfisk.

Direktoratet peker imidlertid på at mangelfulle utbyttefaktorer fortsatt er en utfordring i kontrollen. Utfordringene fører til at regionene fortsatt gjennomfører omsetningskontroller av konvensjonelle hvitfiskprodukter i begrenset antall. I direktoratets saltfiskprosjekt lyktes man ikke i å utarbeide generelle utbyttefaktorer, men kun en veileder for hvordan utbyttefaktorer skal utarbeides. Regionene gjennomfører isteden utbyttekontroller i bedrifter for å finne fram til individuelle faktorer for hvert produkt i hver bedrift. Regionene må ofte også bruke ulike faktorer i ulike sesonger fordi utbyttet varierer gjennom året.

Flere av regionene peker dessuten på at det fortsatt er utfordringer i arbeidet med utbyttefaktorene. Alle regionene har startet med utbyttemålinger basert på den nye metodikken, men enkelte regioner peker på at det kan være svært tidkrevende. Det trekkes også fram at det med den nye metodikken kan være vanskelig å få utbyttemålinger som er nøyaktige nok, blant annet fordi man må ta utbytteprøver av samme virksomhet på ulike tider av året for å være sikre på at utbyttefaktoren blir av god nok kvalitet. Én av regionene har på denne bakgrunn ikke gjennomført noen kontroll av saltfiskanlegg i perioden 2006–2010. Én region peker også på at produksjonsmetodikken i noen virksomheter har blitt endret, noe som medfører at Fiskeridirektoratets etablerte metodikk ikke er helt dekkende.

Lageroversikt og forsendelser

I 2007-revisjonen ble det vist til at for å gjennomføre omsetningskontroller er det 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 kunne legges til grunn i en kontroll. Det kom også fram at det fantes eksempler på at virksomheter ved anmeldelse basert på virksomheters egne lagerregnskaper hadde bortforklart overtredelsen med at deres egen lageroversikt hadde vært mangelfull. Regionene nevnte i tillegg at det var en utfordring å spore fisk som fraktes mellom ulike anlegg som eies av samme virksomhet. Én av regionene pekte på at det burde vært

strengere krav til lagerføring og oversikt over hva den enkelte virksomhet har av fisk på sine lagre og anlegg, og hva som transporteres mellom anlegg.

Flere av regionene peker på at man fortsatt ikke kan legge til grunn lagerregnskapene som virksomhetene selv utarbeider, i regionenes kontrollarbeid. Fiskeridirektoratet viser imidlertid til at en ny landingsforskrift har vært på høring i 2010. Denne vil stille strengere krav til fiske-mottakene. Mottakene må blant annet føre landingsjournal, ha separat stuing på lageret for produkter som tilhører ulike eiere, og de må kunne dokumentere intern flytting av produkter innad i større selskaper. At det tidligere ikke har vært stilt slike krav, har gjort det vanskeligere å gjennomføre etterfølgende kontroller, og regionene har etterspurt en slik regelendring. Én av regionene viser til at den nye forskriften vil gjøre det enklere å følge med på produksjonen ved de enkelte anleggene. Denne regionen peker likevel på at det beste ville være om det var virksomheten som hadde bevisbyrden med å dokumentere lagerbeholdningen, og ikke direktoratets regioner.

Hovedkontrollgruppe 3:

Sjøtjenestens kontroller på land og av fiskefartøyer på sjøen (kystnært fiske)

Fiskeridirektoratet kontrollerer og overvåker fiskeriaktiviteten på sjøen henholdsvis gjennom Sjøtjenesten og Overvåkningstjenesten. Dette er kontrollhandlinger som kommer i tillegg til den enkelte regions gjennomføring av landingskontroller og kontroller av anlegg på land. Overvåkningstjenesten blir presentert i vedlegg 6.

Sjøtjenesten

Sjøtjenesten er organisert med én enhet for Nord-Norge og én for Sør-Norge. Sjøtjeneste Nord administreres ved regionkontoret i Troms. Sjøtjeneste Nord's 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, utkast og fiske i stengte områder. Kontrollen på sjøen består i hovedsak i å borde fartøyer for å følge fangstoperasjonen. Til dette arbeidet disponerer Sjøtjeneste Nord to fartøyer. 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. Denne regionen leier også inn private fartøyer i sitt eget arbeid.

Tilstedeværelsen i de ulike regionene vil variere med fiskerisesongene. Sjøtjeneste Nord's 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.

Sjøtjenestens kontrollaktivitet

Kontrollstatistikken til Fiskeridirektoratet viste at Sjøtjeneste Nord gjennomførte i overkant av 600 kontroller i 2005. Om lag 460 av disse kontrollene ble rettet mot fartøyer og landinger, mens 160 av dem ble rettet mot anlegg på land. I perioden 2006–2010 har Sjøtjeneste Nord gjennomført i overkant av 1800 kontroller, og de aller fleste av disse er fullkontroller av landinger. Kontrollene gjennomføres i alle de tre nordligste regionene. Sjøtjenestens kontroller av landing av fisk og av mottaksanlegg innbærer at kontrolldekningen i den enkelte region vil være noe høyere enn det som er vist i tabellene 3–5.

Sjøtjeneste Sør gjennomfører årlig 250–300 kontroller. De fleste er redskapskontroller, mens enkelte er dokumentkontroller og fullkontroller av fiskefartøyer. Sjøtjeneste Sør benyttes også i direktoratets havbruksforvaltning under kontroller av oppdrettsanlegg.

Fiskeridirektoratets sjøtjeneste og Indre Kystvakt vil kunne operere i de samme kystnære områdene i sitt kontrollarbeid. Kystvaktskvadron Nord opplyste i intervju at det ikke er en absolutt grense mellom Kystvaktens og Fiskeridirektoratets ansvar i kontrollarbeid. Sjøtjeneste Sør eller Sjøtjeneste Nord opplyste at de ikke mottar seilingsplaner fra Indre Kystvakt. Men etatene søker å sikre en koordinering i kontrollarbeidet.

6.4.4 Avdekkede brudd på regelverket

Treffprosent

Kontrollarbeidet til Fiskeridirektoratets regionkontor skal gjennom den samlede kontrollvirksomheten 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 fisk. Når regionene avdekker brudd på regelverket,

Tabell 6 Andelen av fiskeridirektoratets kontroller som har avdekket overtredelser. I prosent*

Region	Finnmark		Troms		Nordland		Trøndelag		Møre og Romsdal		Totalt	
	2003–2005	2006–2010	2003–2005	2006–2010	2003–2005	2006–2010	2003–2005	2006–2010	2003–2005	2006–2010	2003–2005	2006–2010
Advarsler	1,3	3,6	2,5	2,9	4,2	8,1	2,5	2,8	10,0	11,0	4,1	6,0
Anmeldelser	1,4	3,0	1,4	2,2	1,2	3,4	2,8	4,5	1,0	1,4	1,4	2,8
Alle overtredelser	2,7	6,7	3,9	5,1	5,4	11,5	5,3	7,3	11,0	12,3	5,5	8,8

* Tallene er oppdatert per mars 2010.

Kilde: Bearbeidet statistikk fra Fiskeridirektoratet og de fem regionkontorene

kan de benytte ulike sanksjoner. I praksis benytter regionene advarsel når det konstateres et mindre alvorlig lovbrudd, og anmeldelse når lovbruddet vurderes å være av alvorlig karakter.

Tabell 6 viser andelen av regionkontorenes kontroller som har avdekket brudd på regelverket fordelt på sanksjonene advarsler og anmeldelser for henholdsvis periodene 2003–2005 og 2006–2010.

Tabellen viser at den gjennomsnittlige treffprosenten for de utvalgte regionene var 5,5 prosent i perioden 2003–2005, mens den i perioden 2006–2010 har økt til nærmere 9 prosent. Økningen i treffprosenten har vært gjennomgående for alle regionene.

Både andelen advarsler og andelen anmeldelser har også økt fra den ene perioden til den andre. Tabellen viser samtidig at treffprosenten varierer mellom regionene. Region Møre og Romsdal har hatt høyest treffprosent i begge periodene. Region Troms og region Finnmark har hatt den laveste treffprosenten. Hvis man regner med kontrollene til Sjøtjeneste Nord vil imidlertid treffprosenten for disse regionene øke noe fordi Sjøtjenestens treffprosent er høyere enn for enkelte av regionene.

Region Møre og Romsdal viser i intervju til at regionen prioriterer arbeidet med risikovurderinger høyt. Regionen mener også at måten den har organisert ressurskontrollen på, med en sentralisert styring og koordinering av ressursene, bidrar til den relativt høye treffprosenten. Flere av de øvrige regionene peker på at bedre verktøy, økt bruk av risikoanalyser og mer planlagte kontroller er faktorer som har bidratt til den økende treffprosenten.

Ifølge Fiskeridirektoratet skyldes variasjonene i treffprosent mellom regionene blant annet forskjeller i fiskeriaktivitet i ulike deler av landet. I Møre og Romsdal er det for eksempel en større

andel store havfiskefartøyer som lander fisk. Regionen gjennomfører derfor færre kontroller, og flere av dem er risikovurderte. I andre regioner, som Finnmark og Trøndelag, er det flere små fartøyer som lander fangst. Region Finnmark har også generelt brukt mye ressurser på russiske fartøyer og havnestatskontroll. Som det framgår av havnestatskontrollstatistikken er det sjelden disse kontrollene avdekker brudd på regelverket.

I 2007-revisjonen ble det vist til at det var markante forskjeller mellom regionene når det gjaldt hvordan de reagerte overfor overtredere av fiskeriregelverket, særlig bruken av advarsler i forhold til anmeldelser til politiet. Forskjellene har blitt mindre, men fortsatt er andelen advarsler i regionene Møre og Romsdal og Nordland betydelig høyere enn i de andre regionene.

For å sikre bedre likebehandling mellom regionene har regiondirektørene initiert et prosjekt (VATER) hvor representanter for flere av regionene samles for å gå gjennom et utvalg kontroll saker i én region og vurdere reaksjonene som ble gitt. Prosjektet startet i november 2010 og vil fortsette i 2011.

Fiskeri- og kystdepartementet opplyser i intervju at det fortsatt er et forbedringspotensial for å sikre bedre likebehandling mellom regionene.

Typen overtredelser

I 2007-revisjonen ble det vist til at om lag 70 prosent av alle overtredelser som ble avdekket i de utvalgte regionene, var knyttet til mangelfull føring av fangstdagbok. I perioden 2006–2010 utgjør også mangler ved føring av fangstdagbok den største andelen regelbrudd. Inkluderes mangler ved sluttседler og/eller landingsседler, utgjør dette til sammen over 80 prosent av alle brudd Fiskeridirektoratet avdekker i kontrollene. Avvik mellom fangstdagbok og det reelle kvantumet vil ikke automatisk innebære at fisk er forsøkt unndratt fra registrering.

Treffprosent etter type kontroll

I 2007-revisjonen ble det vist til at den totale treffprosenten for fullkontrollene var over 8 prosent, mens treffprosenten for dokumentkontrollene var i underkant av 4 prosent. Fullkontrollene avdekket således brudd på regelverket i dobbelt så mange tilfeller som dokumentkontrollene. I perioden 2006–2010 fordeler treffprosenten per kontrolltype seg som vist i tabell 7. Tabellen viser treffprosenten for alle regionene i perioden 2006–2010.

Tabell 7 Treffprosent etter type kontroll*

Kontrolltype	Treffprosent
Dokumentkontroll	9,5
Fullkontroll	7,1
Lagerkontroll	5,0
Mottakskontroll	2,7
Omsetningskontroll	17,1
Transportkontroll	14,5

* Tallene er oppdatert per mars 2010.

Kilde: Kontrollstatistikk fra Fiskeridirektoratet

Tabellen viser at de gjennomførte dokumentkontrollene har truffet bedre i perioden 2006–2010 enn i perioden 2003–2005. Som tidligere nevnt har det dessuten vært gjennomført færre dokumentkontroller i perioden 2006–2010 enn i den forrige perioden. Andelen fullkontroller har vært høyere, og treffprosenten har holdt seg stabil sammenliknet med perioden 2003–2005. Treffprosenten for omsetningskontrollene har vært høyest blant alle kontrollkategoriene.

Avdekkede brudd på regelverket blant de utenlandske fartøyene

I perioden 2003–2005 ble det avdekket to overtredelser av det norske regelverket begått av russiske fartøyer. I perioden 2006–2010 ble det

avdekket fire brudd på regelverket blant russiske fartøyer. Det gir en treffprosent på 0,4 prosent. I denne sammenhengen vises det til Fiskeridirektoratets analyser av det russiske fisket i Barentshavet som er knyttet til om russiske fartøyer overholder russisk fiskeriregelverk, med særlig henblikk på overfiske. Som vist i kapittel 4 har dette arbeidet avdekket brudd på russisk lovgivning.

I perioden 2003–2005 ble det avdekket mindre enn ti tilfeller av overtredelser av det norske regelverket begått av tredjelands fartøyer. Det innebærer at treffprosenten i disse kontrollene var rundt 3 prosent. I perioden 2006–2010 ble det avdekket i underkant av 20 overtredelser blant tredjelands fartøyer, hvilket gir en treffprosent for disse på rundt 8 prosent.

Øvrige sanksjonsmuligheter overfor norske og utenlandske fartøyer

Fiskeridirektoratet har også mulighet til å bruke administrative sanksjoner når det avdekkes overtredelser av regelverket. Disse sanksjonene kan brukes ved overtredelser som anses som mer alvorlige enn når det gis en advarsel, men ikke tilstrekkelig alvorlig til at man vil gå til politianmeldelse.

I 2007-revisjonen ble det stilt spørsmål ved om bruken av denne typen sanksjoner ble benyttet i tilstrekkelig grad, særlig overfor russiske fartøyer. Tabell 8 viser i hvilken grad Fiskeridirektoratet har brukt administrative sanksjoner ved brudd på fiskeriregelverket for perioden 2003–2005 og perioden 2006–2010.

I intervju opplyser Fiskeridirektoratet at det i liten grad benytter muligheten til å bruke administrative sanksjoner. I praksis brukes slike sanksjoner kun overfor gjengangere. Inndragning av lisens kommer alltid i tillegg til anmeldelse eller andre sanksjoner.

Tabell 8 Fiskeridirektoratets bruk av administrative sanksjoner*

Reaksjon	Avslag på søknad om ervervstillatelse / tilbakekalling av ervervstillatelse**		Avslag på søknad om lisens / tilbakekalling av lisens til utenlandske fartøyer		Bortfall av kjøpergodkjenning		Ileggelse av overtredelsesgebyr		Totalt	
	2003–2005	2006–2010	2003–2005	2006–2010	2003–2005	2006–2010	2003–2005	2006–2010	2003–2005	2006–2010
Antall	5	6	4	8	1	0	0	0	10	14

* Tallene er oppdatert per 15. november 2010.

** Samtlige saker gjelder midlertidig tilbakekalling. I perioden 2006–2010 varierte tilbakekallingen fra én til tre måneder.

Kilde: Fiskeridirektoratet

Tabell 9 Fiskeridirektoratets årsverk til kontroll

Region	Finnmark		Troms		Nordland		Trøndelag		Møre og Romsdal		Totalt	
	2006	2009/ 2010	2006	2009/ 2010	2006	2009/ 2010	2006	2009/ 2010	2006	2009/ 2010	2006	2009/ 2010
Totalt antall årsverk	28	33	47	52	42,5	41	20	18	33	38	170	182
Antall inspektører	11	13	8	12	13	15,5	2,3	3,6	8	11	42	55
Andel inspektører	39 %	39 %	17 %	23 %	31 %	38 %	11,5 %	20 %	24 %	29 %	25 %	30 %

Kilder: Årsrapporter fra Fiskeridirektoratet og intervju/telefonintervju med eller spørrebrev til de respektive regionene

Siden 1981 har Fiskeridirektoratet tilbakekalt 28 lisenser fra utenlandske fartøyer. Fra og med 2006 har ett fartøy fått inndratt lisensen. Det var et portugisisk fartøy som hadde manipulert sorteringsristen. Fra og med 2006 har det vært sju tilfeller av lisensnekt basert på overtredelser som var begått året før. Tre av disse tilfellene gjaldt ett og samme russiske fartøy. Fiskeridirektoratet opplyser at det ikke er aktuelt å ilegge administrative sanksjoner overfor russiske fartøyer som overfisker sin kvote, fordi det i slike tilfeller ikke er snakk om overtredelse av norsk lov- og regelverk.

Fiskeridirektoratet er gitt mulighet til å ilegge lovbruddsgebyr ved brudd på deltakerloven. I havressurslova er det også tatt inn bestemmelser om lovbruddsgebyr. Fiskeri- og kystdepartementet opplyser i intervju at det planlegges å ferdigstille høringsrunden for forslag til en forskrift om lovbruddsgebyr med hjemmel i havressurslova før sommeren 2011. Målet er at alvorlighetsgraden på administrative saker øker, slik at politi- og påtalemyndighet avlastes (jf. ellers kapittel 7). Departementet opplyser at det har bydd på utfordringer å bruke andre administrative sanksjoner, som inndragning av ervervstillatelse eller lisens.

6.4.5 Ressursbruk og kvaliteten på kontrollene til Fiskeridirektoratet

Ressursbruk

Ved hvert av Fiskeridirektoratets sju underliggende regionkontorer er det en kontrollseksjon som er tillagt 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 i overkant av 60 inspektører i de 7 fiskeriregionene som gjennomfører kontroller. Det er et noe høyere antall enn i 2006. Sett i forhold til antall kontroller på landsbasis per år gjennomfører hver inspektør i gjennomsnitt 60–80 kontroller per år. I tillegg til å kontrollere må inspektørene bruke tid på å innhente informa-

sjon i forkant av en kontroll og gjøre nødvendig etterarbeid og saksbehandling. Kontrollarbeidet vil også kunne kreve en del reisevirksomhet.

Kontrollsakene som inspektørene utarbeider, behandles av saksbehandlere ved regionkontorene. Etter tall fra direktoratet var det i 2006 ca. ti årsverk som ble benyttet til saksbehandlingsoppgaver i tilknytning til ressurskontrollarbeidet i de sju regionene.

Tabell 9 viser totalt antall årsverk og antall inspektører og dessuten andelen inspektører i de utvalgte regionene basert på opplysninger fra regionene.

Som nevnt innledningsvis har ressurskontrollen blitt styrket ressursmessig siden avslutningen av 2007-revisjonen. Tabellen viser at antallet inspektørårsverk har økt i alle regionene. De fleste regionene har også økt andelen inspektørårsverk sammenliknet med det totale antallet årsverk i den enkelte region. Tabellen viser at ressursfordelingen fortsatt varierer mellom regionene. Region Trøndelag har vedvarende lavest andel inspektørårsverk med rundt 20 prosent. Finnmark og Nordland har høyest andel inspektører med i underkant av 40 prosent.

For å gi en indikasjon på fordelingen av inspektørressurser sammenliknet med arbeidsmengde ble det i 2007-revisjonen presentert en figur som viste forholdet mellom antall landinger og mengde fisk landet per inspektør. Den viste at det var en vesentlig variasjon i antall inspektører i den enkelte region sammenliknet med kvantumet fisk landet og antall landinger. Tallene viste blant annet at antall landinger per inspektør varierte fra 2600 i region Møre og Romsdal til 8700 i region Trøndelag. På den annen side var kvantumet fisk per inspektør fire ganger større i Møre og Romsdal sammenliknet med både region Trøndelag og region Finnmark.

Fiskeridirektoratet viste til at det var enkelte skjevheter i ressursfordelingen blant annet som følge av tidligere omorganiseringer. Disse organisatoriske endringene har medført at fordelingen av ressursene til kontrollarbeidet ikke alltid har vært tilpasset behovet. I 2007-revisjonen ble det vist til at et utvalg arbeidet med å vurdere ressursfordelingen, men at det kun var aktuelt med mindre justeringer i fordelingen av kontrollressursene.

Figur 4 viser andelen inspektører i forhold til henholdsvis det totale landede kvantumet fisk og det totale antallet landinger per region etter tall for 2009. Figuren gir på lik linje som i 2007-revisjonen et uttrykk for at det er ulike landingsmønstre i de fem regionene. Sammenliknet med 2006 har antallet landinger per inspektør blitt redusert i alle de fem regionene. Målt i antall landinger har ressursene også blitt mer likt fordelt.

Totalt sett har variasjonene blitt redusert også kvantumsmessig. Kvantum landet fisk per inspektør har økt i de tre nordligste regionene sammenliknet med 2007-revisjonen. Samtidig har det gått noe ned i Trøndelag og Møre og Romsdal. På denne måten vedvarer den samme ulikheten i kvantum i forhold til antall inspektører mellom Trøndelag og Møre og Romsdal. Mengden fisk per inspektør i Trøndelag var i overkant av 1000 tonn, mens den var 4500 tonn i Møre og Romsdal. På den annen side har spennet mellom Møre og Romsdal og de tre nordligste regionene blitt redusert.

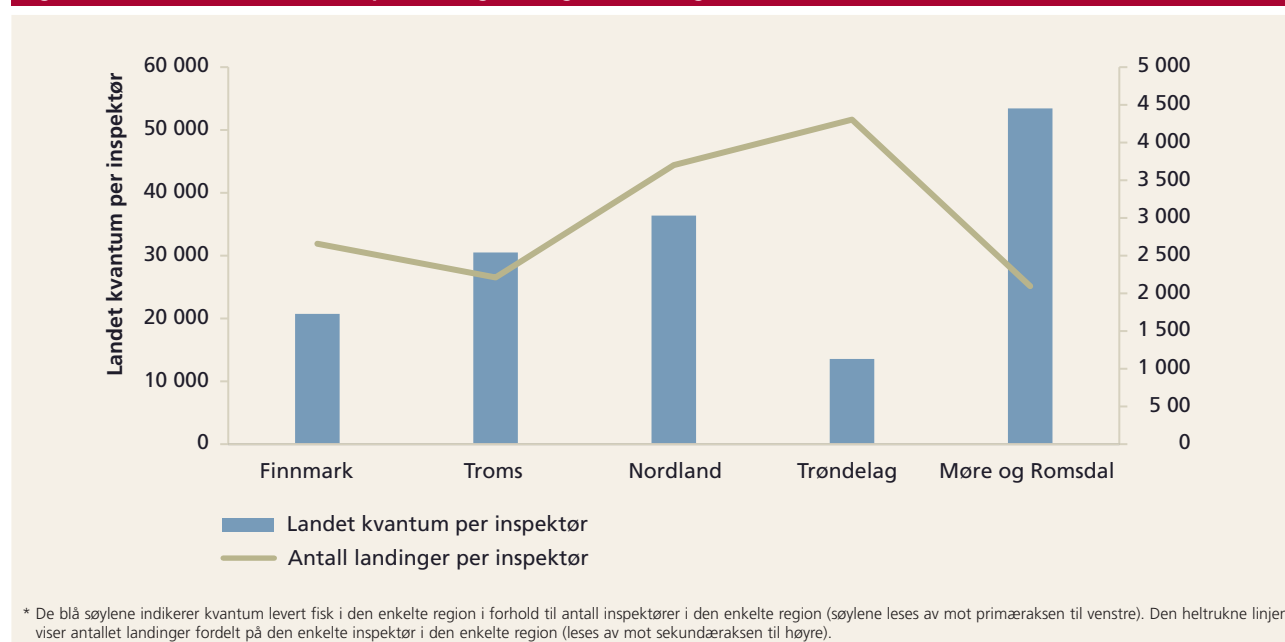
Kvaliteten på og dokumenteringen av kontrollarbeidet er omtalt i vedlegg 3.

6.5 Samarbeid om kontroll mellom norske og russiske fiskerimyndigheter

Som vist til i 2007-revisjonen ble behovet for et operativt samarbeid mellom norske og russiske myndigheter diskutert for første gang på møtet i Den blandete norsk-russiske fiskerikommisjon (Fiskerikommisjonen) i 1992. Bakgrunnen var økte leveranser av fisk til Norge fra russiske fartøyer og at dette hadde skapt utfordringer i kontrollarbeidet. En arbeidsgruppe ble etablert på møtet, og dette ble forløperen til det man i dag referer til som Det permanente utvalg. Utvalget består av representanter for Fiskeridirektoratet og Kystvakten på norsk side og Det føderale fiskeribyrået i Murmansk og grensetjenesten ved Den føderale sikkerhetstjenesten FSB i Murmansk fylke på russisk side.

Det permanente utvalg har siden vært en arena for overordnede drøftinger av kontrollsamarbeidet. Partene i Det permanente utvalg møtes som regel to til fire ganger per år. På møtene utveksles informasjon om utvikling og endringer i forvaltning og kontroll innen fiskerisektoren i de to landene. Ifølge Fiskeri- og kystdepartementet har arbeidet i Det permanente utvalg vist framgang de siste par årene, men samarbeidet er avhengig av enkeltpersoners medvirkning.

Figur 4 Forholdet mellom antall inspektører og omfanget av landinger av fisk*



Kilder: Landingsstatistikk fra Fiskeridirektoratet og årsverkstall fra den enkelte region

Under Det permanente utvalg er det opprettet ulike arbeidsgrupper som blant annet utreder ulike spørsmål og rapporterer tilbake til Det permanente utvalg. Hva gjelder kontrollspørsmål ble det etter et norsk initiativ opprettet et underutvalg for forvaltnings- og kontrollspørsmål under Det permanente utvalg på Fiskerikommisjonen 34. sesjon. I tillegg til kontrolletatene som er med i Det permanente utvalg, består underutvalget av representanter for tollvesenet, skattemyndighetene og politi- og påtalemyndighetene fra begge land (tollvesenet og skattemyndighetenes rolle i dette samarbeidet er presentert i avsnitt 6.8).

Ifølge Fiskeridirektoratet ønsker norsk side at underutvalget skal bidra til å bedre kontrollsamarbeidet mellom ulike etater og sikre en effektiv sanksjonering av overtredelser. Ifølge Fiskeridirektoratet har det vært vanskelig å få alle de aktuelle etatene til å delta. På møtet i april 2010 deltok imidlertid alle aktørene, det vil si Fiskeridirektoratet, Kystvakten, statsadvokaten i Troms og Finnmark, Toll- og avgiftsdirektoratet, Skattedirektoratet, Økokrim og Politidirektoratet fra norsk side og Fiskeribyrådet, FSBs grensetjeneste i Murmansk fylke, statsadvokaten for miljø i Murmansk fylke, tollmyndighetene i Murmansk og skattemyndighetene i Murmansk og politiet (innenriksministeriet) fra russisk side.

Fiskeridirektoratet opplyser i intervju at det vil videreføre arbeidet i underutvalget, men ønsker generelt større interesse fra russisk side i arbeidet.

6.5.1 Operativt samarbeid og gjennomføring av felleskontroller

Operativt samarbeid baseres i større grad på direkte kontakt mellom de involverte etatene i Norge og Russland. Fiskeridirektoratet opplyser i intervju at direktoratets daglige kontakt med russiske myndigheter er svært begrenset.

I 2010 ble det ifølge Fiskeridirektoratet for første gang gjennomført to norsk-russiske inspektørutvekslinger i henholdsvis Murmansk og Tromsø. Representanter for henholdsvis Fiskeridirektoratet og FSBs grensetjeneste observerte en landingskontroll. Etter direktoratets vurdering bidrar utveksling til å øke forståelsen for ressurskontrollsystemene i begge land.

I tillegg deltok norske og russiske fiskerimyndigheter på en felleskontroll i Nederland høsten 2010. Det er den eneste felleskontrollen norske

og russiske myndigheter har gjennomført de siste årene. Besøket kom i stand på russisk initiativ.

6.6 Kystvaktens kontrollvirksomhet

6.6.1 Overordnet beskrivelse av Kystvaktens virksomhet

Kystvaktens viktigste ansvarsområde er å hevde norsk suverenitet og suverene rettigheter i norske havområder og utøve myndighet på vegne av flere departementer i territorialfarvannet og havområder under norsk jurisdiksjon. En hovedoppgave er å ivareta ressurskontrollen av fiskeriene på havet gjennom fysisk tilstedeværelse og inspeksjoner av fiskefartøyer. Hensikten er blant annet å bidra til å holde oversikt over totaluttaket av fisk, avdekke eventuelle kvoteoverskridelser, avdekke ulovlig bruk av redskap og avdekke fangst av fisk under minstemål. Kystvakten har også en rekke andre oppgaver innen redningsberedskap, oljevernberedskap, sjøsikkerhet og andre sivile oppgaver.

Kystvakten er en del av Sjøforsvaret. Sjef Kystvakten er faglig ansvarlig for virksomheten i Kystvakten og de to operative kystvaktsskvadronene, som er Kystvaktsskvadron Nord med base på Sortland og Kystvaktsskvadron Sør med base på Haakonsvern i Bergen. Kystvaktens operative ressurser ledes av Forsvarets Operative Hovedkvarter (FOH) i Bodø gjennom kystvaktsskvadronene i tett samarbeid med Sjef Kystvakten. Det betyr at Kystvaktens virke blir støttet av Forsvarets øvrige ressurser.

Det er bestemt at den nåværende landorganisasjonen i Kystvakten, det vil si Sjef Kystvakten med stab og de to kystvaktsskvadronene, skal legges ned. Det skal opprettes én operativ kystvaktsskvadron for hele Norge, som vil bli lokalisert på Sortland. Omorganiseringen skal være avsluttet i 2012. Budsjettet til Kystvakten er i underkant av 1 mrd. kroner i 2011, mens budsjettet for 2007 var på 816 mill. kroner.

Ressurskontrollen i Kystvaktsskvadron Nord

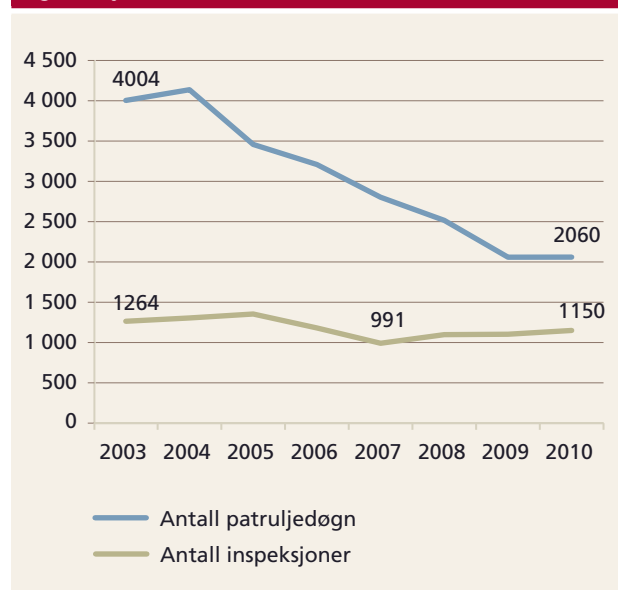
På linje med 2007-revisjonen vil det også denne gangen bli lagt vekt på Kystvaktsskvadron Nord's ressurskontroll fordi det er denne skvadronen som i all hovedsak har det operative ansvaret for de havområdene som har fellesbestander av torsk og hyse. I tillegg til Norges territorialfarvann nord for 65. breddegrad, dekker skvadronen havområdene i Norges økonomiske sone nord for 65. breddegrad, hele fiskevernsonen ved Svalbard og fiskerisonen ved Jan Mayen. Skvadronen

bidrar også med patruljering av internasjonale farvann, blant andre Smutthavet og Smutthullet som reguleres gjennom NEAFC.

Et viktig mål på Kystvaktens aktivitetsnivå er produksjonen av patruljedøgn per år og antallet inspeksjoner. Begrepet patruljedøgn betyr at fartøyene er fullt bemannet og er på patrulje. Figur 5 viser utviklingen i antall patruljedøgn og antall inspeksjoner som Kystvaktsskvadron Nord har gjennomført i perioden 2003–2010. Figuren viser at antall patruljedøgn har gått jevnt ned i den aktuelle perioden. Antall patruljedøgn har imidlertid stabilisert seg på i overkant av 2000 i 2009 og 2010. Representanter for skvadronen antar også at antall fartøydøgn vil øke noe når de nyeste fartøyene er fullt operative.

Figur 5 viser videre at antall inspeksjoner per år gikk ned fra ca. 1300 i 2003 til under 1000 i 2007 for så å øke gradvis til i underkant av 1200 inspeksjoner ved utgangen av 2010. Øvrige aspekter knyttet til produksjonstallene til skvadronen på overordnet nivå er belyst under figuren.

Figur 5 Kystvaktsskvadron Nord's aktivitetsnivå, 2003–2010



Kilder: Årsrapporter fra Kystvaktsskvadron Nord og inspeksjonsstatistikk fra Kystvakten

Årsaken til nedgangen i antall patruljedøgn er at Kystvakten har skiftet ut flere av de eldre fartøyene med et redusert antall nye fartøyer som er spesialbygget for å løse Kystvaktens oppgaver. Dette medførte at Kystvaktens disponible fartøyer sank fra 17 i 2003 til 11 i 2008. Ved utgangen av 2010 disponerer Kystvakten 14 fartøyer, ni havgående fartøyer og fem fartøyer i Indre Kystvakt. Størst er nedgangen blant kystvaktfartøyene som

patruljerer de kystnære områdene, (indre kystvaktskip) fra fem til to skip. Normal operasjonell fordeling nord for 65. breddegrad er fem havgående fartøyer og to til bruk i Indre Kystvakt. Fire av de fem havgående fartøyene er helikopterbærende, og av disse har ett fartøy isbryterkapasitet. Fartøyene ledes av Kystvaktsskvadron Nord. Kystvaktsskvadron Sør disponerer to havgående fartøyer og tre fartøyer i Indre Kystvakt sør for 65. breddegrad. Uavhengig av skvadroninndeling blir Kystvaktens ressurser disponert av Forsvarets Fellesoperative Hovedkvarter i henhold til enhver tid gjeldende risikobilde og prioritet. En betydelig del av patruljetiden benyttes til ressurskontrollen.

Selv om skvadronen totalt sett er mindre til stede på havet enn tidligere, opplyser skvadronen at man er svært fornøyd med de nye fartøyene i Barentshav-klassen i Ytre Kystvakt og Nornen-klassen i Indre Kystvakt. Fartøyene utgjør en stor forbedring fordi de er bygget ut fra Forsvarets spesifikasjoner og dermed er spesialtilpasset Kystvaktens behov. Skvadronen viser også til at dagens flåte er mer fleksibel og mobil, og at fartøyene kan forflytte seg raskere på havet. Det er dessuten en større andel militært personell med politimyndighet om bord, noe som gir mulighet for økt kontrollvirksomhet.

Skvadronen opplyser at den har relativt god oversikt over fiskeriene i de aktuelle havområdene, men basert på risikovurderingene skvadronen har utarbeidet, ønsker Kystvakt Nord å gjennomføre flere inspeksjoner enn i dag.

Ifølge Forsvarsdepartementet er alle Kystvaktens fartøyer, med unntak av det helikopterbærende fartøyet KV "Andenes", bemannet med to skift. Det er i Langtidsplanen for Forsvaret lagt til grunn at også dette fartøyet skal oppbemannes til å seile med to skift, men iverksettelsen er utsatt som følge av forsinket leveranse av de nye NH-90 maritime helikoptrene. KV "Andenes" patruljerer i dag ca. 150 døgn i året. En bemanningsøkning vil kunne øke antall patruljedøgn til opp mot det dobbelte. Ifølge Kystvaktsskvadron Nord unyttes de øvrige fartøyene ca. 250–300 dager per år.

Et annet aspekt er at fire av de totalt 14 skipene i Kystvaktens flåte er innleid. Representanter for kystvaktsskvadron Nord mener det ville ha vært en økonomisk fordel om Kystvakten kunne ha eid samtlige fartøyer. Eksempelvis betalte Kystvakten årlig 50 mill. kroner i leie for fartøyet KV "Harstad". Kystvakten måtte i tillegg dekke utgifter til bunkers, proviant og mannskap. Da

Tabell 10 Inspeksjoner av fartøyer fra ulike nasjoner*

	Norske fartøyer	Russiske fartøyer	Tredjelands fartøyer	Totalt
2003–2005	1585 (40,4 %)	1733 (44,2 %)	605 (15,4 %)	3923
2006–2010	1654 (36,1 %)	2298 (50,2 %)	627 (13,7 %)	4579

*Tall for 2010 er oppdatert per mars.

Kilde: Inspeksjonsstatistikk fra Kystvakten

Kystvakten overtok KV "Harstad" til eget eie, kunne fartøyet driftes for ca. 30 mill. kroner årlig, alle driftskostnader inkludert.

En annen ressursmessig utfordring i kontrollen som skvadronen trekker fram, er utdanningen av fiskerioffiserer. Skvadronen har tilstrekkelig med 2personell som kan brukes i ressurskontrollen, men Sjøkrigsskolen utdanner ikke et tilstrekkelig antall kandidater til å dekke Kystvaktens behov, og derfor er andelen som er ansatt på kontrakt, betydelig. Som for alt kontraktsbefal i Forsvaret, kan kontraktene normalt sett ikke forlenges etter at medarbeideren har fylt 35 år (i særskilte tilfeller kan de forlenges til 38 år), og det er vanskelig å gi tilstrekkelig mange kontraktsbefal fast ansettelse. En viss rotasjon er nødvendig, men etter skvadronens erfaring mister man for mange erfarne fiskerioffiserer som skvadronen gjerne skulle ha hatt i tjeneste i noen flere år.



Kystvaktens inspektører kontrollerer at fangst ikke er under minstemål.

Kilde: Riksrevisjonen

6.6.2 Nærmere om Kystvaktsskvadron Nord's kontrollvirksomhet

Kontroller av norske, russiske og tredjelands fartøyer

2007-revisjonen viste hvordan inspeksjonene Kystvaktsskvadron Nord gjennomfører, var fordelt mellom henholdsvis norske, russiske og tredjelands fartøyer. Tabell 10 viser utviklingen i denne fordelingen av inspeksjoner på nasjoner i henholdsvis perioden 2003–2005 og perioden 2006–2010. Tabellen viser antall og andel kontroller gjennomført av Kystvaktsskvadron Nord av henholdsvis norske, russiske og tredjelands fartøyer i periodene 2003–2005 og 2009–2010.

Tabell 10 viser at halvparten av kontrollene i perioden 2006–2010 omfattet russiske fartøyer. Det er en liten økning fra perioden 2003–2005. Andelen norske fartøyer og tredjelands fartøyer som har blitt kontrollert, har blitt redusert fra den ene perioden til den andre. For samme analyse av torsk- og hysefiskeri, se vedlegg 7.

Samtidig må omfanget av kontroller ses i sammenheng med antallet aktive fiskefartøyer Kystvakten kan kontrollere – det vil si kontrolldekningsgraden. Kontrolldekningsgraden er forholdet mellom antall kontroller som er gjennomført, og antall kontrollobjekter det er mulig å kontrollere.

Kontrolldekningsgrad

I 2007-revisjonen ble det for Kystvaktens kontroller vist til dekningsgraden i kontrollarbeidet for de fartøyene som var aktive i torskfiske – det vil si hvor stor andel av aktive torskfiskefartøyer som ble kontrollert på havet. For å sammenlikne med situasjonen i perioden 2003–2005, er kontrolldekningsgraden for 2009 framstilt i tabellene 11–13 for henholdsvis norske, russiske og tredjelands fartøyer.

Resultatet for norske fartøyer er vist i tabell 11. Tabellen viser kontrolldekningsgraden for norske fartøyer som driver et aktivt torskfiske på havet, og for alle norske fartøyer nord for 62. breddegrad i 2005 og 2009. I tabellen er også dekningsgraden

Tabell 11 Kontrolldekningsgrad for norske fartøyer i torskefiske

	2005	2009
Antall havgående fartøyer som fisket etter torsk nord for 62. breddegrad*	87	118
Antall som har blitt kontrollert	52	90
Antall fartøyer som har blitt kontrollert 1–3 ganger	51	89
Antall fartøyer som har blitt kontrollert mer enn 3 ganger	1	1
Antall fartøyer som ikke har blitt kontrollert	35	28
Dekningsgrad (prosent kontrollerte av alle fartøyer)	59,7	76,3
Totalt antall fiskefartøyer nord for 62. breddegrad**		5000
Antall som har blitt kontrollert		209
Dekningsgrad		4,2

* Tallene for 2005 gjelder norske fartøyer med trålkonsesjon for torsk nord for 62. breddegrad. Tallene for 2009 gjelder antall aktive norske fartøyer i torskefiske nord for 62. breddegrad (havgående fartøyer og fartøyer som fisker utenfor grunnlinjen).
 ** Alle merkeregistrerte fartøyer nord for 62. breddegrad

Kilde: Fartøyregisteret til Fiskeridirektoratet koblet med data fra Kystvaktens kontrolldatabase

for samtlige norske fartøyer som driver fiske nord for 62. breddegrad, framstilt.

Tabellen viser at andelen norske fartøyer som driver aktivt torskefiske på havet og utenfor grunnlinjen, har økt fra i underkant av 60 prosent i 2005 til 76 prosent i 2009. Tar man alle de norske fiskefartøyene som driver et aktivt fiske nord for 62. breddegrad med i analysen, vil dekningsgraden for Kystvaktsskvadron Nord sine inspeksjoner være i overkant av 4 prosent.

Tabell 12 viser at dekningsgraden for kontroll av russiske fartøyer har vært høy, og den var over 90 prosent i 2005. I 2009 var den redusert til ca. 65 prosent.

Tabell 13 viser at dekningsgraden for tredjelands fartøyer var høy i 2005, men var betydelig lavere i 2009, da den var 50 prosent.

Om man sammenlikner dekningsgraden for norske russiske og tredjelands fartøyer som har fisket torsk, har den gått opp for norske fartøyer

Tabell 12 Kontrolldekningsgrad for russiske fartøyer i torskefiske

	2005	2009
Antall russiske fartøyer som er aktive i torskefiske	108	168
Antall russiske fartøyer som har blitt kontrollert	100	109
Antall russiske fartøyer som har blitt kontrollert 1–3 ganger	64	70
Antall russiske fartøyer som har blitt kontrollert mer enn 3 ganger	36	41
Antall russiske fartøyer som ikke har blitt kontrollert	8	57
Dekningsgrad (prosentandel kontrollerte russiske fartøyer)	92,6	64,9

Kilder: Kystvaktens inspeksjonsstatistikk og intervju med Kystvaktsskvadron Nord

Tabell 13 Kontrolldekningsgrad for tredjelands fartøyer i torskefiske

	2005	2009
Antall tredjelands fartøyer som har vært aktive i torskefiske	49	70
Antall tredjelands fartøyer som har blitt kontrollert	45	35
Antall tredjelands fartøyer som har blitt kontrollert 1–3 ganger	32	26
Antall tredjelands fartøyer som har blitt kontrollert mer enn 3 ganger	13	9
Antall tredjelands fartøyer som ikke har blitt kontrollert	4	35
Dekningsgrad (prosentandel kontrollerte tredjelands fartøyer)	91,9	50

Kilder: Kystvaktens inspeksjonsstatistikk og intervju med Kystvaktsskvadron Nord

og ned for russiske fartøyer og tredjelands fartøyer. Når man tar hensyn til alle norske fartøyer, er kontrolldekningsgraden likevel vesentlig høyere for utenlandske fartøyer.

Ifølge Kystvaktskvadron Nord er det flere grunner til at russiske fartøyer og tredjelands fartøyer blir kontrollert oftere enn norske. Kystvakten kontrollerer i hovedsak til havs og i et mindre omfang i kystnære områder. Skvadronen peker derfor på følgende faktorer som en forklaring på ulik kontrolldekningsgrad:

Flåtestrukturen: Den norske flåten i torskefisket består i stor grad av mindre kystfiskefartøyer, og ca. 55 prosent av den norske torskekvoten fiskes av disse. Per 2010 var det totalt sett i underkant av 7000 registrerte norske fiskefartøyer. Blant disse var ca. 4000 under 10 meter og over 2000 var mellom 10 meter og 15 meter. Disse fartøyene leverer relativt små mengder fangst daglig og kan derfor bli kontrollert oftere av Fiskeridirektoratet ved landing og av Indre Kystvakt og direktoratets sjøtjeneste under fisket langs kysten. Basert på risikoanalyser er det derfor ikke hensiktsmessig å kontrollere disse fartøyene like grundig som fisket ute på havet.

Kvoteavregning: Samtlige norske fartøyer kvoteavregnes ved landing, og landingstallene innrapporteres ukentlig til Fiskeridirektoratet (jf. avsnitt 6.2.2 om kvotekontroller). Norske fiskerimyndigheter har derfor løpende oversikt over norske fartøyers uttak av fisk opp mot de tildelte kvotene. På bakgrunn av at utenlandske fartøyer som fisker i norske farvann, blir kvoteavregnet av flaggstaten, har ikke norske myndigheter den samme oversikten over kvoteavregningen for de utenlandske fartøyene. Utenlandske fartøyer lander i tillegg oftere fangsten i utlandet. For at norske myndigheter skal kunne kontrollere de utenlandske fartøyenes uttak av fisk i norske farvann, må disse rapportere til norske myndigheter om blant annet oppstart av fiske og fangst per uke. Inspeksjoner Kystvakten gjennomfører, gjør at norske myndigheter kan substanskontrollere de opplysningene de utenlandske fartøyene melder inn til norske fiskerimyndigheter.

Gjennomsnittlig antall døgn på havet: Hvert enkelt norsk fartøy vil som regel tilbringe kortere tid på fiskefeltet enn de russiske, fordi kvotene til de norske fartøyene er mindre enn kvotene til de russiske fartøyene. Det foreligger ikke oppdatert statistikk, men fra Kystvaktens erfaring vil det være mindre forskjell på inspeksjonshyppigheten

mellom nasjonene dersom man legger antallet inspeksjoner per fiskedøgn til grunn.

6.6.3 Utvelgelse av kontrollobjekter og kvaliteten på Kystvaktens kontroller

I 2007-revisjonen ble det vist til at Kystvakten sammen med Fiskeridirektoratet og fiskesalgs-lagene har utarbeidet en felles nasjonal strategisk risikovurdering for ressurskontroll på fiskeri-området. Det ble også referert til at dette var et viktig verktøy for Kystvaktens kontrollarbeid, og at kontrollene i større grad ble innrettet mot de fartøyene hvor man antok at det var en større risiko for brudd på regelverket. Tidligere var utvelgelsen av fartøyer mer tilfeldig.

Representanter for Kystvaktskvadron Nord opplyser i intervju at den nasjonale strategiske risikovurderingen fortsatt er viktig i ressurskontrollen. Med færre fartøyer til disposisjon enn tidligere må skvadronen nøye prioritere ressursene som er til disposisjon. Den nasjonale risikovurderingen er i denne sammenhengen et meget nyttig verktøy for den overordnede planleggingen av ressurskontrollen. I tillegg utarbeider skvadronen på operativt nivå et dokument som kalles "Sjef KystVakt Nord – Intensjons- og Policydokument" (SKVIP). SKVIP er underordnet den nasjonale strategiske risikovurderingen og beskriver blant annet metodikken som skal benyttes i inspeksjonene. Dokumentet er dynamisk og oppdateres jevnlig slik at det til enhver tid dekker skvadronens faktiske utfordringer i ressurskontrollen.

På bakgrunn av disse dokumentene og opplysninger som blant annet inspeksjonshistorikk, fangstmeldinger og aktiv- og passivmeldinger utarbeider fiskerioffiserene og fiskerirådgiveren på skvadronens base daglig en oversikt over fartøyer som det er aktuelt å inspiserer i de aktuelle havområdene. Fiskeriinspektørene om bord på kystvaktfartøyene innhenter i tillegg informasjon som for eksempel inspeksjonshistorikk for hvert enkelt fartøy. I siste instans er det fiskeriinspektørene og skipssjefen om bord i hvert enkelt kystvaktfartøy som bestemmer hvilke fiskefartøyer som skal inspiseres.

Som tidligere nevnt er et elektronisk risikovurderingssystem for ressurskontrollen under utarbeidelse. Ifølge kystvaktskvadronen vil elektronisk operasjonell risikovurdering (ELORV) gi en mer effektiv og objektiv utvelgelse av risikoobjekter. ELORV vil være et viktig hjelpemiddel i ressurskontrollen og gi mer kvalifiserte analyser. Samtidig vil det ifølge skvadronen alltid

Forberedelser før inspeksjon

Før en inspeksjon vil det aktuelle fartøyet ha blitt risikoanalysert av fiskerioffiserer på land og/eller fiskerioffiserer om bord på kystvaktfartøyet. Fiskerinspektørene om bord på kystvaktfartøyet vil blant annet studere tilgjengelig satellittsporsingsinformasjon og eventuelle rapporteringer til Fiskeridirektoratet (gjelder særlig for utenlandske fartøyer). I tillegg blir fartøyet sjekket i en felles inspeksjonsdatabase for Kystvakten og Fiskeridirektoratet.

Etter at det er bestemt at et fartøy skal inspiseres, kaller kystvaktfartøyet opp det aktuelle fiskefartøyet med anmodning om å få komme om bord for inspeksjon. Fiskeriinspektørene klargjør alt utstyr og border så fartøyet via en lettboat.

Kontrollhandlinger om bord

Etter ombordstigning informerer fiskeriinspektørene kapteinen om inspeksjonen. Fiskeriinspektøren vil stille kapteinen generelle spørsmål om fisket, som hvor de har fisket, hvilke produkter de har produsert, mengden fisk om bord og hvor stor kapasitet lasterommet har.

Fiskeriinspektørene vil først gjennomføre en foreløpig dokumentkontroll hvor man blant annet sammenholder opplysninger i fangstmeldinger og aktivmeldinger med summeringene i fangstdagboken. Om bord på utenlandske fartøyer vil man også gå igjennom kvotebrev. Fiskeriinspektørene vil i tillegg gå igjennom de offisielle lasteromstegningene. Opplysningene inspektørene finner her, vil bli brukt som grunnlag for å estimere fartøyets lastekapasitet og for å forberede kontrollen av lasterommet.

Etter den foreløpige dokumentgjennomgangen går fiskeriinspektørene på dekk for å kontrollere redskapene. På en tråler vil man måle maskevidden til ca. 20 masker. Man vil også kontrollere om sorteringsristen er korrekt montert, og om vinkelen på risten er korrekt. Man vil i tillegg kontrollere stroppene på risten. Hvis det kommer fangst opp på dekk under kontrollen, vil inspektørene sjekke størrelsen på fisken for å sjekke at det ikke er fisk under minstemål eller ulovlig bifangst. Når det foregår produksjon om bord, vil inspektørene kontrollere fabrikken og om produksjon av for eksempel fileter blir gjennomført i henhold til regelverket. Også her sjekkes det om det er stor innblanding av småfisk. På større fartøyer vil fisken som regel bli fryst. Også i innfrysingsrommet vil man kontrollere for fisk under minstemål eller ulovlig bifangst. Så sjekker inspektørene lasterommet i fartøyet for å estimere mengden fangst om bord. I denne sammenhengen brukes ulike metoder avhengig av mengden fisk som er i rommet, og stuingen. Man kan telle esker og/eller beregne ledig kapasitet i rommet ut fra utnyttelsesgraden. Lasermålere kan brukes i dette arbeidet. I tillegg til kvantumsmålingene blir enkelte sekker og esker åpnet for å sjekke om produktet i sekken/esken stemmer overens med merkingen med hensyn til fiskeslag og bearbeidingsgrad.

Til slutt sammenlikner inspektørene resultatene av den fysiske kontrollen med opplysningene i dokumentene. Etter at den fysiske kontrollen er gjennomført, gjør inspektørene alle nødvendige beregninger av fangstmengden i rommet. Inspektørene sammenlikner også den beregnede fangstmengden med opplysningene i fangstdagboken, skipets produksjonslogg og eventuelle opplysninger som er innrapportert til Fiskeridirektoratet.

Når det avdekkes avvik mellom inspektørens estimat over kvantumet i lasterommet og estimatet i fangstdagboken, og det skal avgjøres om det skal reageres på dette, er det viktig å vurdere hvor sikre inspektørens estimater er. Dersom for eksempel de fysiske forholdene vanskeliggjør beregningene eller inngangsverdiene er usikre, vil inspektørene ta hensyn til det og legge inn større sikkerhetsmarginer før det hevdes at kapteinen har oppgitt ukorrekte estimater. Dersom inspektørene har gode data og forholdene har tillatt gode metodiske beregninger, kan kapteinen få pålegg om å korrigere fangstdagboken selv ved små avvik. Dersom avvikene er betydelige og sikre, kan det medføre anmeldelse/oppbringelse.

Alle kontrollopplysninger blir ført i Kystvaktens inspeksjonsskjema. Skjemaet blir undertegnet av fiskeriinspektøren og kapteinen. Kapteinens signatur innebærer kun at kapteinen er kjent med innholdet i skjemaet, og ikke nødvendigvis at han er enig i innholdet. Kapteinen har anledning til å komme med en merknad på skjemaet dersom han har noe å tilføye eller ikke er enig i konklusjonene. Kapteinen mottar en kopi av inspeksjonsskjemaet. Fiskeriinspektøren stempler også i fangstdagboken etter siste nedtegnelse. Dermed kan inspektørene ved neste inspeksjon se hvilke opplysninger i fangstdagboken som allerede har blitt kontrollert.

Etter retur til kystvaktfartøyet blir informasjonen i inspeksjonsskjemaet registrert elektronisk i den felles inspeksjonsdatabase med Fiskeridirektoratet. Dermed har alle Fiskeridirektoratets og Kystvaktens enheter tilgang til kontrollopplysningene kort tid etter at inspeksjonen er avsluttet.



Kilde: Colourbox

være behov for å gjennomføre stikkprøvekontroller i tillegg.

Det er alltid to inspektører som gjennomfører inspeksjonene sammen. Inspektørene må forholde seg til Kystvaktens etiske retningslinjer. Skvadronen gjennomfører en sikkerhetsvurdering av alle ansatte hvert femte år i forbindelse med sikkerhetsklarering og reklarering. Denne inkluderer blant annet en sjekk av inspektørens privatøkonomi. Det er ikke avdekket tilfeller hvor en inspektør har tatt imot bestikkelser, og det foreligger ingen indikasjon på at det er korrupsjon i Kystvakten.

Ifølge representanter for Kystvaktsskvadron Nord vil en inspeksjon alltid inneholde en kontroll av fangst og redskap, og man vil alltid sjekke dokumenter. En detaljert beskrivelse av en inspeksjon er gjengitt i faktaboks 5. Informasjonen er basert på én av to observasjoner gjort av fiskerioffiserer fra kystvaktfartøyet KV "Senja" i mai 2009. Ifølge representanter for skvadronen er innholdet

i inspeksjonene som ble observert, representative for skvadronens kontrollvirksomhet. Ett unntak er at dersom lengdemåling i områder med mye småfisk er hovedformålet med inspeksjonen, vil man kunne bruke litt mindre tid på dokumentkontrollen.

Fiskeres oppfatninger av kvaliteten på Kystvaktens kontrollaktivitet

I 2007-revisjonen ble det gjennomført en spørreundersøkelse rettet mot norske fiskere, blant annet for å få deres oppfatninger om Kystvaktens kontrollvirksomhet. Generelt hadde fiskerne som hadde opplevd å bli kontrollert, lite å utsette på kvaliteten på kontrollene til Kystvakten. På spørsmål om de hadde opplevd mangler ved Kystvaktens kontroller, svarte for eksempel 38 av de 43 som hadde blitt kontrollert i perioden 2003–2005, "Nei". Videre var et stort flertall av det totale antall deltakere i undersøkelsen enige i at

- Kystvaktens inspektører har tilstrekkelig kunnskap ved kontroll (68 %)
- Kystvaktens inspektører er grundige ved kontroll (80 %)
- det er vanskelig å unngå kontroll fra Kystvakten (69 %)

Respondentene i undersøkelsen hadde også anledning til å skrive kvalitative kommentarer i spørreskjemaet. Her påpekte flere av respondentene betydningen av at inspektørene opptrådte ryddig og profesjonelt, og at de ikke var unødvendig formalistiske ved kontroll. Det var også flere som mente at Kystvaktens kontroller var tidkrevende.

Representanter for russiske fiskerierorganisasjoner i Murmansk fylke peker i intervju på at den norske Kystvakten viser at deres inspektører har høy kompetanse når de kontrollerer russiske fartøyer. I omgang med fartøyenes kapteiner opptrer fiskeriinspektørene fra Kystvakten som regel høflig og korrekt. Fiskerierorganisasjonene viser til at kontrollene er langvarige – de varer i gjennomsnitt i sju timer. Fiskerierorganisasjonene mener at de kontrollene som norske myndigheter gjør av russiske fartøyer, er grundigere enn de kontrollene som grensetjenesten under FSB gjennomfører. Ifølge organisasjonene bruker grensetjenesten ca. halvparten så lang tid som norske inspektører. Det kan ifølge fiskerierorganisasjonene skyldes at russiske fartøyer kan bli kontrollert ved landing i Russland.

Tabell 14 Andelen av Kystvaktsskvadron Nord's kontroller som har avdekket brudd på regelverket*

Totale resultater	Antall inspeksjoner	Advarsler	Anmeldt	Oppbrakt	Total treffprosent	Treffprosent alvorlige hendelser (anmeldelser og oppbringelser)
2003–2005	3923	863	17	59	23,9	1,95
2006–2010	5359	1035	68	86	22,2	2,87

* Tall for 2010 er oppdatert per november.

Kilde: Kystvaktsskvadron Nord's inspeksjonsstatistikk 2003–2010, oppdatert per november 2010

Avdekkede brudd på regelverket

Som i 2007-revisjonen vil det i det følgende bli belyst i hvilken grad inspeksjonene som Kystvakten gjennomfører, avdekker brudd på regelverket. Tabell 14 viser antallet og andelen kontroller hvor Kystvaktsskvadron Nord har avdekket brudd på regelverket i periodene 2003–2005 og 2006–2010. I tabellen er det skilt mellom advarsler som gis ved mindre alvorlige brudd på regelverket, og oppbringelser og anmeldelser som i all hovedsak benyttes ved alvorlige forhold overfor henholdsvis utenlandske og norske fartøyer.

Tabellen viser at den gjennomsnittlige treffprosenten for Kystvaktsskvadron Nord's inspeksjoner var henholdsvis 24 prosent og ca. 23 prosent i periodene 2003–2005 og 2006–2010. Som vist til i 2007-revisjonen gjelder en større del av advarslene som Kystvakten gir, russiske fiskefartøyer i fiskevernsone ved Svalbard. For eksempel gjaldt dette 188 av de 309 advarslene i 2005. I perioden 2006–2010 gjaldt det over 700 av de totalt over 1000 advarslene. Grunnen er at russiske fartøyer etter pålegg fra russiske myndigheter ikke rapporterer til norske myndigheter om sine aktiviteter i vernesonen som forutsatt etter norsk regelverk.

Som tabell 14 viser, var andelen kontroller som har avdekket alvorlige forhold (anmeldelser og oppbringelser), henholdsvis 2 prosent og 3 prosent i periodene 2003–2005 og 2006–2010. I 2010 var imidlertid andelen alvorlige overtredelser ca. 1,6 prosent. De alvorlige overtredelsene har vært nokså likt fordelt mellom norske og russiske fartøyer totalt sett i årene 2003–2010. I perioden 2003–2005 ble 1 prosent av de norske fartøyene anmeldt, mens over 2 prosent av de russiske fartøyene ble oppbrakt. I perioden 2006–2010 ble 3 prosent av norske fartøyer anmeldt, mens ca. 2 prosent av de russiske ble oppbrakt.

I 2007-revisjonen ble det vist til at antallet anmeldelser og oppbringelser i fiskevernsone

ved Svalbard relativt sett var lavere enn i Norges økonomiske sone, og at dette blant annet kunne knyttes til at Kystvaktsskvadron Nord opplevde at kravene til bevis var strengere i fiskevernsone enn i Norges økonomiske sone. Det ble gitt ca. 200 advarsler i fiskevernsone i perioden 2003–2005, mens det kun ble gitt to anmeldelser der i samme periode. I Norges økonomiske sone ble det i samme tidsrom gitt 154 advarsler og 43 anmeldelser/oppbringelser.

Statistikk fra Kystvaktsskvadron Nord viser at det i 2009–2010 ikke lenger er et klart skille mellom de to sonene når det gjelder bruken av anmeldelser og oppbringelser. Andelen anmeldelser og oppbringelser i fiskevernsone ved Svalbard og Norges økonomiske sone er omtrent på samme nivå. Ifølge Kystvaktsskvadron Nord skyldes dette at det gradvis har blitt en lavere terskel for å anmelde overtredelser begått i vernesonen. Bakgrunnen er at hjemmelsgrunnlaget for skvadronens arbeid har blitt prøvd ut gjennom høyesterettsdommer. Skvadronen vil imidlertid fortsatt konsultere Forsvarsdepartementet i tilfeller hvor oppbringelse er aktuelt.

Ifølge representanter for skvadronen har innføringen av NEAFCs havnestatskontroll ført til en betraktelig reduksjon i problemet med ulovlig og urapportert fiske. I tidsrommet 2004–2007 oppbrakte skvadronen flere spanske og portugisiske fartøyer som hadde begått alvorlige overtredelser. Med bruk av strenge reaksjoner har det i ettertid vært en betydelig bedring med hensyn til grove overtredelser. Ved ett tilfelle ble et spansk rederi ilagt forelegg på 16 mill. kroner.

Andelen alvorlige overtredelser har økt fra perioden 2003–2005 til perioden 2006–2010. De fleste oppbringelsene av russiske og tredjelands fartøyer siden midten av 2000-tallet skyldes imidlertid formalovertredelser. Den største andelen av disse har vært tilfeller hvor fartøyet ikke møtte på kontrollpunkt til avtalt tid. Det har også vært noen tilfeller av brudd på redskapsbestemmelser og noen få tilfeller av brudd på

bifangstbestemmelser og tilfeller av fiske i områder som er stengt for fiske.

Siden midten av 2000-tallet har ett norsk fartøy blitt anmeldt på grunn av overfiske av kvote. En del av de øvrige anmeldelsene skyldtes manglende eller mangelfullt utfylt fangst dagbok.

6.6.4 Øvrige utviklingstrekk og utfordringer i kontrollarbeidet

Kystvaktsskvadron Nord har etter egen vurdering forholdsvis god kontroll på og oversikt over torskefisket i sitt geografiske ansvarsområde. Utfordringene er større i sildefisket. Der er flere fiskefartøyer involvert, og fisket foregår i mørketiden parallelt med torskefisket. Etter skvadronens vurdering er det gjennom analyser påvist stor risiko for utkast av fisk i sildefisket. Skvadronen peker imidlertid på flere utfordringer i kontrollarbeidet.

Helikopterdekning

Som vist til i 2007-revisjonen er helikopterstøtte svært viktig for en effektiv ressurskontroll blant annet fordi det gir mulighet for overraskende inspeksjoner. Det ble også påpekt at det hadde vært store begrensninger på muligheten til å bruke helikopter til havs grunnet problemer med anskaffelse av ny luftvarslingsradar om bord på skvadronens helikopterbærende fartøyer siden 1999.

2007-revisjonen viste også til at det skulle anskaffes nytt enhetshelikopter (NH-90) til Kystvakten og Forsvarets nye fregatter. Dette anskaffelsesprosjektet ble vedtatt av Stortinget ved budsjettbehandlingen for 2001.⁷⁵ I Kystvakten skulle seks NH-90-helikoptre erstatte de gamle Lynx-helikoptrene som Kystvakten så langt har brukt, og som har en begrenset gjenværende levetid. Opprinnelig skulle de første NH-90-helikoptrene bli innfaset fra 2005. Denne leveransen var imidlertid kraftig forsinket, og tidspunkt for leveranse av det første helikopteret ble i 2006 satt til første halvår av 2008.

Ifølge Kystvaktsskvadron Nord ble det første NH-90-helikopteret levert på utlån fra Italia i november 2010. Det første norske helikopteret vil komme i begynnelsen av 2011. Hele 2011 vil gå med til trening og testing av helikoptrene. Ifølge skvadronen vil det første helikopteret være operativt i løpet av 2012. Planene er at samtlige av skvadronens helikopterbærende fartøyer vil være fullt utstyrte med nye helikoptre i 2013–2014.

Det innebærer ikke at Kystvaktens helikopterbærende fartøyer har vært helt uten helikopter i perioden 2003–2010. Lynx-helikoptrene er levetidsforlenget, men slitasjen fører til at skvadronen til enhver tid kun har ett til to operative helikoptre. Helikopterkapasiteten har i tillegg blitt ytterligere redusert fra perioden 2003–2005, hvor antall helikopterflytimer varierte mellom 1000 og 1600 timer per år, til 2010, da antallet timer var blitt redusert til 500.

Mangelen på helikoptre bidrar ifølge Kystvaktsskvadron Nord til å svekke ressurskontrollen, da helikoptre har en særlig forebyggende effekt blant annet når det gjelder dumping av fisk. I 2010 har skvadronen hatt to dumpingsaker som har blitt avdekket ved hjelp av helikopter. Helikoptre kan raskt fly over store avstander og komme overraskende på fartøyer som kaster ut fisk.

Kombinasjonen av radarproblemer og forsinket levering av helikoptre betyr at Kystvaktens helikopterverktøy ikke har fungert som forutsatt i ca. 12 år, regnet fra da radarproblemene startet i 1999, til første NH-90 blir levert i 2011.

De helikopterbærende fartøyene i Nordkappklassen gjennomgikk betydelige oppgraderinger for å kunne håndtere de større og tyngre NH-90, disse skulle innføres fra 2005. Nordkappklassens levetid er fram til 2020 og vil ha en gjenværende levetid på rundt seks til sju år når alle NH-90 er fasett inn i Kystvakten. Som vist i 2007-revisjonen ville ikke Kystvakten ha gjort de store oppgraderingene av Nordkappklassen dersom man hadde visst at leveringen av NH-90 ville bli vesentlig forsinket. Verdien av oppgraderingen er begrenset når gjenværende levetid er kort. Ifølge Forsvarsdepartementet er helikoptrene forsinket fra leverandøren, og ingen prioritering fra departementets side ville kunne påvirke innfasingstidspunktet.

Omregningsfaktorer

Ifølge Kystvaktsskvadron Nord er det fortsatt en utfordring å finne fram til tilstrekkelig gode omregningsfaktorer for ulike fiskeslag og produkttyper i ressurskontrollen. For Kystvaktens del kan dette ha betydning i kontrollen av fartøyer som bearbeider fangsten om bord. Dette fordi inspektørene benytter omregningsfaktorene til å beregne fiskens opprinnelige vekt ut fra vekten til de bearbejdede produktene.

Kystvaktsskvadron Nord opplyser at det har vært vanskelig å gi tilstrekkelig gode skriftlige

75) Budsjett-innst. S. nr. 7 (2000–2001).

beskrivelser av hvilken tilstand produktet skal ha for at en bestemt omregningsfaktor skal brukes. Det er utarbeidet felles norsk-russiske omregningsfaktorer for ulike typer filet som produseres om bord på fabrikktrålere. I denne sammenhengen er det også utarbeidet en produktbeskrivelse med fotografier av ulike produkter med tilhørende omregningsfaktorer. Norske myndigheter samarbeider fortsatt med russiske myndigheter innenfor rammen av Det permanente utvalg om å utbedre omregningsfaktorene for torsk og hyse.

Ifølge skvadronen gjelder utfordringen med omregningsfaktorer særlig saltfisk. Da det er få fartøyer som produserer saltfisk om bord, er det en problemstilling som først og fremst er relevant for Fiskeridirektoratets kontroller på land, ikke Kystvaktens kontroller til havs.

Enighet om felles tekniske reguleringer – maskevidde og minstemål

På bakgrunn av at torsk og hyse gjennomgående er mindre i størrelse i russiske farvann enn i norske farvann, har minstemålet for torsk og hyse vært mindre i Russland enn i Norge. Det har også medført at minste tillatte maskevidde har vært mindre i russisk jurisdiksjonsområde (125 millimeter) enn i norske jurisdiksjonsområder (135 millimeter), noe som ifølge skvadronen har vært en utfordring i kontrollarbeidet.

Norske og russiske fiskerimyndigheter har imidlertid blitt enige om å innføre felles minstemålsbestemmelser for torsk og hyse i hele Barentshavet gjeldende fra 1. januar 2011.⁷⁶ I tillegg ble man enige om felles maskeviddebestemmelser for trål på 130 millimeter i hele Barentshavet gjeldende fra 2010. Det vil ifølge skvadronen forenkle ressurskontrollen. Det vil imidlertid også medføre at fisken man har lov til å ta i norske farvann er mindre enn tidligere.

Kontrollpunkter på havet

Som vist til i 2007-revisjonen ble det i 1994 innført en ordning nord for 62. breddegrad som innebærer at utenlandske fiskefartøyer skal melde seg til Kystvakten for kontroll på ett av sju kontrollpunkter på havet ved avslutning av fiske i norsk økonomisk sone. Ordningen ble innført for å sikre bedre kontroll med fangstuttaket i norsk økonomisk sone nord for 62. breddegrad, og fordi man var kjent med at det foregikk kvoteunndragelser fra utenlandske fartøyer i dette området.⁷⁷ Denne ordningen gjelder også ved fiske



Kystinspektører i aksjon.

Kilde: Riksrevisjonen

i Svalbards territorialfarvann og indre farvann,⁷⁸ men omfatter ikke fiskevernsonen rundt Svalbard.

Ifølge representanter for skvadronen er ressurskontrollen i fiskevernsonen tilfredsstillende, men de legger til at det også hadde vært hensiktsmessig med et kontrollpunkt mellom vernesonen og internasjonalt farvann. Dette kontrollpunktet kunne gitt en bedre mulighet for kontroll av fisket i vernesonen. Fiskeri- og kystdepartementet har hjemmelsgrunnlag for å etablere et slikt kontrollpunkt (forankret i forskriften om fiskevernsonen ved Svalbard). Skvadronen har spilt inn forslaget til Fiskeri- og kystdepartementet. Det er imidlertid usikkert i hvilket omfang fartøyer fra Russland eller EU går inn og ut av vernesonen utenom norsk økonomisk sone for å unngå å bli kontrollert. Fiskeri- og kystdepartementet opplyser i intervju at man ikke er kjent med denne problemstillingen rundt kontrollpunkter i fiskevernsonen ved Svalbard.

76) Vedtak på Fiskerikommisjonens 39. sesjon (2010).

77) St.meld. nr. 22 (2005–2006), kapittel 5. Se også FOR-1993-10-11-1001.

78) Se FOR-2005-03-17-237.

Mangel på regulering av hysefisket i fiskevernsonen ved Svalbard

En annen og større utfordring er etter Kystvaktskvadron Nord's oppfatning at hyse ikke er regulert i fiskevernsonen ved Svalbard. Det førte til at hysekvoten som var avsatt til tredjeland ble overfisket i 2009. Manglende regulering skyldes at det tradisjonelt har vært lite hyse i de aktuelle havområdene. I de siste par årene har imidlertid fartøyer fått store fangster. Skvadronen oppdaget at tredjelandskvoten var i ferd med å overfiskes, men kunne ikke sanksjonere EU-fartøyene som fisket i vernesonen, fordi de ikke gjorde noe ulovlig. Skvadronen har meldt fra om dette til Fiskeri- og kystdepartementet. Torsk er for øvrig kvotebelagt i alle soner.

Fiskeri- og kystdepartementet opplyser i intervju at man vurderer å regulere fisket etter hyse i vernesonen, men at det ennå ikke er tatt stilling til hvordan det skal skje.

Utkast

Ifølge representanter for skvadronen er utkast en aktuell utfordring i torske- og hysefisket, både for store og små fartøyer. I ressurskontrollen er det svært krevende å bevise denne ulovlige aktiviteten. Fiskere vil som regel ikke kaste fisk over bord mens Kystvaktens inspektører er om bord, selv om det kan forekomme at utkast har blitt en innarbeidet rutine som vedvarer selv om det er inspektører om bord. For at beviset skal holde til å få noen dømt for utkast, må aktiviteten filmes eller observeres over en viss tid. Ett enkelt observert tilfelle av utkast vil ikke være til-

strekkelig. Overraskende inspeksjoner ved hjelp av helikopter øker sjansene for å kunne avdekke utkast mens det pågår. Tilgang på tilstrekkelig helikopterstøtte er derfor, som beskrevet over, viktig i Kystvaktens ressurskontroll.

Mangel på satellittsporing

Som vist til i kapittel 5 har ikke norske myndigheter tilgang til informasjon om bevegelsene til russiske fartøyer i russisk økonomisk sone og i fiskevernsonen ved Svalbard. Med mindre Kystvakten inspiserer i NEAFC-områdene Smutthullet og Smutthavet, har ikke norske myndigheter tilgang til sporing av utenlandske fartøyer i disse områdene.

Mangelen på satellittsporingsinformasjon for russiske fartøyer i vernesonen gjør ressurskontrollen mindre effektiv fordi Kystvakten har mindre oversikt over hvor fartøyene befinner seg. Satellittsporingsdata som ble utvekslet under pilotprosjektet fram til 2008, ga ifølge skvadronen nyttig informasjon, og man kunne analysere informasjon over lengre tidsperioder. Skvadronen anser det som viktig at utvekslingen kommer i gang igjen. For kontrollen med russiske fartøyer ville det også være nyttig å få jevnlig fangst- og omlastingsmeldinger fra russiske fartøyer. Representanter for skvadronen opplyser at AIS-data (Automatic Identification System) og flyaktivitet til en viss grad kompenserer for den manglende satellittsporingsinformasjonen. Tilgangen til fly er derfor et viktig supplement i Kystvaktens kontrollvirksomhet.

Faktaboks 6 Eksempel på en overtredelse avdekket ved hjelp av satellittsporing og fly

"Nemanskij"

Sommeren 2007 oppdaget Kystvaktskvadron Nord på satellittsporingen at et bunkersfartøy befant seg alene ganske langt nord i russisk økonomisk sone. På dette tidspunktet var pilotprosjektet om utveksling av satellittsporingsinformasjon operativt, og derfor hadde norske myndigheter tilgang til sporingsinformasjon for russiske fartøyer i russisk sone. Kystvaktskvadron Nord stilte seg undrende til at et bunkersfartøy befant seg så langt nord uten å være i nærheten av noe annet fartøy, og derfor sendte man ut et Orion-fly til området for nærmere oppsyn.

Fra flyet oppdaget man det russiske fartøyet "Ryba Karelia II" ved bunkersfartøyet. Skvadronen hadde imidlertid opplysninger om at det virkelige "Ryba Karelia II" på det tidspunktet lå til kai i Kirkenes. Ved å sammenlikne fotografier fra arkivet sitt med bildene som var tatt fra flyet, kunne man fastslå at fartøyet som befant seg på havet, egentlig var "Nemanskij". Disse opplysningene sendte skvadronen til sine russiske kolleger (grensetjenesten under FSB i Murmansk fylke). Det viste seg at "Nemanskij" ikke hadde kvote til å drive fiske. Russiske myndigheter fikk imidlertid ikke kommet med noen reaksjon mot fartøyet fordi fartøyet plutselig meldte seg i Kirkenes, og dermed var utenfor russisk jurisdiksjonsområde. Norske myndigheter kan ikke anmelde fartøyer for å ha overfisket sin russiske kvote, men "Nemanskij" ble anmeldt for å ha framlagt falsk dokumentasjon for den norske Kystvakten. Fartøyet er ved utgangen av 2010 forlatt i Vadsø og vil trolig ikke komme i fiske igjen.

Kilde: Intervju med Kystvaktskvadron Nord

Mens Kystvaktens fartøyer og helikoptre kun opererer i norske farvann og internasjonale farvann regulert gjennom NEAFC, flyr flyene også i russisk luftrom. Totalt sett benytter skvadronen fly ca. 700–900 timer per år. Skvadronen kan rekvirere flytimer fra Luftforsvarets Orion overvåkningsfly, som flyr over Barentshavet. Tilgjengeligheten for skvadronen har variert en del, men per 2010 har tilgangen vært god. I tillegg leier skvadronen et Dornier-fly som er stasjonert på Svalbard. Dornier-flyet dekker de nordlige havområdene og flyr også i andre områder når Orion ikke er tilgjengelig.

Orion følger 14 dagers flyplaner, og aktiviteten samsvarer ifølge skvadronen ikke alltid med Kystvaktens ønsker. Det er imidlertid mulig å omrute flyet i spesielle situasjoner. Orion vil også rapportere til skvadronen om eventuell mistenkelig aktivitet dersom slik avdekkes på andre oppdrag. Skvadronen er imidlertid uten fly de fleste av dagene i løpet av et år, og mener at det derfor er svært viktig at man starter opp igjen full utveksling av satellittsporingsinformasjonen mellom norske og russiske myndigheter.

6.6.5 Samarbeid mellom Kystvakten og russiske myndigheter

Ifølge Kystvaktsskvadron Nord er samarbeidet med grensetjenesten under FSB i Murmansk fylke meget godt. Man har utvekslet inspektører med dem i mange år, både i russisk økonomisk sone og i NEAFC-områder og gråsonen. Skvadronen mottar den informasjonen man trenger fra grensetjenesten under FSB.

Det foreligger en fireparts kontrollavtale mellom Fiskeridirektoratet og Kystvakten på norsk side og Det føderale fiskeribyrået (tidligere Murmanrybvod og Rosselkhoznadzor) og grensetjenesten under FSB i Murmansk fylke på russisk side. Etter skvadronens oppfatning har ikke dette samarbeidet vært så effektivt som ønskelig. Det skyldes først og fremst at det har vært liten kontinuitet i hvilke medarbeidere fra Fiskeribyrået/Murmanrybvod/Rosselkhoznadzor som har vært involvert. Denne instansen på russisk side har vært gjennom flere omorganiseringer de senere år. Ved flere anledninger har møtedeltakerne derfra ikke hatt myndighet til å besvare spørsmål eller treffe beslutninger.

6.7 Arbeidsfordeling og samarbeid mellom Kystvakten og Fiskeridirektoratet

Fiskefartøyer som Fiskeridirektoratets regioner kontrollerer, vil også kunne bli omfattet av Kystvaktens kontroller. For å sikre en samordning av kontrollaktiviteten er det som tidligere nevnt etablert et system for en felles nasjonal risikovurdering for Fiskeridirektoratet, Kystvakten og to av salgslagene.

Både Fiskeridirektoratet og alle de utvalgte regionene viser til, som i 2007-revisjonen, at de er godt fornøyde med samarbeidet med Kystvakten. Fiskeridirektoratet peker på at samarbeidet med Kystvakten blir stadig bedre, og at det er daglig kontakt. Fiskeridirektoratet ønsker også at en representant for Kystvakten kan tjenestegjøre ved direktoratets døgnbemannede operasjonssentral (Fisheries Monitoring Centre) i Bergen etter at Kystvaktens administrasjon har flyttet til Sortland i 2011.

I tillegg til arbeidet med felles risikovurderinger samarbeider regionene og Kystvakten også i analysearbeidet om det russiske fisket. I det operative arbeidet peker regionene videre på samarbeidet om lofotoppsynet, kongekrabbefisket og makrell- og sildefisket i de aktuelle regionene. Kystvakten kan også bistå Fiskeridirektoratet i konkrete kontrollhandlinger på vanskelig tilgjengelige steder langs kysten.

Samarbeidet og koordineringen er også styrket siden forrige undersøkelsesperiode ved at de to etatene benytter samme inspeksjonsdatabase. I 2007-revisjonen ble det vist til at etatene på generelt grunnlag ikke utvekslet løpende kontrollinformasjon. Med felles inspeksjonsdatabase kan for eksempel direktoratets regioner enklere holde oversikt over Kystvaktens inspeksjoner og prioritere fartøyer som ikke har vært kontrollert av Kystvakten. Det er i tillegg opprettet en felles elektronisk logg for ledere i Fiskeridirektoratet og Kystvakten som er involvert i ressurskontrollen.

Det er et særlig tett samarbeid mellom de tre regionene Finnmark, Troms og Nordland og Kystvaktsskvadron Nord. Møre og Romsdal har tettest samarbeid med Kystvaktsskvadron Sør, selv om også denne regionen samarbeider med Kystvaktsskvadron Nord, blant annet gjennom arbeidet med å analysere det russiske fisket.

6.8 Andre etaters kontrollvirksomhet

I 2007-revisjonen ble det vist til at brudd på fiskeriregelverket både kan avstedkomme og være et resultat av brudd på det regelverket som forvaltes av henholdsvis toll- og avgiftsetaten og skatteetaten. Begge etatene bruker store ressurser på å kontrollere etterlevelsen av regelverket de er satt til å forvalte, og begge etatene er medlemmer av underutvalget under Det permanente utvalg.

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 blant annet ansvaret for å fastsette og innkreve store deler av statens inntekter. Toll- og avgiftsetaten har i tillegg ansvar for å hindre ulovlig innførsel og utførsel av varer. Begge etatene kontrollerer skatte- og avgiftspliktige for å sikre statens inntekter. Toll- og avgiftsetaten gjennomfører også grensekontroller. Kontroller de to etatene gjennomfører, kan i tillegg avdekke forsøk på å unndra fisk fra å bli registrert.

6.8.1 Toll- og avgiftsetatens kontrollvirksomhet

Toll- og avgiftsetatens overordnede mål, som de er gitt av Stortinget og Finansdepartementet, er blant annet å hindre ulovlig innførsel og utførsel av varer og sikre korrekt fastsettelse av toll og avgifter, jf. blant annet departementets årlige budsjettproposisjoner. Ifølge Toll- og avgiftsdirektoratet er det innenfor rammen av disse overordnede føringene særlig hensynet til forpliktelser gjennom frihandelsavtaler og samarbeidsavtaler med utenlandske tollmyndigheter som er sentralt i etatens arbeid overfor fiskerinæringen. I tillegg har etaten ansvaret for å fastsette og innkreve en eksportavgift ved utførsel av fisk.

Ifølge Toll- og avgiftsdirektoratet går eksportavgiften direkte til forskning og markedsføring av norsk fisk i utlandet, og avgiften er regulert av en egen forskrift⁷⁹. Ved eksport skal det betales en markedsavgift og en forskningsavgift som sammen utgjør mellom 0,8 og 1,05 prosent av eksportverdien for fisk i tolltariffens kapittel 3. Avgiften beløper seg til i underkant av 1 mrd. kroner årlig.

Toll- og avgiftsetaten gjennomfører ulike kontrollhandlinger for å forhindre ulovlig utførsel av varer, medregnet fisk, og for å sikre korrekt fastsettelse av toll og avgifter, inkludert eksportavgift ved utførsel av fisk. I dette kontrollarbeidet ønsker etaten også å bidra til å bekjempe ulovlig,

urapportert og uregulert fiske. Det operative kontrollarbeidet skjer i toll- og avgiftsetatens seks tollregioner. Relevant i denne sammenhengen er kontroller ved deklarerer av varer og ved fysisk grensepassering og dessuten kontroller av toll- og avgiftspliktiges regnskaper.

Utførsel av varer

For å forhindre ureglementert og ulovlig utførsel av varer, som for eksempel fisk, har toll- og avgiftsetaten etablert et kontrollsystem både for deklarerer av varen og for varenes passering av grensen.

Kontroll ved deklarerer av varer for utførsel – fastsettelseskontroll

Toll- og avgiftsetatens virkefelt er først og fremst innenfor tollområdet (territorialgrensen, sjøterritoriet = 12 nautiske mil fra kysten). Når en vare krysser grensen for tollområdet, vil det være en innførsel eller utførsel, og plikten til å deklarerer varer overfor etaten gjelder. Denne plikten gjelder imidlertid ikke når norske fartøyer lander fangst direkte fra fiskefeltene.

Deklarerer skjer elektronisk via TVINN (TollVesensets INformasjOnssystem med Næringslivet). Det kreves blant annet at det opplyses i deklarasjonen om hvilke varer som skal importeres/eksporteres, og varenes mengde og verdi. Kun godkjente eksportører kan utføre fisk, og TVINN vil automatisk avvise deklarasjoner fra eksportører som ikke er godkjente.

TVINN vil også automatisk kontrollere om alle deklarasjonene er frie for formelle feil (inndatakontroll eller inputkontroll). Det vil blant annet kontrolleres at alle de nødvendige feltene i deklarasjonsformularet er fylt ut, og at toll og avgifter er korrekt beregnet ut fra varenummer og preferanse som er oppgitt. Hvis det oppdages feil, vil deklarasjonen automatisk bli returnert til deklarerer med en feilmelding.

Deklarerer 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. Maskene kan også være basert på sannsynlighet mellom for eksempel varenummer, pris og vekt. Dette er sentrale masker som utarbeides av toll- og avgiftsdirektoratet. Det kan også utarbeides lokale masker i den ytre forvaltningen (det vil si de seks tollregionene) som kan være basert på én eller flere av tolldeklarasjonens felt. Det benyttes

79) FOR 2000-12-13 nr. 1253 og FOR 2010-01-19 nr. 43.



Kystvaktens inspektører på vei for å inspisere et fiskefartøy.

Kilde: Riksrevisjonen

også tilfeldige masker, såkalte slumpmasker, som tilfeldig velger ut deklarasjoner for en eventuell ytterligere kontroll. Tilfeldige masker brukes blant annet for å undersøke hvor god kvalitet det er på de øvrige maskene.

Kontrollomfanget av deklarasjoner ved eksport av torsk

I 2007-revisjonen ble det vist til at toll- og avgiftsetaten mottok i overkant av 30 000 deklarasjoner⁸⁰ (10 000 deklarasjoner per år) for eksport av torsk og torskeprodukter i perioden 2003–2005.⁸¹ Totalt ble rundt 2 prosent av disse, eller 600 av deklarasjonene, anmerket av masker i TVINN.

Tall fra Toll- og avgiftsdirektoratet viser at antallet deklarasjoner for torsk og hyse var ca. 15 000 per år i perioden 2006–2009. Tall fra direktoratet viser at i sum er kontrollnivået av disse deklarasjonene på omtrent samme nivå som i den forrige undersøkelsesperioden, ca. 2 prosent på landsbasis. Kontrollnivået vil ifølge etaten variere mellom etatens seks tollregioner. Ifølge direktoratet skyldes disse variasjonene ulik innretning av de lokale kontrollmaskene og tollregionenes ulike prioriteringer. Etaten presiserer at fisk anses som et av risikoområdene når det gjelder utførsel. Blant annet foreligger det et rundskriv om utvidet dokumentasjonsplikt ved søknad om attestasjon av opprinnelsesbevis som utstedes for å oppnå

80) Det foreligger ikke et nøyaktig tall på antall utførselsdeklarasjoner som inneholder torskeprodukter, kun antall varelinjer. En deklarasjon kan inneholde flere varelinjer. I gjennomsnitt inneholder en deklarasjon i underkant av to varelinjer. Etaten mottok deklarasjoner som besto av til sammen 67 000 varelinjer med torskeprodukter i perioden 2003–2005.

81) 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.

preferanser i form av lavere toll i land Norge har frihandelsavtaler med, blant andre EU.

I 2007-revisjonen ble det vist til at det i fastsettelseskontrollen ikke ble avdekket forsøk på smugling eller fiktiv utførsel i forbindelse med deklarerings av eksport av torsk og torskeprodukter i perioden 2003–2005. Etaten har heller ikke registrert noen brudd på regelverket i 2006–2009. Ved mistanke om eller avdekking av brudd på fiskeriregelverket vil dette meddeles Fiskeridirektoratet, men ikke registreres i etatens eget resultatsystem.

Ulovlig utførsel av varer kan imidlertid også skje ved at bevisste feildeklarasjoner ikke blir avdekket eller ved at varene ikke er deklarerert i TVINN. Følgelig er det en sentral oppgave for toll- og avgiftsetaten også å kontrollere gjennom fysisk kontroll ved grensepassering og gjennom regnskapskontroller.

Kontroll ved grensepassering

Gjennom grensekontroller kan toll- og avgiftsetaten avdekke forsøk på å utføre produkter som torsk og hyse som ikke har blitt deklarerert i henhold til kravene, og som eventuelt har blitt unndratt fra registrering overfor fiskerimyndighetene.

Som vist til i den forrige parallellrevisjonen kan toll- og avgiftsetaten etter pålegg fra Datatilsynet ikke registrere hva som er kontrollert på grensen, dersom kontrollen 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 foreligger derfor ikke statistikk på antallet kontroller som har blitt rettet mot eksportforsendelser av torsk og hyse ved passering av grensen.

I 2007-revisjonen ble det vist til at det i 2004–2005 ble avdekket 12 forsøk på å smugle uregistrert hvitfisk ut av Norge. Alle forsøkene gjaldt privatpersoner som hver forsøkte å smugle mellom 20 kilo og 250 kilo hvitfisk. Dette var i all hovedsak torsk. Det ble ikke avdekket at virksomheter hadde forsøkt å smugle torsk eller torskeprodukter til utlandet fra Norge i grensekontrollen.

I intervju opplyser toll- og avgiftsetaten at beslagene av fisk som er fanget av turister utover lovlig kvote, har vært jevnt økende siden bestemmelsen om kvote på utførsel av fisk fra sportsfiske trådte i kraft 1. juni 2006. I 2009 ble det registrert 37 kontroller av fisk med beslag som utgjør nærmere seks tonn. Mye av dette er kysttorsk og hyse. Representanter for direktoratet mener mer ville vært avdekket hvis flere ressurser ble satt av til å gjennomføre slike kontroller.

Grensekontrollen omfatter også kontroller rettet mot næringsdrivende. Toll- og avgiftsetaten peker i intervju på at det i samarbeid med skatteetaten og Fiskeridirektoratet gjennomføres kontrollaksjoner årlig. I slike aksjoner kontrollerer man i løpet av én dag all eksport av fisk med trailer som passerer over den valgte grensestasjonen. I 2009 var det seks slike aksjoner på forskjellige steder i landet. Disse kontrollene avdekket ingen avvik fra det deklarererte. Kontrollene antas likevel av direktoratet å ha en preventiv virkning.

Ifølge Toll- og avgiftsdirektoratet er det i grensekontrollene toll- og avgiftsetaten avdekker de fleste tilfellene av ulovlig fiske, selv om omfanget ikke er stort. De fleste bruddene avdekkes i Midt-Norge og i Nord-Norge.

Grensekontroll – samarbeid med russiske tollmyndigheter

I 2007-revisjonen ble det vist til at toll- og avgiftsetaten hadde gjennomført tre grensekontrollaksjoner i samarbeid med russiske tollmyndigheter. Disse aksjonene innebar kontroll av trailere med fiskeprodukter fra Norge til Russland. Ifølge Toll- og avgiftsdirektoratet ble det ikke avdekket vesentlige avvik mellom det som var deklart til norske tollmyndigheter ved utførsel, og den reelle eksporten. Ifølge Toll- og avgiftsdirektoratet har det ikke vært gjennomført denne typen samarbeidsaksjoner med russisk tollvesen etter 2004.

Virksomhetskontroller

I 2007-revisjonen ble det vist til at en vesentlig aktivitet som gjennomføres 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 fiske-relaterte virksomheter, og vil eventuelt kunne avdekke torsk som er unndratt fra registrering.

Opprinnelseskontroll – Aksjon EU

Som vist til i 2007-revisjonen ble det i perioden 2000–2004 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 enkelte av opprinnelseskontrollene også uregistrert torsk i noen av virksomhetene.

Ifølge Toll- og avgiftsdirektoratet ble det i perioden 2006–2009 gjennomført toll- og avgiftsrelaterte revisjoner av 210 virksomheter innen fiskerisektoren. I enkelte av disse kontrollene ble virksomhetene etterberegnet for toll, særavgifter, merverdiavgift og eksportavgift. Det ble også avdekket uriktig opprinnelsesdokumentasjon i noen av kontrollene. Slik uriktig dokumentasjon kan for eksempel gjelde norske eksportører som har kjøpt fisk fra russiske fartøyer og som ønsker å eksportere avgiftsfritt til EU. Toll- og avgiftsetaten har ingen informasjon om i hvilken grad virksomhetskontrollene har avdekket forhold som kan knyttes til et ulovlig fiske. Eventuelle indikasjoner på ulovlig fiske vil bli meddelt Fiskeridirektoratet.

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 lovbestemmelser⁸² 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 innenfor fiskerinæringen. Kontrollene etaten gjennomfører, kan potensielt avdekke forsøk på å unndra fisk fra registrering. Det operative kontrollarbeidet mot næringslivet skjer i fem regionale skattekontorer som til sammen består av ca. 250 skattekontorenheter.

82) Ligningsloven § 4-10 og 6-15 og merverdiavgiftsloven § 46 og 47.

Skatteetatens fiskerinettsverk

Skatteetaten opprettet et fiskerinettsverk i 2003. Ifølge skatteetaten var nettsverket ved oppstart først og fremst et kunnskapsnettsverk, og hensikten var å samle ressursene og øke vektleggingen på fiskerinæringen. Videre har det vært viktig å sikre likebehandling i saker overfor fiskerinæringen internt i etaten og å sikre kompetanse- og regelverksutvikling. Det har også vært viktig å øke informasjonsutvekslingen og samarbeidet med de andre relevante kontrollinstansene.

Fra 1. januar 2008 ble skatteetaten som følge av reorganisering delt inn i fem regioner. Det innebar ifølge skatteetaten også en styrking av fiskerisatsingen, blant annet ved at fiskerinettsverket nå er organisert gjennom kontrollgrupper i de ulike skatteregionene. Per mars 2010 har gruppen 27 årsverk, men planen på sikt er å utvide til 50 årsverk. Fiskerinettsverket har arbeidet med å øke etterlevelsen av regelverket i fiskerinæringen, med regelverksendringer og med å synliggjøre fiskerisatsningen både internt i etaten og eksternt overfor andre etater.

Ifølge skatteetaten har arbeidet med kontrollene av fiskerinæringen blitt styrket gjennom etableringen av "Lederforum fisk", som er et forum bestående av fiskeriansvarlig og gruppelederne/underdirektørene i de enkelte kontrollgruppene. Mandatet til forumet er å styre ressursene i kontrollgruppene, å diskutere faglige problemstillinger og å sørge for at kontroller gjennomføres.

Det utarbeides årlig en felles kontrollplan for skatteetatens fiskerinettsverk. Planen skal ifølge skatteetaten være et uttrykk for den samlede kontrollsatsingen etaten har mot fiskerinæringen. Et 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 også viktig for nettsverket å bidra til at de skatte- og avgiftspliktige blir likebehandlet, og at kontrollhyppigheten ikke blir skjev.

Regnskapskontroller

Som det ble vist til i 2007-revisjonen, er en sentral kontrollinnretning for skatteetaten 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 fra registrering.

I 2007-revisjonen ble det vist til at av totalt 814 virksomheter innen torskenæringen ble 308 kontrollert i perioden 2003–2005, og blant disse ble 50 etterberegnet for merverdiavgift for nærmere 16 mill. kroner. På linje med toll- og avgiftsetaten utarbeider ikke skatteetaten rutinemessig statistikk over antall kontroller som har avdekket forsøk på å unndra fisk fra beskatning. En manuell gjennomgang blant de 50 kontrollene som hadde medført etterberegninger, viste at det i et par av virksomhetene hadde vært gjort forsøk på å unndra fisk fra beskatning. Det var indiksjoner på at uregistrert fangst var en del av dette.

Ifølge skatteetaten ble det i 2009 gjennomført totalt 841 etterkontroller av fiskerivirksomheter av ulik karakter, det vil si bokettersyn, avgrensede regnskapskontroller, oppgavekontroller og informasjons- og formalkontroller. Gjennom disse kontrollene ble det ifølge skatteetaten avdekket ulike brudd på regelverket, men etaten kan ikke si hvorvidt bruddene kan knyttes til ulovlig fiske av torsk og hyse. Skatteetaten avdekker imidlertid at omskriving av fiskeslag skjer, og at torsk blir omsatt uten at dette oppgis i liknings- eller næringsoppgaven. Denne typen tips og mistanker om ulovligheter innen fiskerisektoren blir imidlertid ikke registrert i skatteetatens systemer, men blir oversendt Fiskeridirektoratet.

Ifølge skatteetaten vil kontrollhandlinger mot virksomheter skje uvarslet, men normalt sett vil etaten være i dialog med kontrollobjektet i forkant og varsle kontrollen. Kontrolldekningen på landsbasis kan variere noe mellom regionene, men skatteetatens mål er å sikre en noenlunde lik kontrollfrekvens basert på risiko- og vesentlighetsvurderinger. Noe av bakgrunnen for at det er forskjeller i det operative arbeidet mellom skatteetatens regioner, er at tre av regionene er direkte delaktige i fiskerisatsingen, mens to ikke er det.

Skatteetatens øvrige kontrollvirksomhet er beskrevet i avsnittet om samarbeid mellom kontrolletatene.

6.9 Samarbeid mellom de norske kontrolletatene

2007-revisjonen viste at Fiskeridirektoratet, skatteetaten og toll- og avgiftsetaten retter deler av sin kontrollvirksomhet mot de samme kontrollobjektene. På bakgrunn av dette inngikk de tre etatene en avtale om samarbeid i kontrollsaker. Kontrollavtalen ble inngått i 1993, og ble oppdatert i 1997.

En ny kontrollavtale mellom de tre etatene ble undertegnet i februar 2010. Ifølge Skattedirektoratet og Toll- og avgiftsdirektoratet er den nye avtalen utvidet sammenlignet med den forrige ved at det legges opp til erfaringsutveksling innenfor alle beslektede områder, for eksempel regel- og prosedyreutvikling, forebygging og kompetanseheving.

Fiskeridirektoratet viser i intervju til at den forrige avtalen la større vekt på utveksling av informasjon mellom etatene. Samarbeidet i dag skal bestå av felles risikovurderinger, og etatene skal involvere hverandre tidlig. Fiskeridirektoratet peker også på at et sentralt poeng er at hver etat skal bidra til en annen etats kontrollarbeid også dersom det ikke gir direkte uttelling for egen etat.

Finansdepartementet opplyser at departementet har vært opptatt av å legge til rette for et bedre samarbeid mellom berørte kontrolltater i bekjempelse av fiskerikriminalitet. Dette ble senest understreket i departementets tildelingsbrev til Toll- og avgiftsdirektoratet og Skattedirektoratet for 2011, hvor det forutsettes at etatene deltar aktivt for å bidra til bekjempelse av skatte- og avgiftsunndragelser på dette området.

Toll- og avgiftsdirektoratet og Skattedirektoratet opplyser i intervju at samarbeidet med Fiskeridirektoratet og henholdsvis skatteetaten og toll- og avgiftsetaten er under stadig utvikling, og at etaten er meget godt fornøyd med dette samarbeidet. Direktørene i de tre etatene og ledelsen i regionene møtes årlig, og det er jevnlig møter på det operative plan i regionene. Informasjonsutveksling foregår også i stor grad.

Som i 2007-revisjonen peker regionkontorene i Fiskeridirektoratet fortsatt på at det gjennomføres møter på regionalt ledelsesnivå og operativt nivå mellom direktoratets regioner og kontorenheter i skatteetaten og toll- og avgiftsetaten. Her arbeides det blant annet med felles risikovurderinger og utvelgelse av eventuelle felles kontrollobjekter.

Både skatteetaten og toll- og avgiftsetaten trekker fram at etableringen av et såkalt IUU-prosjekt på tvers av de tre etatene i 2008 også har vært viktig i videreutviklingen av samarbeidet mellom de tre etatene. Prosjektet består av ca. 20 personer som kartlegger og skal avdekke eventuelle norske aktører som har interesser i ulovlig, urapportert og uregulert fiske eller i omsetningen av slik fangst (medregnet import og eksport). Ifølge

Toll- og avgiftsdirektoratet har dette samarbeidet bidratt til en generell økning i antall felleskontroller og utviklet samarbeidet om felles risikoanalyser. Toll- og avgiftsdirektoratet trekker dette arbeidet fram for å vise at det har vært en positiv utvikling i det operative samarbeidet mellom etaten og Fiskeridirektoratets regioner.

Som et ledd i skatteetatens arbeid mot svart landing og omsetning av fisk har etaten et operativt samarbeid med blant annet Fiskeridirektoratet. I perioden 2006–2009 ble det avdekket en stor sak hvor deler av omsetningen ikke var meldt inn til skattemyndighetene. Det kunne imidlertid ikke påvises at fisken stammet fra et ulovlig fiske.

Fiskeridirektoratets regioner opplyser også at de har hatt felleskontroller sammen med skatteetaten og/eller toll- og avgiftsetaten. Enten gjennomføres kontrollene samtidig mot de samme objektene, eller så gjennomfører etatene separate kontroller, men utveksler informasjon om kontrollgjennomføringen. I henhold til opplysninger fra Fiskeridirektoratets regioner varierer antallet felleskontroller, men i perioden 2006–2010 har det i gjennomsnitt årlig blitt gjennomført to til tre kontroller per region. Tallet kan imidlertid variere fra år til år og mellom regionene. I motsetning til i undersøkelsesperioden for 2007-revisjonen har alle regionene gjennomført felleskontroller.

Resultatene av samarbeidskontrollene varierer for de tre etatene i perioden 2006–2010. Enkelte kontroller avdekker ingen brudd på regelverket, mens andre medfører anmeldelser. Ifølge Toll- og avgiftsdirektoratet ble det i 2009, i tillegg til de seks ovennevnte dagsaksjonene, gjennomført 15 felles regnskapskontroller hvor det også inngikk fire fysiske eksportkontroller av tørrfisk og tørrfiskhoder. I tillegg ble det gjennomført fire dagsaksjoner med kontroll av fisketransporter inne i landet.

Toll- og avgiftsdirektoratet mener samarbeidet mellom de tre etatene er av betydning, og trekker fram at det er viktig med kompetanseheving ved deling av kunnskap om bransjen, analyser og kontrollmetodikk, flere ressurser til å gjennomføre effektive kontroller og større aksjoner. Det vises også til at det er en fordel for virksomhetene at tre etater kontrollerer samtidig framfor separat. Når tre etater kontrollerer sammen, er det større sannsynlighet for å avdekke useriøse virksomheter. I tillegg til selve kontrollen har samarbeidet også en preventiv effekt, ifølge Toll- og avgiftsdirektoratet.

Ifølge skatteetaten er fordelene med et tverretattlig samarbeid at man lettere klarer å henlede oppmerksomheten mot de ulike leddene i næringskjeden og eventuelle uregelmessigheter knyttet til både fiskeri-, skatte- og avgifts- og tollregelverket.

Alle etatene opplyser i intervju at samarbeidet mellom de operative enhetene i den enkelte etat varierer. Både skatteetaten og toll- og avgiftsetaten viser her til geografiske forskjeller, hvor enkelte deler av landet har mindre innslag av fiskerinæringsvirksomhet. Fiskeridirektoratet viser til at samarbeidet dels er personavhengig.

Fiskeri- og kystdepartementet og Finansdepartementet framhever Fiskeriforvaltningens analysenettverk, som er et initiativ som skal bidra til samarbeid på tvers av flere forvaltningsorganer. Nettverket ble opprettet i 2010 og arbeider med problemstillinger knyttet til ulovlig, urapportert og uregulert fiske. Finansdepartementet deltar i nettverkets styringsgruppe, og Toll- og avgiftsdirektoratet og Skattedirektoratet deltar i kontaktgruppen sammen med Fiskeridirektoratet, Politidirektoratet, politiet (Økokrim/Kripos) og Kystvakten. Finansdepartementet opplyser at Toll- og avgiftsdirektoratet og Skattedirektoratet er positive til dette samarbeidet fordi det gir berørte etater økt kunnskap og legger til rette for mer koordinert innsats mellom de ulike etatene. Finansdepartementet viser til at betydningen av etatenes deltakelse i nettverket er understreket i

tildelingsbrevene til toll- og avgiftsetaten og skatteetaten for 2011.

I vedlegg 8 omtales toll- og avgiftsetaten og skatteetatens deltakelse i underutvalget under Det permanente utvalg.

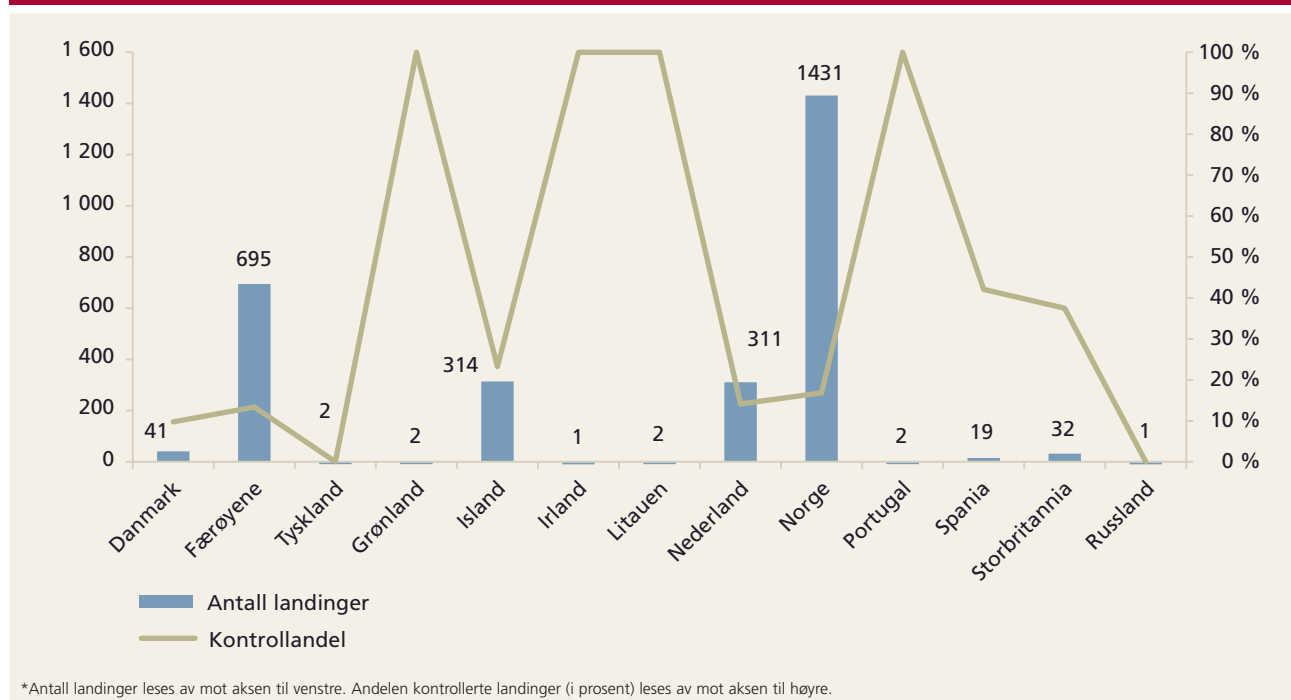
6.10 Øvrige nasjoners gjennomføring av NEAFCs havnestatskontroll

Som tidligere referert viser norske fiskerimyndigheter til at innføringen av NEAFCs havnestatskontroll har vært en viktig forklaring på nedgangen i det ulovlige, urapporterte og uregulerte fisket i Barentshavet og Norskehavet. I avsnitt 6.4.3. ble Norges gjennomføring av havnestatskontrollen presentert. I dette avsnittet vil de øvrige NEAFC-medlemmenes gjennomføring av havnestatskontrollen bli framstilt.

6.10.1 Det generelle kontrollbildet

Formålet med havnestatskontrollene er å avdekke eventuelle forsøk på å unndra fisk fra registrering. Som vist tidligere er kravet at minst 15 prosent av landingene skal kontrolleres. Figur 6 viser antall landinger i hvert av medlemslandene til NEAFC og hvor stor andel av disse landingene som har blitt kontrollert fra innføringen av regimet i mai 2007 til september 2010.

Figur 6 Landinger og kontroller i NEAFCs medlemsstater*



*Antall landinger leses av mot akse til venstre. Andelen kontrollerte landinger (i prosent) leses av mot akse til høyre.

Kilde: NEAFCs kontrolldatabase



Kilde: Colourbox

Figuren viser at antallet landinger innenfor NEAFC-regimet varierer betydelig mellom de ulike medlemsstatene. Enkelte medlemsland har kun mottatt et par NEAFC-landinger fra regimet ble innført i mai 2007 til medio september 2010. Russland har ifølge databasen for eksempel kun hatt én NEAFC-landing i den aktuelle perioden. Norge har med over 1400 landinger hatt flest. Nederland, Færøyene og Island er blant de øvrige store mottakerne av frossen fisk fra Barentshavet og Norskehavet.

Tall fra NEAFC viser at kontrollandelen totalt sett har vært nærmere 17 prosent fra mai 2007 til andre halvdel av 2010. Figuren viser at kontrollfrekvensen varierer en del mellom medlemsstatene. Noen stater som har hatt få landinger, har hatt en høy kontrollfrekvens, på 30–40 prosent, og flere har hatt en kontrollfrekvens på 100 prosent. Alle de fire største mottakslandene har hatt en kontrollfrekvens som ligger rundt kravet på 15 prosent.

NEAFC-sekretariatet opplyser i intervju at det generelt er fornøyd med medlemsstatenes kontrollandel. Sekretariatet peker også på at åpenheten som havnestatskontrollregimet krever, er viktigere enn selve kontrollen. Ifølge sekretariatet er det lite uregistrert fisk på det europeiske markedet per 2010, men man kan ikke legge til grunn at problemene knyttet til ulovlig, urapportert og uregulert fiske, har fått en permanent løsning gjennom NEAFCs havnestatskontroll.

6.10.2 Kontrollarbeidet i ulike medlemsland

Som vist i kapitlet om Norges gjennomføring av havnestatskontrollen, jf. også figur 3, varierer kontrollandelen mellom ulike havner også i andre medlemsland. Det gjelder særlig i Nederland og på Færøyene.

Nederland

Nederland er den klart største mottakeren av torsk og hyse fra Barentshavet og Norskehavet utenom Norge og Russland. I 2010 mottok Nederland ca. 100 000 tonn torsk og hyse, inkludert fisk som allerede hadde vært landet i Russland og transportert videre til Nederland. Russiske fartøyer sto for over 80 prosent av landingene. I de to havnene i Nederland hvor det landes mest fisk fra Barentshavet og Norskehavet, har kontrollfrekvensen vært henholdsvis 20 prosent og ca. 4 prosent hele perioden sett under ett, men i 2010 har kontrollfrekvensen vært over 15 prosent i begge havnene. Nederlandske fiskerimyndigheter opplyser i intervju at kontrollfrekvensen nok kan ha variert mellom de to havnene. Det skyldes at de to har tilhørt to forskjellige regioner i den operative delen av den nederlandske fiskeriforvaltningen, og at havnene har hatt ulike landingsmønstre og prioriteringer. Nederlandske myndigheter forventer at havnene vil operere mer uniformt framover fordi de operative enhetene skal slås sammen til én enhet. Myndighetene vil også benytte en spesialisert gruppe innen kontroll av frossen fisk til å kontrollere i ulike deler av Nederland.

Færøyene

Tall fra NEAFC viser at kontrollandelen har variert en del mellom de største havnene også på Færøyene. Ifølge færøyske fiskerimyndigheter mottas det mye mindre kvanta torsk og hyse etter innføringen av havnestatskontrollen. Pelagisk fisk utgjør en betydelig mengde. Også på Færøyene utgjør de russiske landingene den største andelen (over 80 prosent).

Færøyske fiskerimyndigheter tror ikke den reelle variasjonen i kontrolldeknningen vil være like høy som tallene fra NEAFCs kontrolldatabase indikerer. Variasjonen kan delvis skyldes feilregistreringer og at gjennomførte kontroller har blitt ført på feil havn. Geografisk kan det være korte avstander mellom enkelte havner. En annen forklaring kan være at det tidligere var tillatt å omlaste fisk i færøysk farvann. Disse omlastingene ble blant annet av sikkerhetsmessige årsaker i mindre grad kontrollert, og omlastingene ble gjort utenfor den havnen som har hatt den lave kontrolldekningsgraden.

Gjennomføring av NEAFC-kontroller i Nederland og på Færøyene

Havnestatskontrollregimet gir ifølge NEAFC ingen detaljerte bestemmelser om hvordan medlemslandene skal gjennomføre landingskontrollene. Medlemslandene har stor grad av frihet på dette området. Ifølge NEAFC er det da også relativt store forskjeller blant medlemslandene når det gjelder hvordan de gjennomfører kontrollene, særlig blant EU-landene. Sekretariatet har ikke tilstrekkelige ressurser til tett oppfølging av det enkelte medlemslands gjennomføring av havnestatskontrollen, men har inntrykk av at medlemslandene vektlegger dette arbeidet. Variasjoner i gjennomføringen kan blant annet knyttes til den generelle statsfinansielle situasjonen i det enkelte medlemsland og betydningen av fiskerier.

Færøyske og nederlandske fiskerimyndigheter opplyser i intervju at de er svært positive til havnestatskontrollen. Både Nederland og Færøyene gjennomfører risikovurderinger for å sikre et treffsikkert utvalg av fartøyer som skal kontrolleres, og begge fiskerimyndigheter opplyser at samarbeidet med Norge er tett. Nederlandske myndigheter opplyser at de i størst mulig grad vil kontrollere fartøyer som norske fiskerimyndigheter ber om at skal bli kontrollert. Nederlandske myndigheter vil også kontrollere fartøyer som ikke faller under havnestatskontrollregime etter en forespørsel fra norske fiskerimyndigheter. Færøyske fiskerimyndigheter opplyser at de som

regel vil kontrollere alle fartøyer som har fisket torsk og hyse i de aktuelle farvannene. Det har imidlertid blitt færre slike landinger de siste årene.

Både i Nederland og på Færøyene vil inspektørene under en kontroll telle alle eskene som losses, og kontrollveie et utvalg av eskene. Alle kontrollene gjennomføres uanmeldt. Begge steder benyttes regulære inspektører til å kontrollere og innleid personell til å bistå i arbeidet. Omfanget av kontrollveiingen varierer. I Norge veies all frossen fangst. I Nederland kontrollveies to esker per salgsparti⁸³. På Færøyene kontrollveies hver tiende pall i tillegg til at enkeltesker kontrollveies. Ifølge NEAFC er det normalt å kontrollveie ca. 10 prosent av fangsten. Både nederlandske og færøyske fiskerimyndigheter opplyser at et utvalg av esker alltid vil åpnes for å undersøke at merkingen av kartongene stemmer overens med det faktiske innholdet. Ifølge NEAFC er også dette normal praksis under en kontroll.

Nederlandske fiskerimyndigheter vurderer at kombinasjon av å telle alle eskene og kontrollveie enkelte esker i all hovedsak vil avdekke forsøk på å unndra store kvanta fisk fra å bli registrert. Vekten på eskene vil alltid avvike noe fra den registrerte vekten på eskene. Store avvik forekommer imidlertid sjeldent fordi det vil eksistere en indre selvjustis. Ingen kjøper vil være interessert i å kjøpe mindre fisk enn det som er opplyst på eskene, og ingen fisker vil være interessert i å selge mer fisk enn det som er opplyst på eskene.

Færøyske fiskerimyndigheter opplyser at havnestatskontrollen har fungert godt i arbeidet mot det ulovlige, urapporterte og uregulerte fisket i Barentshavet og Norskehavet, og også i Irmingerhavet. Samtidig kan ulovlig fiske kunne føre til mindre kvoter til Færøyene. Nederlandske fiskerimyndigheter opplyser at Nederland ikke har en direkte egeninteresse av å være en bidragsyter i forvaltningen av fiskeressursene i Barentshavet og Norskehavet. Nederland er imidlertid en stor mottaker av fisk fra disse farvannene, og nederlandske fiskerimyndigheter opplyser at man ikke ønsker å understøtte eventuell ulovlig aktivitet.

6.10.3 Avdekkede brudd på regelverket

Tall fra NEAFC viser at det sjelden avdekkes store avvik i kvantumet mellom rapportert fangst og den reelle fangsten som landes. Som vist til tidligere vil man i norske kontroller i de aller

83) Et fartøys totale fangst deles inn partier per kjøper. Hvert parti kan i praksis variere fra noen hundre kilo til flere tonn.

fleste tilfeller avdekke noe avvik mellom reelt fangstkvantum og innmeldt kvantum. NEAFC opplyser i intervju at det er sjelden kontrollene avdekker alvorlige brudd på regelverket. Nederlandske og færøyske fiskerimyndigheter opplyser også at kontrollene i liten grad avdekker alvorlige brudd på regelverket. Tall fra NEAFC viser dessuten at Færøyene og særlig Nederland avdekker færre avvik mellom innmeldt og faktisk kvantum fisk enn det norske fiskerimyndigheter gjør. Det kan ifølge NEAFC skyldes forskjellene i kontrollgjennomføringen, hvor norske fiskerimyndigheter kontrollveier all fangst, mens de øvrige tar stikkprøver.

Når det avdekkes alvorlige brudd på regelverket, er det flaggstaten som har ansvaret for eventuelt å sanksjonere. Det framgår av NEAFCs database om inspeksjonene har avdekket overtredelser. I tilfeller hvor flaggstaten ikke sanksjonerer, vil NEAFC informere alle medlemslandene om dette, men NEAFC har ingen myndighet til å gi pålegg om hvordan medlemslandene gjennomfører havnestatskontrollen og eventuelt sanksjonerer overtredelser. Alle medlemslandene møtes imidlertid to ganger i året, og under disse møtene kan ulike sider ved gjennomføringen av havnestatskontrollen i de ulike medlemslandene bli diskutert. Både færøyske og nederlandske fiskerimyndigheter har rapportert om forhold til en flaggstat, først og fremst Russland. Færøyske fiskerimyndigheter opplyser at russiske fiskerimyndigheter ikke har opplyst om reaksjonen mot fartøyer som har brutt regelverket.

Ifølge NEAFC definerer bestemmelsene i havnestatskontrollregimet klart hvilke brudd på regelverket som er å betrakte som alvorlige. Det kan for eksempel være å fiske uten lisens.

6.10.4 Øvrige aspekter ved havnestatskontrollen
NEAFC opplyser at havnestatskontrollen kun kan være effektiv hvis det enkelte medlemsland har et pålitelig og korrekt system for kvoteavregning. I denne forbindelse viser NEAFC til Norge og Island hvor man kan knytte én kvote til hvert fartøy. I EU har man på den annen side i større grad felleskvoter. Derfor er det vanskeligere å følge med på EU-fartøyenes totale uttak av fisk.

En annen utfordring er at et EU-fartøy som lander i et annet EU-land, ikke er omfattet av havnestatskontrollen. I den forbindelse peker færøyske fiskerimyndigheter på at det ville være en fordel om havnestatskontrollen også omfattet egne fartøyer. Systemet kunne da ha blitt enda mer åpent.

Færøyske myndigheter opplyser at enkelte nasjoner ikke er interessert i å dele landingsinformasjon.

Nederlandske fiskerimyndigheter tviler på at havnestatskontrollen alene kan ha bidratt til å fjerne alt ulovlig overfiske i Barentshavet og Norskehavet. Nederlandske fiskerimyndigheter mener derfor at det er viktig å følge med på all aktivitet, spesielt omlastingsaktivitet og bevegelser til transportfartøyer, særlig når disse fartøyene drar til havner som er utenfor NEAFC-regimets havnestater.

Færøyske myndigheter mener det fortsatt er en utfordring å kontrollere omlastingsoperasjoner som skjer på åpent hav. Det er vanskeligere å holde oversikten over fangsten, særlig hvis fangsten skal landes i et land som er utenfor NEAFC-regimet. Færøyske myndigheter mener også at det er uheldig at det ikke skal opplyses om hvilket transportfartøy som mottar fisk, på skjemaer som skal sendes inn til havnestaten før landing. Det svekker ifølge færøyske fiskerimyndigheter muligheten til å holde oversikten over trafikken. NEAFC har så langt ikke vist interesse for dette temaet.

6.11 Oppsummering

6.11.1 Kvotekontrollen

All fisk som landes i norske havner, og all fisk som landes av norske fartøyer i utlandet, skal registreres. Både kvantum fisk og fiskeart registreres. Denne lovpålagte registreringsordningen danner grunnlaget for den løpende kvotekontrollen. Kontrollen med uttaket av kvotene skjer ved at all landet og registrert fangst fortløpende avregnes mot det enkelte fartøys kvote. Det er de seks fiskesalgslagene i Norge som forestår denne registreringen av landet fangst, og som har ansvaret for den løpende kvotekontrollen. Når et fartøy utilsiktet fisker over kvoten, inndras fangsten eller verdien av denne til fordel for salgslaget. I 2010 ble salgslagene tildelt nye oppgaver i ressurskontrollen.

Resultatene av kvotekontrollen viser at norske fartøyer i liten grad fisker over de fastsatte kvotene, og at det i liten grad avdekkes alvorlige brudd på regelverket. Fiskesalgslagenes kontrollarbeid utover kvotekontrollen varierer imidlertid betydelig. Noen salgslag gjennomfører fysiske fangstkontroller sammen med Fiskeridirektoratet, mens andre salgslag kun driver en dokumentbasert kvotekontroll.



Landing av fisk i Tromsø.

Kilde: Riksrevisjonen

6.11.2 Fiskeridirektoratets kontrollvirksomhet

En riktig kvoteavregning forutsetter at den som leverer fisken, og den som mottar den, gir korrekte opplysninger til salgslagene. Det er derfor sentralt at den løpende kvotekontrollen suppleres med Fiskeridirektoratets stikkprøve- og risikobaserte kontroll av fisket. Fiskeridirektoratet gjennomfører derfor flere typer kontrollhandlinger, blant annet kontroller av landinger av fisk og av fiskemottak, for å forhindre overfiske og sikre etterlevelse av øvrige reguleringer av fisket. Fiskeridirektoratet kontrollerer i gjennomsnitt rundt 2 prosent av totalt ca. 150 000–200 000 landinger som gjøres årlig i Norge. Kontrollfrekvensen varierer imidlertid mellom ulike fartøytyper. Små fartøyer kontrolleres ikke så hyppig som de store havgående fartøyene, og de utenlandske fartøyene kontrolleres hyppigere enn de norske. Høyere kontrollfrekvens av de utenlandske fartøyene skyldes blant annet internasjonale forpliktelser som for eksempel NEAFCs havnestatskontroll. På bakgrunn av at en større del av landingskontrollene omfatter både dokumenter og en fysisk kontroll av fangsten enn tidligere, hvor det i større grad ble gjennomført

rene dokumentkontroller, har andelen landinger som blir kontrollert, gått noe tilbake i perioden 2006–2010 sammenliknet med perioden 2003–2005. Direktoratet har imidlertid innført nye krav til elektronisk rapportering av fangst. Framover vil de nye kravene gjøre det mulig å gjennomføre et større antall dokumentkontroller av landinger automatisk.

En annen sentral del av Fiskeridirektoratets kontrollvirksomhet er å kontrollere fiskemottak på land blant annet gjennom lagerkontroller og omsetningskontroller. Disse kontrollene kan omfatte et større antall landinger og tilhørende landings- og omsetningsdokumenter for en lengre tidsperiode, for eksempel ett år. Fiskeridirektoratet har økt bruken av denne typen kontroller i perioden 2006–2010 sammenliknet med perioden 2003–2005. Omsetningskontroller og lagerkontroller gjennomføres imidlertid i mindre grad overfor klippfisk- og saltfiskanlegg fordi det ennå ikke er utarbeidet tilstrekkelige kontrollmetoder for slike produkter. Fiskeridirektoratet gjennomfører også andre typer kontroller, som kontroll av fiske i indre farvann ved bruk av egne fartøyer og

kontroll av transportforsendelser langs veien. Fiskeridirektoratet avdekket flere brudd på regelverket i perioden 2006–2010 sammenliknet med perioden 2003–2005.

6.11.3 Kystvaktens kontrollvirksomhet

Kystvakten er også viktig i ressurskontrollen, og har et særlig ansvar for å kontrollere fiskeriene på havet. Kystvakten bruker en stor del av tilgjengelig tid på ressurskontroll, men tilstedeværelsen på havet har blitt redusert i perioden 2006–2010 sammenliknet med perioden 2003–2005 som følge av en pågående fornying av kystvaktflåten. Antall inspeksjoner har også blitt redusert. Kystvakten kontrollerer en stor andel av både de norske og de utenlandske fiskefartøyene på havet. Kontrollfrekvensen av de utenlandske fartøyene er imidlertid høyere, blant annet fordi norske fartøyer, i motsetning til utenlandske, i all hovedsak lander fangsten i Norge, og dermed blir kvoteavregnet når fangsten landes.

Kystvakten har over flere år hatt en mangelfull helikopterkapasitet som følge av forsinkelser i leveringen av nye helikoptre. Det har redusert tilstedeværelsen på havet og svekket ressurskontrollen, særlig muligheten til å avdekke og dokumentere utkast av fisk.

Kystvakten avdekker omtrent det samme antall overtredelser av regelverket i perioden 2006–2010 som i 2003–2005.

6.11.4 Samarbeid mellom kontrolletatene

Fiskeridirektoratet og Kystvakten samarbeider både om risikovurderinger og om det operative kontrollarbeidet.

Brudd på fiskeriregelverket kan både avstedkomme og være resultat av brudd på det regelverket toll- og avgiftsetaten og skatteetaten forvalter. Toll- og avgiftsetaten og skatteetaten er derfor sentrale samarbeidsetater for Fiskeridirektoratet i ressurskontrollen. Både toll- og avgiftsetaten og skatteetaten gjennomfører en del kontroller av fisk i ulike sammenhenger, og avdekker brudd på eget regelverk blant fiskerivirksomheter. Det avdekkes i den sammenheng i mindre grad direkte brudd på fiskeriregelverket. Toll- og avgiftsetaten avdekker imidlertid en del smugling av torsk blant turister. De tre etatene har inngått og fornyet en kontrollavtale i 2010 som stiller større krav til det operative samarbeidet. Alle Fiskeridirektoratets regioner som omfattes av undersøkelsen, planlegger og gjennomfører

felles kontroller med både toll- og avgiftsetaten og skatteetaten.

Internasjonalt har kontrollen av fisket i Barentshavet og Norskehavet blitt styrket gjennom innføringen av NEAFCs havnestatskontroll. Alle de største mottakerlandene av torsk og hyse fra disse havområdene kontrollerer minst 15 prosent av alle landinger. Havnestatskontrollen og aktiv bruk av svartelisting av fartøyer som har drevet ulovlig virksomhet, har vært viktige virkemidler i arbeidet med å redusere det ulovlige, urapporterte og uregulerte fisket i Barentshavet og Norskehavet.

7 Tema 4: Lovmessige og straffeprosessuelle utfordringer knyttet til bruken av sanksjoner

7.1 Innledning

En bærekraftig forvaltning av fiskeressursene forutsetter et adekvat regelverk og tilstrekkelige sanksjonsmuligheter. Videre er det sentralt at overtredelser effektivt følges opp av kontroll- etatene, og at politi- og påtalemyndigheten raskt etterforsker og sanksjonerer fiskerikriminalitet.

Riksrevisjonen viste i 2007-revisjonen at den norske fiskeriforvaltningen i hovedsak har et godt og uttømmende regelverk, og at regelverket har adekvate sanksjonshjemler. Det ble imidlertid påvist enkelte mangler i regelverket knyttet til å sanksjonere overtredelser i omsetningsleddet.

2007-revisjonen viste også at det er et godt system for oppfølging og sanksjonering av overtredelser av regelverket. Imidlertid var det betydelige forskjeller mellom politidistriktene når det gjaldt prioritering av torske- og hysesaker, og varierende kompetanse til å behandle slike saker. Generelt var det lang saksbehandlingstid for anmeldte torske- og hysesaker.

7.2 Regelverk

Selv om 2007-revisjonen konkluderte med at den norske fiskeriforvaltningen gjennomgående har et adekvat regelverk, ble det avdekket visse mangler ved regelverket. Fiskeridirektoratet syntes ikke å ha tilstrekkelige hjemler for å hente inn den informasjonen eller dokumentasjonen som var nødvendig for å kunne utføre en mest mulig effektiv kontroll, hente inn bevis og eventuelt sanksjonere mot omsetningsleddet. Videre ble det avdekket utilstrekkelige hjemler for inndragning mot landlandlegg.

7.2.1 Ny havressurslov

Havressurslova er en av de mest sentrale lovene for regulering av fiskeriene. Havressurslova trådte i kraft 1. januar 2009 og erstattet saltvannsfiske- loven. Havressurslova gjelder forvaltning, høsting

og annen utnyttelse av alle viltlevende marine ressurser og det tilhørende genetiske materialet, hvilket er en utvidelse av virkeområdet i forhold til saltvannsfiske- loven. Fiskeridirektoratet peker på at særlig reglene for ressurskontrollen har blitt styrket, og at tidligere begrensninger knyttet til blant annet informasjonsinnhenting og sanksjo- nering i omsetningsleddet er fjernet.⁸⁴ De fleste rettsregler og prinsipper i saltvannsfiske- loven som er av betydning for den strafferettslige håndteringen av fiskerisaker, er videreført i havressurslova.⁸⁵ En endring er imidlertid at påtalekompetansen for grove overtredelser nå er plassert hos statsadvokaten.

Til forskjell fra saltvannsfiske- loven inneholder havressurslova konkrete tiltak mot ulovlig, urapportert og uregistrert fiske. Ifølge § 51 i havressurslova kan departementet blant annet fastsette forskrifter om tiltak om forbud mot ilandføring, omlasting eller tilberedning av fangst i norsk havn når fartøyet har tatt del i et fiske som klart strider mot et ønskelig beskatnings- og fiskemønster, eller klart strider mot reglene om fiske som er avtalt med en fremmed stat.

I 2007-revisjonen ble det redegjort for de øvrige sentrale lovene som er aktuelle ved overtredelser av fiskeriregelverket. Disse lovene er økonomiske soneloven, råfiske- loven og kystvaktloven. De gjelder fortsatt. I tillegg til spesiallovgivningen kan det også være aktuelt å bruke straffelovens bestemmelser i fiskerisaker.

Innføring av lovbruddsgebyr

Havressurslova hjemler et lovbruddsgebyr.⁸⁶ Gebyret vil være en administrativ sanksjon forvaltningen kan pålegge en person eller et foretak, med plikt til å betale et gebyr for brudd på en handlingsnorm fastsatt i lov, forskrift eller vedtak.⁸⁷ Sanksjoneringen av de mindre alvorlige lovbruddene som i dag anmeldes til politiet, vil ventelig bli enklere, mer effektiv og raskere ved innføringen av gebyret.⁸⁸ De mest aktuelle bruksområdene for sanksjonering med over-

84) Dokument 3:1 (2009–2010).

85) Fause, 2009.

86) Havressurslova kapittel 11 § 59.

87) Ot.prp. nr. 20 (2007–2008).

88) Fause, Lars: "Lovbruddsgebyr – en ny sanksjonsform mot fiskeri- kriminalitet", Fiskerikandidaten 2009.

tredelsesgebyr er mindre alvorlige overtredelser av regler, som for eksempel fangstrapportering og føring av fangstdagbok og landings- og slutt-seddel.⁸⁹

Fiskeridirektoratet og politidistriktene opplyser i intervju at de forventer at færre formalovertredelser blir anmeldt når gebyret blir innført. Det kan imidlertid være en viss mulighet for at noen saker som burde havnet i retten, isteden vil komme til å bli sanksjonert med lovbruddsgebyret, uttaler statsadvokatembetene i Troms og Finnmark i intervju. Forskriften om lovbruddsgebyret var ikke ferdigstilt da denne undersøkelsen ble gjennomført.

7.2.2 Mangler ved dagens fiskeriregelverk

2007-revisjonen viste at det norske fiskeriregelverket i all hovedsak er dekkende og har adekvate sanksjonshjemler. Troms og Finnmark statsadvokatembeter peker imidlertid på at det også etter innføringen av havressurslova er visse forhold ved regelverket som skaper utfordringer for sanksjoneringen av overtredelser. I noen tilfeller kan det føre til at påtalemyndigheten unnlater å føre saker for retten fordi det er lite sannsynlig at sakene vil ende med fellende dom.

Troms og Finnmark statsadvokatembeter opplyser i intervju at deler av dagens regelverk på fiskeriområdet sett fra påtalemyndighetens ståsted burde vært utformet med et sterkere bevis teknisk fokus. Regelverket bør etter deres mening utformes slik at forholdene som skal bevises, i så stor grad som mulig er enkle å dokumentere. Dersom forholdene som skal bevises blir for skjønsmessige, blir reglene mindre effektive. Statsadvokatembetene peker på at domstolene som oftest har liten

praktisk erfaring med fiskerisaker, noe som gjør det vanskelig å gjøre skjønsmessige vurderinger.

Troms og Finnmark statsadvokatembeter drøfter utfordringer knyttet til regelverket med Fiskeridirektoratet, blant annet på årlige møter, slik at forskriftene kan utbedres. Direktoratet viser i intervju til at det er eksempler på at beviskravene i forskriftene ikke er tilstrekkelige.

Ifølge Troms og Finnmark statsadvokatembeter finnes det eksempler på regler som ikke er helt klart utformet:

- Melding om oppstart av fiske reguleres av forskrift om utlendingers fiske og fangst i Norges økonomiske sone og landinger til norsk havn. Ifølge forskriften § 1 gjelder den også for lastebåter som skal motta fisk. Forskriften § 8 inneholder rapporteringsbestemmelser, men her brukes i punkt a overskriften "melding om fiskestart", som ikke uten videre omfatter det å skulle motta fisk. Det oppstår da en uklarhet om hvorvidt lastebåter skal melde seg aktive på samme måte som fiskefartøyer. Etter statsadvokatembetenes vurdering er det ikke presist nok formulert hvilke fartøyer reglene gjelder for.
- Ovennevnte forskrift § 13 regulerer havnestatskontroll og gjelder etter sin ordlyd også landanlegg. Men siden forskriften § 1 som regulerer virkeområdet, ikke er oppdatert tilsvarende, blir det uklart om landanlegg ved NEAFC-landinger er forpliktet til å vente med å begynne å losse fangsten til opprinnelsesdokumentet er mottatt fra flaggstaten.
- Faktorforskriften⁹⁰ er så teknisk at det er vanskelig for domstolen å forstå den. Det gir i praksis mulighet til å jukse. En god lovteknisk

Faktaboks 7 Eksempel på uklare beviskrav

Ifølge Troms og Finnmark statsadvokatembeter sier reglene for minstemål og bifangst at fiskeren skal fiske på en slik måte at man får minst mulig innblanding av småfisk og bifangst. Hvis fiskerens kjennskap til området, opplysninger fra andre fiskere, opplysninger om fangstsammensetning i tidligere hal, mv. tilsier at det kan være for stor tetthet av undermålsfisk eller andre arter, skal fiskeren bytte felt. Dersom det i slike tilfeller blir for stor innblanding av småfisk eller bifangst, er dette uaktsomt, noe som er straffbart.

Utfordringen for påtalemyndigheten er å føre bevis for straffbar uaktsomhet i retten i slike saker. Det er et faktum at fartøyer dumper småfisk, eller at småfisken blir malt til fiskemel om bord. Det er følgelig vanskelig å dokumentere tidligere fangstsammensetninger. Det ender gjerne med at Kystvakten klarer å vise at det var mye småfisk i det halet som var i produksjon da inspeksjonen startet. Dersom innblandingen av småfisk i det halet som tas om bord mens Kystvakten er til stede, inneholder ulovlig mye småfisk, straffes kapteinen i praksis utelukkende for dette halet. For politi- og påtalemyndighetens del hadde det vært mer hensiktsmessig om Fiskeridirektoratet i større grad stengte områder med stor innblanding av fisk under minstemål for fiske.

89) Ot.prp. nr. 20 (2007–2008).

90) FOR-2010-04-30 nr. 639.

løsning ville være å legge bevisbyrden over på produsenten og å innføre krav om å lage produktprøver som beviser at faktorene man har brukt, stemmer. Det kunne kontrollmyndighetene deretter etterprøve.

7.2.3 Foreldelsesfrist

Troms og Finnmark statsadvokatembeter opplyser at havressurslova innførte ulik foreldelsesfrist for henholdsvis enkle saker (to år) og grovere saker (fem år), mens fristen i saltvannsfiskeloven var fem år. Ifølge statsadvokatembetene er resultatet av dette at den generelle foreldelsesfristen i praksis er kuttet fra fem år til to år.

Troms politidistrikt påpeker i intervju at det er lite hensiktsmessig at foreldelsestiden i praksis reduseres fra fem til to år. Dersom det for eksempel oppdages et forhold som er halvannet år gammelt, vil man risikere at det ikke vil være tid til å etterforske saken før foreldelsesfristen slår inn. Foreldelsestiden på to år vil for eksempel være ugunstig dersom man avdekker overtredelser ved bokettersyn.

7.2.4 Straffenivået

Fiskerisaker som anmeldes, blir ofte sanksjonert med bot eller inndragning. Riksadvokaten uttaler i intervju at bøtene i saker som gjelder torsk og hyse, varierer fra 50 000 kroner til 100 000 kroner. Når straffen skal utmåles, vurderer påtalemyndigheten hvilken type straffbart forhold det gjelder, lovbruddets alvorlighetsgrad, graden av skyld, om det foreligger gjentatt overtredelse og den økonomiske stillingen til rederiet.

Riksadvokaten viser til at Høyesterett har sluttet seg til at den ulovlige fangstens verdi skal være førende for inndragningsbeløpet. I store saker ligger nivået på inndragning rundt én til halvannen gang fangstverdien, i små saker er nivået ca. én gang tilsvarende fangstverdien.⁹¹

Både Fiskeridirektoratet og politidistriktene uttaler i intervju at det først og fremst er inndragningen av fangstverdien som virker avskrekkende på overtrederne, og at inndragninger på flere millioner kroner kan forekomme. I de mest alvorlige sakene Troms og Finnmark statsadvokatembeter har ført for retten, har det blitt ilagt bot og inndragning i størrelsesorden 10 til 15 mill. kroner. Foreleggene blir i de fleste tilfeller akseptert.

De intervjuede politidistriktene sier at det imidlertid vil variere fra sak til sak hvorvidt straffenivået virker avskrekkende. Det faktum at det finnes gjengangere og eksempler på at fartøyer har begått samme lovbrudd flere ganger til tross for inndragninger og bøter, støtter et slikt syn. Troms og Vestfinnmark politidistrikter mener derfor at det bør diskuteres om dagens straffenivå er avskrekkende nok, og om nivået bør heves i enkelte saker. Det vises til at risikoen for å bli tatt for fiskerikriminalitet er relativt liten i forhold til mulig fortjeneste ved å begå kriminaliteten.

Fiskeridirektoratet ved region Møre og Romsdal og Kystvaktsskvadron Nord uttaler i intervju at bøtenivået i fiskerisaker etter deres oppfatning generelt sett ikke virker særlig avskrekkende. Fiskeri- og kystdepartementet sier i intervju at det er ønskelig med sterkere reaksjoner, og viser til at strenge dommer signaliserer risikoen ved overtredelse. Kystvaktsskvadron Nord viser til at det ikke kan utelukkes at enkelte lovbrytere kalkulerer med bot, siden bøtenivået i mange saker oppleves som lavt i forhold til mulig fortjeneste ved den kriminelle handlingen.

7.3 Politi- og påtalemyndighetens arbeid med torske- og hysesaker

Oppgaven med å kontrollere fiskeriene er som omtalt i kapittel 6 lagt til Fiskeridirektoratet og Kystvakten. Fiskeridirektoratet og Kystvakten gjennomfører årlig til sammen 5000–6000 inspeksjoner av fartøyer i forbindelse med landing av fangst eller under fiske til sjøs. Hvis det i kontrollarbeidet avdekkes straffbare forhold, anmelder kontrollatene sakene til politiet, som deretter etterforsker og treffer påtalevedtak.⁹²

7.3.1 Torske- og hysesaker som er anmeldt til politiet

Antall anmeldte torske- og hysesaker

Det framgikk av 2007-revisjonen at totalt 98 torske- og hysesaker ble anmeldt til politiet og avgjort i analyseperioden 2003–2005. Det tilsvarte gjennomsnittlig 33 saker årlig. Tall hentet fra politiets straffesaksregister (STRASAK) viser at det totale antallet anmeldte torske- og hysesaker i perioden 2006–2010 som ble avgjort, var 237. Det tilsvarende gjennomsnittlig 47 saker årlig, en betydelig økning fra perioden 2003–2005. Det

91) For mer om rettspraksis knyttet til utmåling av bot og inndragning, se Dokument nr. 3:2 (2007–2008).

92) Fause, Lars: "Fiskerikriminalitet – del 1". Tidsskrift for strafferett (2008/1).

I august 2009 brakte Kystvakten opp den portugisiske tråleren "Praia de Santa Cruz" på grunn av underrapportering av 160 tonn torsk. Fartøyet ble oppbrakt i fiskevernsonen ved Svalbard, men hadde vært aktivt både i vernesonen og i Norges økonomiske sone.

Grunnlaget for Kystvaktens inspeksjon var at det framgikk av satellittsporingen at fartøyet beveget seg på en påfallende måte. Det viste seg at fartøyet avsluttet fisket relativt langt øst i vernesonen og gikk langs grensen til Norges økonomiske sone på vei mot Smutthavet. Det er en lang yttersving som koster penger. Valg av rute tilsa at fartøyet hadde et ønske om ikke å passere inn i Norges økonomiske sone. En slik omvei fører til økt forbruk av drivstoff, og det vil derfor finnes et motiv for handlingen.

Kystvaktens inspeksjon viste at sammensetningen av bifangst om bord ikke stemte med sammensetningen hos andre fartøyer som hadde fisket i samme område. Kystvakten observerte også at de øverste kartongene i lasterommet var slitt og i tillegg bare inneholdt bifangst. Nedover i stablene var det torsk. Mannskapets forklaring på dette var at kartongene var slitt fordi de hadde tråkket på dem, men det var tydelig at det ikke stemte, fordi de lå på steder hvor det ikke var mulig å gå.

Kystvakten konkluderte dermed med at kartongene måtte ha blitt lastet om, og fartøyet ble oppbrakt på bakgrunn av uriktig forklaring og fordi man i sum mente det forelå skjellig grunn til å mistenke underrapportering eller feilrapportering av fangst. Bruk av satellittsporing data var viktig fordi det ga grunnlag for å vite hvilke fartøyer som hadde fisket i samme område, og som man kunne sammenlikne bifangstsammensetningen med. Resultatet av denne saken ble inndragning på 3 mill. norske kroner og 500 000 norske kroner i bot til rederiet.

Ifølge statsadvokatembetene i Troms og Finnmark viser eksemplet at NEAFCs havnestatskontroll ikke fanger opp all ulovlig aktivitet. Kontrollregimet omfatter heller ikke fartøyer som lander i egne havner, eller EU-fartøyer som lander i andre EU-land. Det er derfor viktig å kontrollere i hele kjeden, fra fiskeaktiviteten på havet til omsetningen av produktene. Satellittsporing og elektronisk fangst dagbok er gode hjelpemidler som gjør det mulig å innrette kontrollinnsatsen der risikoen for overtredelser er størst.

Kilde: Intervju med Troms og Finnmark statsadvokatembeter

er bare tall for første halvdel av 2010 som er med i undersøkelsen.⁹³

I likhet med i 2007-revisjonen er statistikken over anmeldte saker og politiets behandling av dem basert på statistikk fra Kystvaktskvadron Nord og Fiskeridirektoratets regioner over anmeldte torske- og hysesaker. De anmeldte sakene er deretter identifisert i STRASAK av Politiets data- og materielltjeneste. Dette er grunnlaget for utarbeidelse av statistikken som presenteres. Statistikken omfatter kun saker som kan sies å være avgjort. I denne sammenheng betyr avgjort at forelegg er vedtatt, at saken er henlagt, at saken er avgjort utenfor straffesak, eller at det foreligger dom på frifinnelse. Anmeldte saker hvor det ikke foreligger informasjon om avgjørelse, er dermed ikke med i framstillingen. Det har imidlertid ikke vært mulig, med bakgrunn i dataene i STRASAK, å kartlegge hvorvidt sakene har en rettskraftig dom. Det betyr at sakene som Riksrevisjonen

93) Av de 11 sakene Fiskeridirektoratet anmeldte i løpet av første halvdel 2010, er bare én sak registrert som avgjort og dermed tatt med i den presenterte statistikken. Kystvaktskvadron Nord anmeldte ingen saker i løpet av første halvdel av 2010.

presenterer som avgjort, kan ha blitt anket, muligens med et annet utfall.

7.3.2 Type overtredelser

Troms og Finnmark statsadvokatembeter har det overordnede påtalemessige ansvaret for fiskeri-overtredelser i norske farvann nord for 62. breddegrad, der det meste av fisket av nordøstarktisk torsk og hyse foregår. Statsadvokatembetene er dermed en sentral aktør når det gjelder sanksjonering av torske- og hysesaker, jf. 7.3.7.

Statsadvokatembetene opplyser i intervju at en stor del av fiskerisakene som anmeldes til politiet, er mindre alvorlige saker som først og fremst kan tilskrives unøyaktighet ved etterlevelsen av regelverket. Den største andelen av slike saker er knyttet til landinger av fisk, og kan for eksempel dreie seg om mangelfull eller uriktig ført fangst dagbok.

De større og mer alvorlige sakene er ofte motivert av et ønske om økonomisk gevinst. Noen av disse sakene innebærer systematisk juks på land. De

alvorligste overtredelsene på havet de senere årene har dreid seg om underrapportering av fisk og omskriving av fiskeslag for å skjule direktefangst etter bifangstarter. For eksempel har blåkveite blitt omskrevet til torsk eller reker. Det har også vært saker hvor torsk har blitt ført som hyse og sei. Eksempler på andre overtredelser som begås på havet, er for stor innblanding av småfisk, utkast av fisk eller ulovlig redskapsbruk.

Statsadvokatembetene viser til at de største sakene som er avdekket i de nordligste fylkene de siste årene, har vært knyttet til portugisiske og spanske båter. Det er også eksempler på saker med fartøyer fra Storbritannia, Nederland, Grønland, Island og Russland og dessuten fiskefartøyer under bekvemmelighetsflagg.

Det framgår av tabell 15 hva slags type overtredelse de anmeldte torske- og hysesakene er knyttet til, slik de er kategorisert i politiets ulike statistikkgrupper. Det tas forbehold om at det kan forekomme uensartede registreringer i politiets register. Statistikkgruppene har et noe ulikt generalitetsnivå.

Tabell 15 viser at "oppgaveplikt" utgjør den største gruppen av overtredelser med 45 tilfeller. "Oppgaveplikt" vil si at opplysningsplikten overfor fiskeriadministrasjon eller salgsorganisasjon er mangelfull. Videre utgjør "ikke ført fangst-dagbok" nest største kategori med 42 tilfeller. "Lov om saltvannsfiske, diverse" og "sluttseddel" er de tredje og fjerde største gruppene hvor det har vært henholdsvis 39 og 33 tilfeller.



Kilde: Colourbox

I perioden 2003–2005 kategoriserte også politiet flest overtredelser i statistikkgruppene "oppgaveplikt", "ikke ført fangstdagbok" og "sluttseddel". 11 saker ble imidlertid kategorisert under "maskeviddebestemmelser", mot bare fire saker i perioden 2006–2010.

Det framgår av tabell 15 at saksutfallet i de fleste sakene endte med forelegg/dom. Andelen henlagte saker er forholdsvis lav, rundt 10 prosent. Det tilsvarer en vesentlig prosentvis nedgang fra analyseperioden for 2007-revisjonen, da henleggelsesprosenten var 18 prosent. I perioden 2006–2010 endte kun én av sakene med frifinnelse. Det samme var tilfellet i perioden 2003–2005.

Tabell 15 Type overtredelser og saksutfall, 2006–2010*

	Henlagt	Vedtatt forelegg / dom foreligger	Dom på frifinnelse	Avgjort utenfor straffesak	Totalt
Oppgaveplikt	8	35	0	2	45
Ikke ført fangstdagbok	1	40	0	1	42
Lov om saltvannsfiske, diverse	5	31	1	2	39
Sluttseddel	1	30	0	2	33
Lov om Norges økonomiske sone	2	17	0	0	19
Lov om omsetning av råfisk, diverse	1	13	0	1	15
Fredningsbestemmelser	3	6	0	0	9
Ulovlig fiske, diverse	1	8	0	0	9
Maskeviddebestemmelser	0	4	0	0	4
Øvrige overtredelser	1	21	0	0	22
Totalt	23	205	1	8	237

* "Avgjort utenfor straffesak" vil i denne sammenheng si påtaleunntatelse. Det følger av straffeprosessloven § 69 at selv om straffskyld anses bevist, kan påtale unntales såframt slike særlige forhold er til stede at påtalemyndigheten etter en samlet vurdering finner overveiende grunner til ikke å påtale handlingen. Statistikkgruppene med svært få saker er slått sammen under "øvrige overtredelser". Tallene for 2010 er for de første seks månedene.

Kilde: STRASAK

Tabell 16 Saksutfall fordelt på politidistrikter*

Politidistrikt	Henlagt	Vedtatt forelegg / dom foreligger	Dom på frifinnelse	Avgjort utenfor straffesak	Totalt
2003–2005					
Vestfinnmark	7	15	1	1	24
Midtre Hålogaland	6	16	0	0	22
Troms	0	20	2	0	22
Østfinnmark	3	17	0	0	20
Salten	0	6	1	0	7
Inntrøndelag	2	0	0	0	2
Helgeland	0	1	0	0	1
Totalt	18	75	4	1	98
2006–2010					
Midtre Hålogaland	1	64	1	0	66
Vestfinnmark	4	45	0	3	52
Troms	5	43	0	2	50
Østfinnmark	12	19	0	2	33
Salten	0	14	0	1	15
Sunnmøre	0	9	0	0	9
Helgeland	0	5	0	0	5
Nordmøre og Romsdal	0	4	0	0	4
Sør-Trøndelag	0	2	0	0	2
Romerike	1	0	0	0	1
Totalt	23	205	1	8	237

* Tallene for 2010 er for de første seks månedene.

Kilde: STRASAK

Saksutfall fordelt på politidistrikter

Tabell 16 viser hvordan de anmeldte torske- og hysesakene fordelte seg på de ulike politidistriktene i perioden 2003–2005 og i perioden 2006–2010. Det framgår av tabellen at ti av Norges 27 politidistrikter har hatt slike saker i perioden 2006–2010. De fire nordligste politidistriktene, Østfinnmark, Vestfinnmark, Troms og Midtre Hålogaland, har håndtert til sammen 85 prosent av sakene. Sammenliknet med perioden 2003–2005 er det ingen endring når det gjelder hvilke distrikter som arbeider med torske- og hysesaker. I årene 2003–2005 fordelte 90 prosent av sakene seg på de fire nordligste politidistriktene.

I årene 2006–2010 har Midtre Hålogaland politidistrikt flest saker (66). Deretter følger politidistriktene Vestfinnmark, Troms og Østfinnmark.

7.3.3 Politiets saksbehandlingstid

Det er en forutsetning for en effektiv sanksjonering av overtredelser av fiskeriregelverket at politiet behandler de anmeldte sakene raskt. Det framgår av Prop. 1. S *Justis- og politidepartementet* (2010–2011) at et mål for straffesaksbehandlingen

er at gjennomsnittlig saksbehandlingstid for forbrytelsessaker, der det ikke er fastsatt særskilte frister, ikke skal overstige 120 dager. Politidistriktene bekrefter i intervju at føringene fra overordnede myndigheter er klare på at fiskerikriminalitet skal prioriteres.

Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for torske- og hysesaker

For de 91 torske- og hysesakene hvor det forelå informasjon om hvor lang tid det hadde gått fra anmeldelsen ble registrert til saken var straffetrettslig avgjort, var den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden 361 dager i perioden 2003–2005. Det framgår av tabell 17 at saksbehandlingstiden har gått vesentlig ned siden forrige undersøkelsesperiode. I perioden 2006–2010 er den 231 dager i gjennomsnitt.

Saksbehandlingstiden holdt seg stabil i 2006 og 2007, mens den økte noe i 2008. I 2008 var det imidlertid et vesentlig høyere antall anmeldte saker enn i tidligere år. I 2009 var saksbehandlingstiden på 177 dager, drøyt 23 prosent lavere enn gjennomsnittet av årene 2006–2008.

Tabell 17 Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for torske- og hysesaker*

År	Antall dager, gjennomsnitt	Antall saker
2003	391	27
2004	403	41
2005	249	23
Totalt	361	91
2006	204	36
2007	205	58
2008	283	98
2009	177	44
2010	125	1
Totalt	231	237

* Tallene for 2010 er for de første seks månedene.

Kilde: STRASAK

Nedenfor redegjøres det for politidistriktenes forklaring på årsakene til redusert saksbehandlingstid.

Ulik saksbehandlingstid i politidistriktene

Foruten lang saksbehandlingstid avdekket 2007-revisjonen betydelige forskjeller i saksbehandlingstiden mellom de ulike politidistriktene. Tabell 18 viser gjennomsnittlig saksbehandlingstid fordelt på politidistriktene i periodene 2003–2005 og 2006–2010.

Det framgår av tabell 18 at det i perioden 2006–2010 fortsatt var vesentlige forskjeller i den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden mellom politidistriktene, selv om forskjellene har blitt mindre siden perioden 2003–2005. Som vist i 7.3.3 er det et mål for straffesaksbehandlingen at gjennomsnittlig saksbehandlingstid for saker, der det ikke er fastsatt frister, ikke skal overstige 120 dager.

Tabell 18 viser at den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden i de fire distriktene med flest saker varierte mellom 239 dager og 454 dager, en variasjon på 215 dager. I perioden 2006–2010 varierte saksbehandlingstiden mellom 183 dager og 268 dager, en variasjon på 85 dager.

Statsadvokatembetene i Troms og Finnmark bekrefter i intervju at det er store forskjeller mellom politidistriktene i de to nordligste fylkene når det gjelder etterforskning av torske- og hysesaker. Forskjellene i saksbehandlingstid skyldes ifølge statsadvokatembetene både hvordan arbeidet i de ulike politidistriktene er organisert,

Tabell 18 Gjennomsnittlig saksbehandlingstid i de ulike politidistriktene*

Politidistrikt	Antall dager, gjennomsnitt	Antall saker
2003–2005		
Vestfinnmark	454	22
Midtre Hålogaland	424	20
Østfinnmark	239	20
Troms	333	19
Salten	318	7
Inntrøndelag	424	2
Helgeland	166	1
Totalt	361	91
2006–2010		
Midtre Hålogaland	225	66
Vestfinnmark	268	52
Troms	219	50
Østfinnmark	183	33
Salten	197	15
Sunnmøre	287	9
Helgeland	239	5
Nordmøre og Romsdal	442	4
Sør-Trøndelag	124	2
Romerike	295	1
Totalt	231	237

* Av de 98 anmeldte torske- og hysesakene i perioden 2003–2005 forelå det i 91 saker informasjon om totalt antall dager som hadde gått fra anmeldelsen var registrert til saken var avgjort. Tallene for 2010 er for de første seks månedene.

Kilde: STRASAK

hva slags kompetanse distriktene besitter, og hva slags type saker som anmeldes til distriktene. Etterforskning av fiskerisaker håndteres gjerne av politidistriktenes enheter for økonomisk kriminalitet (økoteam). Antall etterforskere og jurister og hvordan økoteamene er sammensatt, vil variere mellom distriktene.

Troms og Finnmark statsadvokatembeter uttaler i intervju at i enkelte politidistrikter kan fiskerisaker bli liggende lenge fordi sakene ikke prioriteres. Både politiet og statsadvokatembetene viser til at distriktene i tillegg til fiskerisaker har andre alvorlige straffesaker som må etterforskes.

Troms politidistrikt opplyser i intervju at enkelte saker har en viss liggetid fordi de venter på at ressurser skal frigjøres til etterforskning. Østfinnmark politidistrikt sier at distriktet prioriterer fiskerisaker hvor det er snakk om store økonomiske verdier, relativt høyt, og særlig prioriteres saker hvor politiet er ganske sikker på at resultatet vil bli inndragning.



Kilde: Colourbox

Fiskeridirektoratet sier i intervju at det er en tendens til at de kompliserte sakene blir liggende lengst hos politiet.

Manglende prioritering har også sammenheng med varierende kompetanse i politidistriktene til å etterforske fiskerisaker, påpeker statsadvokatembetene. Enkelte etterforskere og politijurister besitter ikke den nødvendige kompetansen, noe som også er årsaken til at enkelte saker er mangelfullt etterforsket og/eller påtaleavgjort på en mindre tilfredsstillende måte.⁹⁴ At det er stor variasjon mellom de ulike politidistriktene når det gjelder kompetanse og prioritering av fiskerisaker, bekreftes av Fiskeridirektoratet og Kystvaktskvadron Nord i intervju. Det påpekes at det er lite gunstig for kontinuiteten og kompetansen at politijuristene skiftes ut ofte.

Det framgår av tabell 18 at Østfinnmark politidistrikt hadde kortest gjennomsnittlig saksbehandlingstid blant distriktene med flest saker både i perioden 2003–2005 og i perioden 2006–2010. Østfinnmark politidistrikt sier i intervju at god kompetanse i distriktet på fiskerisaker kan forklare hvorfor den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden er den laveste blant de nordlige distriktene. Distriktet viser videre til at politiet har et godt samarbeid med de øvrige kontrolletatene i regionen, og at gode personlige relasjoner er viktig i den sammenheng, noe som kan være lettere under de små forholdene i Østfinnmark.

Som vist i tabell 16 har Østfinnmark politidistrikt henlagt 12 av 33 av saker i perioden 2006–2010, noe som tilsvarer en henleggelsesprosent på 36. Det er den høyeste blant distriktene. Østfinnmark politidistrikt opplyser i intervju at det ikke har noen generell forklaring på den høye andelen henlagte torske- og hysesaker. Distriktet viser til at beviskravene generelt sett er strenge, og at bevisene må vurderes i hver enkelt sak. I noen tilfeller kan det være snakk om at nye opplysninger har kommet til, noe som kan gjøre at det ikke lenger er aktuelt å forfølge saken. Troms og Finnmark statsadvokatembeter viser i intervju til at det forekommer at saker henlegges på grunn av foreldelse.

Blant distriktene med flest saker hadde Vestfinnmark politidistrikt lengst saksbehandlingstid både i perioden 2003–2005 og i perioden 2006–2010. Saksbehandlingstiden har imidlertid falt fra 454 dager i perioden 2003–2005 til 268 dager i perioden 2006–2010. Vestfinnmark politidistrikt viser i intervju til at distriktet i lengre tid har hatt store restanser på økoteamet som arbeider med fiskerisaker. Fiskeridirektoratet ved region Troms viser til eksempler på at saker anmeldt til Vestfinnmark politidistrikt har blitt foreldet siden distriktet ikke har overholdt foreldelsesfristen. Vestfinnmark politidistrikt peker på at distriktet i 2010 har gjort noen endringer i organiseringen av arbeidet med fiskerisaker, slik at saksbehandlingstiden forhåpentligvis vil gå ned. Det dreier seg om at en del enklere saker skal etterforskes av oppnevnte fiskerikontakter på politidistriktets lensmannskontorer. Ifølge distriktet har økoteamet god kompetanse til å etterforske fiskerikriminalitet.

94) Fause, Lars: "Fiskerikriminalitet – del 1". Tidsskrift for strafferett (2008/1).

Troms politidistrikt forklarer nedgangen i gjennomsnittlig saksbehandlingstid fra 333 dager i perioden 2003–2005 til 219 dager i perioden 2006–2010 med at distriktet har økt oppmerksomheten både på saksbehandlingstiden og på fagområdet fiskerikriminalitet som sådan. Selv om det har vært en betydelig forbedring de siste årene, ser distriktet at det alltid vil være et forbedringspotensial, og viser til at stabil og kompetent bemanning er viktig for å redusere saksbehandlingstiden på fiskeriområdet. Videre er det av stor betydning at det er avsatt en egen ressurs til saksområdet, slik ansettelsen av miljøkoordinator med etterforskeransvar for miljø saker er et eksempel på.

Justis- og politidepartementet opplyser i brev at politiet i tiden etter avslutningen av 2007-revisjonen har hatt fokus på etablering og forbedring av økoteamene. Politidirektoratet har også kanalisert ekstrabevilgninger til politidistrikter som behandler den tyngste delen av fiskerisakene, samt til Økokrim. Økokrim har i tillegg blitt styrket med personell. Dette sammen med gjenopptakelse av fiskerikriminalitet, som et videreutdanningstilbud ved Politihøgskolen, antas ifølge departementet å ha bidratt positivt, både når det gjelder kompetanseheving og samarbeid med andre etater.

Ulik saksbehandlingstid – saker fra Fiskeridirektoratet og Kystvakten

Det framgikk av 2007-revisjonen at det var en betydelig forskjell i gjennomsnittlig saksbehandlingstid mellom saker Fiskeridirektoratet hadde anmeldt og saker Kystvakten hadde anmeldt. Tabell 19 viser gjennomsnittlig saksbehandlingstid for sakene fra direktoratet og Kystvakten i periodene 2003–2005 og 2006–2010.

Tabell 19 Gjennomsnittlig saksbehandlingstid – saker fra Fiskeridirektoratet og Kystvakten*

	Antall dager, gjennomsnitt	Antall saker
2003–2005		
Fiskeridirektoratet	390	78
Kystvakten	183	13
Totalt	361	91
2006–2010		
Fiskeridirektoratet	287	162
Kystvakten	111	75
Totalt	231	237

* Av de 98 anmeldte torske- og hysesakene i 2003–2005 forelå det informasjon i 91 saker om totalt antall dager som hadde gått fra anmeldelsen var registrert til saken var avgjort. Tallene for 2010 er for de første seks månedene.

Kilde: STRASAK

Det framgår av tabell 19 at det fortsatt er vesentlige forskjeller i gjennomsnittlig saksbehandlingstid for sakene fra Fiskeridirektoratet og fra Kystvakten. Saksbehandlingstiden for sakene som er anmeldt av direktoratet, er 287 dager, mens den for sakene som er anmeldt av Kystvakten, er 111 dager. Denne forskjellen er på 176 dager, mot 207 dager i forrige undersøkelsesperiode. I perioden 2003–2005 var fordelingen gjennomsnittlig 183 dager for saker fra Kystvakten og 390 dager for saker fra Fiskeridirektoratet.

Troms og Finnmark statsadvokatembeter viser i intervju til at det er forskjeller mellom Fiskeridirektoratets og Kystvaktens kontroller, og at sakene de to etatene avdekker, har ulik karakter. Kystvakten avdekker overtredelsene normalt mens de blir begått eller kort tid etter. Bevisene, for eksempel i form av fangst, er ferske. Da Kystvakten har begrenset politimyndighet, har den også anledning til å etterforske enklere saker. Det forenkler politiets behandling av sakene. En del av sakene Kystvakten anmelder, gjelder dessuten utenlandske fartøyer. Som redegjort for i faktaboks 7.3 oppbringes disse i mange tilfeller til havn dersom det er mistanke om alvorlige overtredelser. Politiet overtar etterforskningen umiddelbart etter at fartøyet er brakt til havn. Distriktene uttaler at Kystvaktens oppbringelser vil være blant de sakene som har høyest prioritet, siden det er viktig at fartøyet ikke skal bli liggende i havn lenger enn nødvendig. Normalt sett ligger fartøyet ett til to døgn i havn.

Fiskeridirektoratet anmelder på den annen side saker først og fremst på bakgrunn av uoverensstemmelser i fartøyenes eller bedriftenes dokumenter og regnskap. Fisken er i mange tilfeller allerede solgt og kan ikke brukes som bevis. Troms og Finnmark statsadvokatembeter bekrefter i intervju at den lange saksbehandlingstiden særlig gjelder saker som anmeldes av Fiskeridirektoratet, og som knytter seg til landinger av fisk. Troms politidistrikt bekrefter at landingssakene blir liggende lenger enn saker som gjelder oppbringelser.

Fiskeri- og kystdepartementet sier i intervju at det er opptatt av å få mer oppmerksomhet og raskere avklaringer på fiskerisaker som håndteres av politi, påtalemyndighet og rettsapparat. Det er svært uheldig hvis politiet bruker for lang tid på å behandle anmeldte fiskerisaker. Bortsett fra i oppbringelsessaker oppleves politi- og påtalemyndigheten som noe langsomme i arbeidet med fiskerisaker.

Tabell 20 Antall saker og saksutfall – saker fra Fiskeridirektoratet og Kystvakten*

	Henlagt	Vedtatt forelegg / dom foreligger	Dom på frifinnelse	Avgjort utenfor straffesak	Totalt
2003–2005					
Fiskeridirektoratet	18	62	1	0	81
Kystvakten	0	13	3	1	17
Totalt	18	75	4	1	98
2006–2010					
Fiskeridirektoratet	15	139	1	7	162
Kystvakten	8	66	0	1	75
Totalt	23	205	1	8	237

* Tallene for 2010 er for de første seks månedene.

Kilde: STRASAK

Tabell 20 viser at Fiskeridirektoratet i perioden 2006–2010 har anmeldt flere saker enn Kystvakten, i likhet med perioden 2003–2005. Direktoratet har anmeldt 162 saker i perioden 2006–2010, mens Kystvakten har anmeldt 75 saker i samme periode. Tabellen viser at blant de 98 sakene hvor saksutfall er registrert, anmeldte Kystvakten 17 saker og Fiskeridirektoratet 81 saker i perioden 2003–2005. Kystvaktens andel av de totale anmeldelsene har imidlertid økt. I perioden 2006–2010 utgjør Kystvaktens anmeldelser drøyt 31 prosent. I perioden 2003–2005 var andelen 17 prosent.

Tabell 20 viser videre at flesteparten av sakene ender med vedtatt forelegg eller dom. Saker fra Fiskeridirektoratet utgjorde den største delen av de henlagte sakene i begge undersøkelsesperiodene.

Antall saker og saksutfall for norske, russiske og øvrige utenlandske saker

Tabell 21 og 22 viser antallet anmeldte saker som involverte henholdsvis norske og utenlandske fartøyer i periodene 2003–2005 og 2006–2010. Tabellene viser også utfallet av sakene i begge periodene.

Faktaboks 9 Kystvakten oppbringer fartøyer

Utenlandske skip som mistenkes for å ha begått alvorlige overtredelser til havs, oppbringes normalt av Kystvakten til nærmeste havn og anmeldes til det aktuelle politidistriktet. Norske fartøyer som begår alvorlige overtredelser til havs, blir normalt sett ikke oppbrakt siden politiet har et norsk rettssubjekt å forholde seg til og faren for bevisforspillelse er liten. Norske båter blir anmeldt per post til det politidistriktet hvor rederiet er hjemmehørende.

Riksadvokaten opplyser i intervju at Kystvakten oppbringer for å sikre og undersøke bevis og for å politivhøre kapteinen på båten slik at han kan gi sin versjon av hendelsesforløpet. Videre oppbringer de for å sikre inndragning av straffekrav mot rederi og skipper. Rederiet kan unngå konfiskasjon av fartøyet ved å stille bankgaranti for et beløp som tilsvarer bot og inndragning. Det gjelder fartøyer av alle nasjonaliteter. Av hensyn til norske regler for tvangsinn drivelse kreves det bankgaranti fra en norsk bank. Den tredje grunnen til at Kystvakten oppbringer, er at de skal forkynne et forelegg eller en tiltale for kapteinen og rederiet og, hvis forelegget ikke vedtas, forkynne stevning til å møte i retten på en nærmere angitt dato.

Troms og Finnmark statsadvokatembeter viser i intervju til at norske myndigheter i en del enklere saker som har involvert utenlandske fartøyer, de senere år har ilagt forelegg mens fartøyet fortsatt har vært ute på havet, slik at det ikke har vært nødvendig å bringe fartøyet til havn. Forutsetningen for en slik framgangsmåte er at kapteinen har erkjent straffskyld. I slike tilfeller ilegger politiet kapteinen et forelegg som Kystvakten forkynner. Det skjer som regel ved bruk av telefontolking. Fartøyet agent i Norge betaler gjerne forelegget på vegne av det utenlandske rederiet. En slik reaksjon er tidsbesparende både for fartøyet og for Kystvakten.

Kystvakten viser i intervju til at illeggelse av forelegg til havs gjøres i stadig større grad, og at det er en effektiv reaksjon på mindre alvorlige overtredelser hvor det ikke er fare for bevisforspillelse. Den økte bruken av illeggelse av forelegg til havs skyldes at Kystvakten i større grad enn tidligere etterforsker overtredelser de avdekker.

Tabell 21 Antall saker og saksutfall for norske og utenlandske saker i perioden 2003–2005

2003–2005	Norske	Utenlandske	Totalt
Henlagt	18	0	18
Vedtatt forelegg / dom foreligger	64	11	75
Dom på frifinnelse	1	3	4
Avgjort utenfor straffesak	0	1	1
Totalt	83	15	98

Kilde: STRASAK

Tabell 22 Antall saker og saksutfall for norske, russiske og øvrige utenlandske saker i perioden 2006–2010*

2006–2010	Norske	Russiske	Øvrige utenlandske	Totalt
Henlagt	19	4	0	23
Vedtatt forelegg / dom foreligger	162	22	16	200
Dom på frifinnelse	1	0	0	1
Avgjort utenfor straffesak	8	0	0	8
Totalt	190	26	16	232

* Av de 237 anmeldte torsk- og hysesakene i perioden 2006–2010 er det registrert nasjonalitet for 232 saker. Tallene for 2010 er for de første seks månedene.

Kilde: STRASAK

Det framgår av tabellene at norske saker i begge undersøkelsesperiodene har utgjort den største andelen av sakene – mellom 80 og 85 prosent av det totale antallet torsk- og hysesaker. I tabell 23 er de utenlandske sakene splittet opp på russiske og øvrige utenlandske saker. Av de totalt 42 utenlandske sakene utgjør russiske saker 26, eller 62 prosent.

Tabell 21 og 22 viser at de fleste anmeldte sakene, både utenlandske og norske, endte med forelegg eller fellende dom i periodene 2003–2005 og 2006–2010.

Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for norske og utenlandske saker

Tabell 23 viser gjennomsnittlig saksbehandlingstid for saker der henholdsvis norske og utenlandske fartøyer har vært involvert. Det framgår at den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden i perioden 2006–2010 er vesentlig kortere for de utenlandske sakene enn for de norske sakene, henholdsvis 55 mot 266 dager. Det framgår av tabell 21 at forskjellene i saksbehandlingstid mellom norske og utenlandske saker også i perioden 2003–2005 var stor, henholdsvis 393 mot 145 dager.

Tabell 23 Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for norske og utenlandske saker*

Norske og utenlandske saker	Antall dager, gjennomsnitt	Antall saker
2003–2005		
Norske	393	79
Utenlandske	145	12
Totalt	361	91
2006–2010		
Norske	266	190
Utenlandske	55	42
Totalt	228	232

* Av de 237 anmeldte torsk- og hysesakene i perioden 2006–2010 er det registrert nasjonalitet for 232 saker. Av de 98 anmeldte torsk- og hysesakene i perioden 2003–2005 forelå det i 91 saker informasjon om totalt antall dager som hadde gått fra anmeldelsen var registrert til saken var avgjort. Tallene for 2010 er for de første seks månedene.

Kilde: STRASAK

En mulig forklaring på forskjellen i saksbehandlingstid mellom norske og utenlandske saker kan være at de fleste sakene som involverer utenlandske fartøyer, anmeldes av Kystvakten. Kystvakten bringer som regel opp utenlandske overtreddere, og politiet prioriterer ofte sakene slik at det oppbrakte fartøyet skal slippe å ligge lenge til kai. Kystvaktskvadron Nord bekrefter i intervju at de norske sakene de anmelder, generelt ikke prioriteres like høyt av politiet som utenlandske saker.

Både Kystvaktskvadron Nord og Vestfinnmark politidistrikt viser i intervju til at de er av den oppfatning at man i større grad også skulle oppbrakt norske fartøyer som begår alvorlige overtredelser. Oppbringelse av norske fartøyer hadde hatt en avskrekkende effekt overfor norske fiskere og bedre ivaretatt prinsippet om likebehandling. Ifølge Vestfinnmark politidistrikt er det ingen grunn til å tro at utenlandske fartøyer begår mer alvorlige overtredelser på havet enn norske, men fordi de bringes opp, behandles de utenlandske sakene raskere.

7.3.4 Utfordringer knyttet til å etterforske og sanksjonere komplekse fiskerisaker

Det framgår av intervjuundersøkelsen at enkelte saker er mer utfordrende å etterforske enn andre. Troms politidistrikt viser til at utkast av fisk er et eksempel på en sakstype som er utfordrende å etterforske. Distriktet har lenge antatt at det foregår utkast av fisk, men det er vanskelig både å avdekke og å føre bevis for slike overtredelser. Kystvakten har tatt fartøyer i å kaste ut fisk mens de har vært til stede, og observert dette fra helikopter. Det er imidlertid enkelt for fartøyene å avslutte dumpingen når Kystvakten dukker opp. Det er også avdekket at fartøyer dumper fisk som har ligget lenge om bord, til fordel for ny fersk fisk som tas opp. Hvis det i en straffesak skal bevises at det har foregått utkast, må det være bevist utenfor enhver rimelig og forstandig tvil. Det vil normalt være tilstrekkelig med pålitelige vitneobservasjoner, men utfordringen er at det kun er den dumping Kystvakten observerer som regnes som bevis. Troms politidistrikt opplever det som frustrerende at det bare er mulig å føre bevis for at utkast har pågått i for eksempel ti minutter, når sterke indisier tilsier at fartøyet gjør dette jevnlig.

Organisert fiskerikriminalitet

Komplekse saker hvor flere aktører er involvert, er mer utfordrende å etterforske. Det kan være snakk om norske overtredelser som er satt i system, for eksempel ved at kjøper og selger av fisk samarbeider for å gjøre det mulig å underreportere fangst. Det finnes også eksempler på saker med forgreninger til utlandet. Troms og Finnmark statsadvokatembeter påpeker i intervju at det er en utfordring for enkelte politidistrikter å etterforske middels kompliserte saker – det vil si som ikke er enkle, men heller ikke så omfattende at Økokrim kobles inn.

Enkelte av overtredelsene i sakene som etterforskes, kan være del av et mer systematisert og

organisert system. Større saker som involverer virksomheter på land, er utfordrende å etterforske fordi de er kompliserte, og fordi aktørene beskytter hverandre og søker å skjule sporene sine. For eksempel kan eierstrukturen til fiskemottakene være komplisert og tidkrevende å finne ut av, påpeker distriktene i intervju.

Faktaboks 10 Meld. St. 7 (2010–2011) Kampen mot organisert kriminalitet – en felles innsats

Det framgår av Meld. St. 7 (2010–2011) at den organiserte kriminaliteten representerer store og til dels nye utfordringer. Kjennetegnet ved denne kriminaliteten er dens mobilitet og grenseoverskridende karakter ved at den opptrer både innenfor og på tvers av landegrenser.

I den senere tid har det blitt økende oppmerksomhet også mot organisert kriminalitet knyttet til sjøfart og annen maritim virksomhet. Det kan være i form av ulovlig, urapportert og uregulert fiske og omsetning av ulovlig fangst, eller i form av frakting og dumping av farlig avfall fra skip. I dag finnes det eksempler på at den ulovlige omsetningen av ulovlig fiskefangst er gjenstand for en illegal global handel som også involverer annen organisert kriminalitet som for eksempel ulovlig handel med narkotika.

Ifølge Meld. St. 7 er ulovlig, urapportert og uregulert fiske en kompleks kriminalitetsform som involverer en rekke kontrolltater og som regel flere lands jurisdiksjoner. Det nødvendiggjør gode samarbeidsformer både nasjonalt og internasjonalt.

Troms og Finnmark statsadvokatembeter sier i intervju at politiet generelt har vanskeligheter med å straffe aktører som står bak den ulovlige aktiviteten i kompliserte saker. Statsadvokatembetene i Troms og Finnmark viser imidlertid i intervju til at det er reist saker i Norge mot landanlegg, og da dreier det seg oftest om overtredelser av straffelovgivningen, i tillegg til fiskerilovgivningen. Sanksjoner i form av illeggelse av bøter og inndragelse mot rederier vil til en viss grad ramme bakmenn. Også når det gjelder organiserte saker som involverer utenlandske fartøyer, er det ifølge statsadvokatembetene vanskelig å straffeforfølge bakmenn. Statsadvokatembetene opplyser at det ikke har skjedd at det er rettet personlig straffeansvar mot andre enn kapteiner på båtene.

Troms politidistrikt opplyser i intervju at det må vurderes fra sak til sak hvor langt etterforskningen skal gå, men at distriktet av ressursmessige

hensyn har liten mulighet til for eksempel å gjennomføre internasjonal etterforskning mot utenlandske virksomheter. Distriktet må konsentrere seg om de anmeldte enkeltsakene. Hvis distriktet skulle etterforsket mot organiserte nettverk, ville det kreve et større samarbeid mellom flere land. Fiskeridirektoratet bekrefter i intervju at det virker som om det er vanskeligheter knyttet til det å etterforske saker på tvers av landegrensene, og viser til at det også finnes eksempler på kompliserte saker med forgreninger til såkalte skatteparadisier.

Østfinnmark politidistrikt opplyser i intervju at det er svært tidkrevende å etterforske saker med internasjonale forgreninger, fordi det tar lang tid å sende rettsanmodninger til utlandet. Det er i den forbindelse en omfattende prosess som ifølge distriktet kunne vært forenklet og gjort mer effektiv. En rettsanmodning til utlandet må gå via statsadvokatembetet, riksadvokatembetet og Justis- og politidepartementet før den går fra Utenriksdepartementet til riktig myndighet i det aktuelle landet.

En annen utfordring når det gjelder å etterforske saker med internasjonale forgreninger, er at overtredelsene i andre land kan være av administrativ art, slik at etterforskningsorganene i landene ikke kobles inn.

7.3.5 Samarbeid mellom politiet og kontrolletatene

Som vist i kapittel 6 er ulike kontrolletater involvert i å avdekke fiskerikriminalitet, først og fremst Fiskeridirektoratet, Kystvakten, skatteetaten og toll- og avgiftsetaten. Politiet har den viktigste rollen når det gjelder å sanksjonere overtredelser.

Kontrolletatene har, som redegjort for i kapittel 6, en omfattende kontrollvirksomhet overfor fiskerinæringen. Kontrollvirksomheten innebærer også samarbeid på tvers av etatsgrensene, blant annet i fellesmøter og felleksjoner. Troms og Finnmark statsadvokatembeter uttaler i intervju at det er behov for et sterkere operativt samarbeid mellom de ulike etatene for å lykkes i å straffe overtrederne i større saker, inkludert de organiserte. Etatenes kontroller kunne vært mer målrettede og koordinerte, og de kunne i større grad rettet oppmerksomheten mot de samme aktørene samtidig.

Statsadvokatembetene viser til at det er mye penger i norsk sjømatnæring, og det er liten grunn til å tro at de useriøse aktørene bare bryter

ett regelverk. I flere tilfeller forekommer det at de bryter både fiskeri-, skatte- og tolllovgivningen. I en del tilfeller finnes den informasjonen som kunne dokumentert en overtredelse av regelverket hos hver enkelt etat, men informasjonen blir ikke sammenstilt. Ifølge skatteetatens fiskerinettsverk innebærer fiskerirelatert kriminalitet noen ganger samarbeid mellom flere ledd i kjeden, og over landegrensene. Det finnes eksempler på at eierskap skjules ved at fartøyer registreres under bekvemmelighetsflagg, og at virksomheter etableres i såkalte skatteparadisier. Det er ifølge skatteetaten profitt som er overtredernes fremste motivasjon, og etatens arbeid rettes derfor mot å kartlegge pengestrømmer i tillegg til varestrømmer.

Ifølge Troms og Finnmark statsadvokatembeter gjør de ulike etatenes atskilte ansvarsområder det utfordrende å ta bakmennene fordi det er vanskelig å se alle leddene i kjeden i den ulovlige virksomheten i sammenheng. Om flere ledd i kjeden ble dokumentert, ville det i flere tilfeller kunne dokumenteres at det var organisert kriminalitet, og det ville gjenspeile seg i strengere straffer.

I 2010 ble Fiskeriforvaltningens analysenettsverk opprettet. Analysenettsverket er et prosjekt som skal sikre et tettere samarbeid mellom ulike etater og bidra med oppdaterte, tverrsektorielle analyser av ulovlig, urapportert og uregistrert fiskeriaktivitet. Nettsverket er finansiert av Fiskeri- og kystdepartementet, og det er forankret i departementets delstrategi for bekjempelse av ulovlig, urapportert og uregulert fiskeriaktivitet. Det har et bredt mandat, og tidsperspektivet er tre til fire år.

Nettsverket ble opprettet ut fra erkjennelsen av at de ulike etatene som er involvert i å bekjempe fiskerikriminalitet, kunne samarbeide bedre, og at det var behov for å sikre et sterkere operativt tverretatlig samarbeid, opplyser nettsverkets sekretariat i intervju.

Statsadvokatembetene i Troms og Finnmark påpeker i intervju at Fiskeriforvaltningens analysenettsverk er et positivt tiltak dersom det bidrar direkte til større grad av operativt samarbeid mellom etatene. Fiskeri- og kystdepartementet uttaler i intervju at analysenettsverket har revitalisert samarbeidet mellom fiskerimyndighetene, politiet, skatteetaten og toll- og avgiftsetaten. Både Fiskeri- og kystdepartementet og Fiskeridirektoratet framhever betydningen av at også Justis- og politidepartementet og påtalemyndigheten har engasjert seg operativt gjennom nettsverket og er representert i styringsgruppen.

Det faktum at flere departementer er involvert, vil bidra til å høyne statusen til arbeidet mot ulovlig fiske.

Justis- og politidepartementet opplyser i brev at det er en hovedutfordring å oppdage og avdekke organisert fiskerikriminalitet. Det krever et operativt samarbeid mellom kontrolletatene og med andre land. Særlig viktig er det å samarbeide med andre land når innfløkte jurisdiksjonsforhold kan hindre tilgang til viktig informasjon og når norske myndigheter ikke har myndighet til å etterforske. På dette området har departementet store forhåpninger til den kunnskap og metodeforståelse som kan etableres gjennom Fiskeriforvaltningens analysenettverk.

Fiskeriforvaltningens analysenettverks sekretariat viser i intervju til at en forutsetning for et mer effektivt tverretatlig samarbeid, er at det skapes tillit mellom de ulike etatene, både institusjonelt og personlig. Det må etableres en felles forståelse av problemet, og etatene må i større grad forstå hverandres behov.

Politiets samarbeid med Fiskeridirektoratet

Som redegjort for i kapittel 6 gjennomfører Fiskeridirektoratet kontroller knyttet til både landinger og omsetning av fisk. De eventuelle straffbare forholdene som avdekkes og dokumenteres av inspektørene, danner grunnlaget for anmeldelse til politiet.

Statsadvokatembetene i Troms og Finnmark sier i intervju at Fiskeridirektoratet ikke har et så høyt strafferettslig perspektiv i sine kontroller som påtalemyndigheten finner ønskelig. Sakene som anmeldes av direktoratet, er ikke alltid godt nok belyst. Det har å gjøre både med fakta og med hvordan direktoratet gjennomfører kontrollene sine. Ifølge statsadvokatembetene er ikke detaljnivået i sakene direktoratet anmelder, alltid godt nok til at forholdet kan bevises utover enhver rimelig tvil, slik loven krever. Det har også sammenheng med hvilke beviskrav som stilles i forskriftene.

I intervju viser Fiskeridirektoratet til at kvaliteten på anmeldelsene er avhengig av kvaliteten på inspektørenes rapporter. God kvalitet fordrer at kontrollen planlegges og gjennomføres målrettet. Det krever også at bevissikringen er god, og at anmeldelsen skrives på en klar og forståelig måte. Direktoratet har ikke oppfattet noen generell variasjon mellom regionene når det gjelder kvaliteten på anmeldelsene, og har ikke fått til-

bakemeldinger på at sakene ikke er godt nok opplyst.

Politidistriktene påpeker i intervju at sakene Fiskeridirektoratets regioner anmelder, jevnt over er tilfredsstillende opplyst og dokumentert når politiet mottar sakene, selv om enkelte anmeldelser kunne vært bedre dokumentert. Det store flertallet av sakene direktoratet anmelder, er enklere saker som dreier seg om mangelfull føring av fangstdagbok. Informasjonen som legges ved anmeldelsen, er blant annet kopi av aktuelt regelverk, rapporter og kopi av sluttseddel og fangstdagbok. Troms politidistrikt påpeker imidlertid at saker som er basert på tips, blir særlig vanskelige å følge, da dokumentasjonen ofte er mangelfull. Det har vært eksempler på at avisartikler har vært eneste framlagte dokumentasjon. På den annen side er det utfordrende for direktoratet å dokumentere forholdene det tipses om, siden svært få personer er villige til å vitne.

I intervjuundersøkelsen framkommer det at politidistriktene samarbeider godt med Fiskeridirektoratets regionkontorer fra sak til sak. Politio- og påtalemyndigheten har best erfaringer med de sakene hvor direktoratet kobler inn politiet på et tidlig tidspunkt, slik at beviskrav og bevis i form av ransakinger og beslag kan sikres. Troms og Finnmark statsadvokatembeter påpeker på sin side at politiet ikke i tilstrekkelig grad er involvert i samarbeidet med de ansvarlige etatene når det gjelder etterforskning av fiskerisaker. Direktoratet viser til at kontakten mellom regionene og politidistriktene varierer, og at den til en viss grad er avhengig av personlige relasjoner.

Fiskeridirektoratet viser i intervju til at statsadvokaten i Rogaland, ansvarlig for fiskerisaker i Sør-Norge, har gitt direktoratets regioner beskjed om at de bør be om et møte med politidistriktet før alvorlige saker anmeldes. Det vil gi politiet bedre kjennskap til saken og dessuten opprette et kontaktpunkt for det videre arbeidet med saken. Fiskeridirektoratets regioner bekrefter i intervju at de har møter med politiet om spørsmål knyttet til blant annet beslag og henleggelse. Ofte innkalles direktoratets inspektører som vitner i retten.

Politiets samarbeid med Kystvaktsskvadron Nord

De intervjuede politidistriktene sier at samarbeidet med Kystvaktsskvadron Nord fungerer meget godt. Ved oppbringelser gir skvadronen politiet velordnet og fyldig informasjon idet saken overleveres. Saken er ofte ferdigstilt når et oppbrakt fartøy kommer til kai. Det er vanlig å vedlegge



Om bord på russisk tråler.

Kilde: Riksrevisjonen

kopier av fangst dagbok, utskrift av satellittsporingsplott og en redegjørelse for hvilke omregningsfaktorer som er brukt, noe som gjør det enkelt for politiet å overta saken.

Distriktene påpeker at Kystvakt skvadronens kontroller oppleves å ha blitt mer målrettet enn tidligere, blant annet ved at Kystvakten har blitt flinkere til å sikre bevis i form av bilder og lyd. En del av Kystvaktens fiskeriinspektører har gått på kurs og lært hva som trengs for å dokumentere en anmeldelse.

Politidistriktene viser til at skvadronen bistår i politiets etterforskning, blant annet ved avhør. Politiet får rask tilbakemelding fra fiskerioffiseren på Kystvakt skvadron Nord hvis det er spørsmål knyttet til en sak. I forbindelse med forberedelse til rettsaker stiller Kystvakt skvadronen opp og bidrar når politiet ber om det. Skvadronen har også vært bisitter i retten, både på eget initiativ og på forespørsel fra aktor.

Kystvakt skvadron Nord bekrefter i intervju at samarbeidet med de nordlige politidistriktene i fiskerisaker er godt, og at det har utviklet seg i positiv retning de senere årene. Skvadronen setter pris på å kunne være til stede som bisitter under avhør eller i retten.

7.3.6 Politidistriktenes samarbeid med Økokrim
Både Østfinnmark og Vestfinnmark politidistrikt framhever i intervju at samarbeidet med Økokrim er meget godt. Distriktene er tilfredse med både omfanget og kvaliteten på bistanden de har fått. Det er to etterforskere fra Økokrim som har et særlig ansvar for Finnmark, og disse kjenner etter hvert distriktet godt. Troms politidistrikt har på sin side ikke sett noe stort behov for et samarbeid med Økokrim når det gjelder torske- og hyse-saker. Statsadvokatembetene i Troms og Finnmark viser i intervju til at Økokrim har et visst helhetsansvar når det gjelder kontroll og sanksjonering i hele verdikjeden, fra fiskerierne til pengestrømmene, men at Økokrim ikke har engasjert seg nevneverdig i hvitfisksaker.

7.3.7 Statsadvokatembeter i Troms og Finnmark
Som nevnt er Troms og Finnmark statsadvokatembeter en svært sentral aktør når det gjelder å etterforske og sanksjonere fiskerisaker. Statsadvokatembetene har det overordnede påtalemessige ansvaret for fiskeriovertredelser i Norges økonomiske sone, fiskerisonene ved Jan Mayen og fiskevernsonen ved Svalbard som foregår nord for 62. breddegrad. Statsadvokatembetene opplyser i intervju at de forsøker å være rådgivende organ for politidistriktene ved behandlingen av fiskerisaker.

De senere årene har embedene arbeidet på ulike måter for å sikre en mer enhetlig behandling av fiskerisaker. Statsadvokatembetet har selv ført en del fiskerisaker for retten. Videre har embedene styrket dialogen med politijuristene i de ulike politidistriktene i saker som dreier seg om oppbringelser av trålere, for å sikre enhetlig utmåling av bøter og inndragning. Det har vært jobbet med Kystvakten for å bedre etterforskningen av saker til havs. Fiskerisaker har også vært anket til Høyesterett for en avklaring av straffereaksjon. Endelig har statsadvokatembetene engasjert seg i etableringen av videreutdanning i etterforskning av fiskerisaker ved Politihøgskolen.

De intervjuede politidistriktene opplyser at samarbeidet med statsadvokatembetene i Tromsø og Finnmark er svært godt, og at statsadvokaten fungerer som en god faglig støttespiller. Det vises til at juristene har jevnlig kontakt om spørsmål knyttet til straffeutmåling eller andre faglige emner. Distriktene tar alltid kontakt når det gjelder oppbringelser av utenlandske fartøyer. Statsadvokaten har utarbeidet retningslinjer for behandlingen av fiskerisaker og distribuerer en oversikt over fiskerisaker, inkludert opplysninger om straffeutmåling, til politidistriktene.

Statsadvokatembetene viser i intervju til at politidistriktene i Nordland, Troms og Finnmark oversender mange saker til gjennomsyn, slik at statsadvokaten kan holde oversikt over fiskerisakene og behandlingen av dem.

7.4 Samarbeid mellom norsk og russisk politi- og påtalemyndighet

Det framgår av Prop. 1 S (2009–2010) for Justis- og politidepartementet at det bilaterale samarbeidet med Russland har fått stor betydning for å bekjempe kriminalitet rettet mot ressurser og sårbare miljøer i nordområdene. Den russiske og den norske riksadvokaten inngikk 27. april 2010 en samarbeidsavtale. Avtalen formaliserer og utdyper samarbeidet mellom de to riksadvokatembetene for å bedre kontakten mellom de to landene og gi en mer effektiv kriminalitetsbekjempelse, spesielt når det gjelder grenseoverskridende kriminalitet.⁹⁵ Det største forbedringspotensialet vedrørende samarbeidet mellom russisk og norsk påtalemyndighet, er etter den norske riksadvokatens mening å sikre god informasjonsflyt og å etablere klare ansvarsforhold.



Russiske kystvaktfartøyer i Murmansk.

Kilde: FSB

Den 27. april 2010 ble det også inngått en samarbeidsavtale mellom Justis- og politidepartementet og den russiske riksadvokaten. Departementet skal blant annet samarbeide med den russiske riksadvokaten om retts hjelp i straffesaker og utlevering, kompetanseheving av personell i de to institusjonene, forskning og generell utvikling av informasjon om rettssystem og kriminalitetstendenser. Som en oppfølging av samarbeidsavtalen viser Justis- og politidepartementet i brev til at departementet er i dialog med Russlands riksadvokat om et eget samarbeidsprogram som blant annet vil omfatte bekjempelse av fiskelovbrudd i Barentshavet. Avtalen representerer en videreføring av departementets arbeid med å involvere ulike rettshåndhevende organer i Russland i arbeidet med å bekjempe ulovlig fiske, blant annet gjennom arbeidet i underutvalget under Den blandete norsk-russiske fiskerikommisjon (Fiskerikommisjonen).

Fiskeri- og kystdepartementet bekrefter i intervju at utviklingen av et godt samarbeid mellom russisk og norsk påtalemyndighet er viktig, blant annet for å bidra til en kalibrering av reaksjonene på russisk og norsk side. De intervjuede politidistriktene gir uttrykk for at det praktiske samarbeidet med den russiske ambassaden i Oslo og det russiske generalkonsulatet i Kirkenes i forbindelse med oppbringelse av russiske fartøyer er godt.

95) www.riksadvokaten.no.

7.4.1 Sanksjonering av russiske fartøyers overfiske

Flaggstatsprinsippet tilsier at russiske myndigheter må ilegge sanksjoner mot russiske fartøyer som har overfisket sin russiske kvote. Norske myndigheter kan ikke gjøre dette. I tilfeller hvor norske myndigheter på bakgrunn av kontroll har avdekket at russiske fartøyer har vært involvert i ulovlig overfiske, har direktoratet overlevert sakene til russiske myndigheter for videre behandling. I perioden 2005–2007 oversendte Fiskeridirektoratet 53 saker til russiske fiskerimyndigheter hvor det kunne dokumenteres at de russiske fartøyene hadde overfisket russiske kvoter. Det dreide seg om ulovlig uttak av 20 000 tonn torsk og hyse. I 2008 avdekket norske myndigheter kun tre slike overtredelser. I 2009 er det ikke avdekket noen slike tilfeller. Fiskeridirektoratet viser imidlertid i intervju til at det er avdekket to tilfeller av mulig russisk ulovlig overfiske i 2010. Informasjon om dette er overlevert russiske myndigheter. Det er også mistanke om at disse tilfellene innebærer omgåelse av havnestatskontrollens regelverk.

Fiskeridirektoratet opplever at russiske myndigheter i Murmansk i begrenset grad er villig til å samarbeide om sanksjonering av konkrete saker som ligger noe tilbake i tid. Fiskeridirektoratet opplyser at om lag halvparten av overtredelsesakene fra perioden 2005–2007 ble oversendt grensetjenesten under Den føderale sikkerhetstjenesten (FSB). De fleste av disse sakene ble oversendt til det russiske domstolsapparatet. Ifølge Fiskeridirektoratet ble resultatet at russisk domstol konfiskerte midler til en verdi av 60 mill. kroner i form av kompensasjon for verdien av ulovlig fangst. De øvrige sakene ble oversendt Den føderale tilsynstjenesten for dyre- og plantehelse (Rosselkhoznadzor), men det er usikkert hva som skjedde med dem. Siden den gang har det vært en omorganisering i russisk fiskeriforvaltning, og Det føderale fiskeribyrået har overtatt en del av Rosselkhoznadzors ansvarsoppgaver.

Den russiske Riksadvokaten opplyser i intervju at årsaken til at sakene som ble oversendt Rosselkhoznadzor, ikke har blitt behandlet, kan være at det ikke var grunnlag for å rettsforfølge dem, eller at Rosselkhoznadzor ikke var rett instans for behandling av sakene.

Fiskeridirektoratet hadde våren 2010 et møte med representanter for den russiske Riksadvokaten om overtredelsesakene som ikke hadde fått noen videre oppfølging i det russiske systemet. Ifølge

direktoratet tok Riksadvokaten imot sakene med interesse. Per november 2010 hadde direktoratet ikke informasjon om hvilken oppfølging sakene har fått.

7.4.2 Politi- og påtalemyndighetens arbeid i Russland

I den russiske og norske riksrevisjonens felles vurderinger i memorandumet til 2007-revisjonen framgikk det at russisk lovgivning manglet hjemler som gjør det mulig å ta i bruk straffetiltak mot nasjonale fartøyer som har brutt internasjonale reguleringsbestemmelser og reguleringsbestemmelser i andre lands soner. Samtidig finnes det ikke direkte tvangs- og straffetiltak i det russiske regelverket for overtredelser begått av russiske brukere av levende marine ressurser utenfor farvann som er under Russlands jurisdiksjon. I memorandumet framgikk det videre at skadeomfanget er bestemmende for hvorvidt en overtredelse kan klassifiseres som en straffbar handling eller som en administrativ overtredelse. Siden lovgivningen manglet en definisjon av begrepet "stor skade", er det mulig for en overtreder av lovverket å unngå straffeansvar. Det ble også framhevet at sanksjonene som tas i bruk mot lovovertrederne, ikke står i forhold til den økonomiske gevinsten som overtrederne får eller kunne ha fått under bestemte forhold.

Statsadvokatembetet i Murmansk opplyser i intervju at Murmansk fylke er et av de største fiskerifylkene i Russland og det største i det nordvestlige Russland. Sett i lys av det er derfor arbeidet med å forfølge lovbrudd knyttet til fiskeriene en av hovedoppgavene til embetet. Det vises til at opprettelsen av en egen statsadvokat for miljøraker i 2008 har bidratt til forsterket innsats mot fiskerikriminalitet.

Ifølge statsadvokatembetet er det en mangel at loven ikke gir anledning til å reise sak mot personer for å ha bearbeidet, lagret eller transportert ulovlig fanget fisk. Det foreligger tilfeller av ulovlig fanget fisk som er lastet om til hurtiggående båter som har fraktet fangsten til land. Selv om de ansvarlige pågripes, unngår de straff i henhold til straffeloven § 256 fordi loven bare pålegger straffansvar for ulovlig fangst.

FSBs grensetjeneste i Murmansk sier i intervju at lovverket i Russland har blitt betydelig bedret og utvidet de siste årene, men at lovverket krever kontinuerlig forbedring. Etter endring i fiskeriloven utstedes det nå kvoter kun til fiskefartøyer. Det føderale fiskeribyrået i Moskva påpeker i

intervju at kontrollen med transportfartøyer ikke er tilstrekkelig. FSBs grensetjeneste opplyser at tjenesten har kommet med et forslag om å gjeninnføre lisensiering av transportfartøyer som ikke selv driver fiske. Lovforslaget er nå under behandling.

Det føderale fiskeribyrået i Moskva sier i intervju at det jobbes med utkast til en føderal lov som vil gjøre det mulig å sanksjonere mot russiske fartøyer som bryter fiskerilovgivningingen i farvann utenfor Russlands jurisdiksjonsområde.

Det russiske riksadvokatembetet påpeker i intervju at det fortsatt er et problem at sanksjonene som ilegges lovovertrederne, i for stor grad rammer dem som direkte begår overtredelsene, istedenfor selskapene og eierne som står bak virksomheten. Det er et problem at kvotene ikke blir inndratt og selskapet kan fortsette som tidligere etter at kapteinen er skiftet ut.⁹⁶ Statsadvokatembetet i Murmansk opplyser i intervju at det har utviklet seg en positiv rettspraksis på området, og at det er mulig å reise sak også mot selskaper for erstatning av skader som har skjedd i forbindelse med uttak av fisk. Riksadvokaten i Moskva og statsadvokaten i Murmansk anser det fortsatt som et problem at straffene som ilegges personer som bryter fiskerilovgivningingen, ikke er tilstrekkelig strenge.

Det russiske riksadvokatembetet viser til at det eksisterer et korrupsjonsproblem i russiske organer som driver kontroll med levende marine ressurser. Embetet har avdekket at aktuelle tjenestepersoner har tillatt overtredelser, og at overtredelser av fiskeriregelverket har blitt fortiet. Gjennom det russiske statsadvokatembetets tilsynsfunksjoner er det særlig viet oppmerksomhet til forebygging av korrupsjon hos kontrollmyndighetene, og det er gitt påbud om at ledelsen hos kontrollmyndighetene må få bukt med denne typen overtredelser. Grensetjenesten under Den føderale sikkerhetstjenesten (FSB) i Murmansk fylke bekrefter i intervju at det er avdekket tre tilfeller av korrupsjon i grensetjenesten. Forholdene ble sanksjonert, og tjenestemennene det gjaldt, ble dømt.

7.5 Oppsummering

2007-revisjonen viste at det norske lov- og regelverket som regulerer fisket i Barentshavet og Norskehavet, i all hovedsak var omfattende og

dekkende. Slik er det fortsatt. Havressurslova er en av de mest sentrale lovene for regulering av fiskeriene. Loven ble innført 1. januar 2009 og erstattet saltvannsfiskeloven. Havressurslova har et større virkeområde, og reglene for ressurskontrollen er styrket i forhold til saltvannsfiske-loven. Tidligere begrensninger knyttet til blant annet informasjonsinnhenting og sanksjonering i omsetningsleddet, er fjernet.

Politiets saksbehandlingstid for anmeldte saker som angår torsk og hyse, har gått ned fra 361 dager i gjennomsnitt i perioden 2003–2005 til 231 dager i gjennomsnitt i perioden 2006–2010. Saksbehandlingstiden for saker som er anmeldt av Fiskeridirektoratet, er fortsatt relativt sett lang, mens saksbehandlingstiden for utenlandske fartøyer som oppbringes av Kystvakten, er vesentlig kortere. I likhet med 2007-revisjonen er det fremdeles forskjeller mellom politidistriktene når det gjelder kompetanse og saksbehandlingstid, selv om forskjellene i saksbehandlingstid har blitt mindre siden undersøkelsesperioden for 2007-revisjonen.

Fiskeriforvaltningens analysenettverk ble opprettet i 2010 blant annet for å styrke samarbeidet mellom de ulike aktørene som er involvert i å avdekke og etterforske fiskerikriminalitet. Politiet samarbeider i varierende grad med kontroll-etatene når det gjelder å avdekke og etterforske fiskerikriminalitet. Politi- og påtalemyndigheten har best erfaringer med de sakene hvor Fiskeridirektoratet tidlig kobler inn politiet, slik at beviskrav kan klargjøres og bevis kan sikres. Troms og Finnmark statsadvokatembeter er av den oppfatning at det er behov for et sterkere og mer målrettet operativt samarbeid mellom de ulike etatene for å lykkes i å straffe overtrederne i større saker, inkludert tilfeller av organisert kriminalitet.

96) Dokument nr. 3:1 (2009–2010).

8 Tema 5: Kvotefastsettelse og regulering av fisket

8.1 Innledning

Som vist i 2007-revisjonen har norske myndigheter utviklet et omfattende og detaljert regelverk for å fordele og regulere uttaket av fiskeressursene. Gjennom de ulike reguleringene skal fiskeriforvaltningen ivareta den økologiske bærekraften og samtidig bidra til lønnsomhet i fisket. Det har ikke vært grunnleggende endringer i regelverket på dette området siden 2007-revisjonen. Et godt regelverk og gode systemer for å føre kontroll med fartøyenes kvoteuttak er en forutsetning for bærekraftig forvaltning. Kvotekontroll er behandlet i kapittel 6 om ressurskontroll.

8.2 Regulering av norske fartøyers fiske etter torsk og hyse

I Norge åpnes det for fiske gjennom ulike reguleringer. Norske fartøyers fiske reguleres oftest i medhold av havressurslova, mens utenlandske fartøyers fiske i norske farvann oftest reguleres i medhold av lov om Norges økonomiske sone (soneloven). Reguleringer av fisket i fiskevernsonen ved Svalbard fastsettes i medhold av soneloven og havressurslova. Grovt sett er det tre typer reguleringer av fisket:

- Adgangsreguleringer
- Uttaksreguleringer
- Reguleringer av utøvelsen av fisket

8.2.1 Adgangsreguleringer

Et sett med reguleringer retter seg mot adgangen til å delta i ulike fiskerier. For å kunne nytte et fartøy til yrkesmessig fiske, må man ha tillatelse fra fiskerimyndighetene, en såkalt ervervstillatelse. Ervervstillatelsen tildeles en bestemt person og er tilknyttet et bestemt fartøy. Adgangsreguleringene sikrer fiskeriforvaltningen mulighet til å begrense antall fartøyer slik at presset på fiskeressursene ikke blir for stort, og gir oversikt over den norske fiskeflåten. For fartøyer med de mest effektive fangstredskapene er det i tillegg innført krav om konsesjon. Det gjelder blant annet fiske etter torsk med trål. For andre fiskefartøyer er adgangen til fisket regulert gjennom årlige deltakerforskrifter.

8.2.2 Uttaksreguleringer

Et annet sett av reguleringer retter seg mot hvor mye hvert fartøy har lov til å fiske. Fisket på alle de viktigste fiskeartene er regulert gjennom kvoter. Etter at Norge har ført forhandlinger med andre land om totalkvoten for en bestand, og det er klart hvor stor Norges del av totalkvoten er, skal det fastsettes bestemmelser om hvordan fisket på den norske delen av kvoten skal gjennomføres. Det gjøres i forskrifter som gjelder for ett år av gangen. Den norske delen av totalkvoten fordeles på ulike fartøygrupper etter type fartøy og størrelse på fartøyene. Gruppekvotene fordeles igjen på de ulike fartøyene i gruppen. I Norge gis kvotene til enkeltfartøyer, og ikke til rederier. Kvotene kan i utgangspunktet ikke overføres mellom fartøyer. Fiskerinæringen involveres i kvotefastsettelsesprosessen gjennom såkalte reguleringsmøter.

Fordelingen av Norges torskekvote

Siden 1990 har den norske kvoten for torsk nord for 62. breddegrad blitt fordelt mellom trålere og fartøyer med konvensjonelle redskaper (garn, line, snurrevad og snøre) etter en fast nøkkel, den såkalte trålstigen. Den relative fordelingen mellom fartøygruppene avhenger av størrelsen på Norges nasjonale kvote. Ved lav kvote prioriteres de konvensjonelle fartøyene. Trålerne får større kvoteandel etter hvert som kvoten øker.

For 2010 var den norske kvoten for torsk nord for 62. breddegrad 261 045 tonn etter at det var satt av kvoter til forskning og turist- og fritidsfiske. Kvoten ble fordelt med 179 210 tonn til fartøyer med konvensjonelle redskaper og 81 535 tonn til trålflåten.⁹⁷ Fartøyene med konvensjonelle redskaper fikk dermed 69 prosent av den norske kvoten. Fordelingen av kvoten til den konvensjonelle flåten på ulike fartøygrupper framgår av tabell 24. Det har vært gjort endringer i inndelingen av fartøygruppene i den konvensjonelle flåten siden undersøkelsesperioden for 2007-revisjonen, men hovedskillet mellom trålflåte og konvensjonell flåte består. Fra 2008 er en egen del av kvoten satt av til bifangst, det vil si fangst et fartøy får av et fiskeslag når det egentlig fisker etter et annet.

97) 300 tonn ble satt av til dekning av kvotebonus ved levendefangst, jf. FOR-2009-12-18 nr.1636.

Tabell 24 Fordelingen av Norges kvote for torsk nord for 62. breddegrad på ulike flåte- og fartøygrupper. I tonn

	2005	2010
Trålflåte	66 091	81 535
Konvensjonell flåte		
Gruppe I	152 609	179 209
21–28 meter*	118 562	133 429
15–21 meter	21 341	24 484
10–15 meter**	32 960	36 613
< 10 meter***	46 358	35 439
	17 903	36 893
Gruppe II / åpen gruppe	14 498	16 323
Over 28 meter	19 549	22 957
Bifangst	0	6 500
Dekning av kvotebonus ved levendefangst		300
Totalt	218 700	261 044

* I 2010 omfattet denne kategorien fartøyer over 21 meter med lastevolum under 500m³.

** I 2010 omfattet denne kategorien fartøyer mellom 11 og 15 meter.

*** I 2010 omfattet denne kategorien fartøyer under 11 meter.

Kilder: Dokument nr. 3:2 (2007–2008) og FOR-2009-12-18 nr. 1636.

Innføring av kvoter for turist- og fritidsfiske

En endring i det norske kvotefordelingssystemet siden 2007-revisjonen er innføringen av kvoter for turist- og fritidsfiske fra 2010. Turist- og fritidsfiske er fiske som utføres av personer som ikke har fiske som næringsvei. Fram til 2010 var ikke dette fisket kvotebelagt i Norge. Turist- og fritidsfisket kan deles inn i tre kategorier:

- Fangst som selges gjennom fiskesalgslagene. Denne fangsten registreres og inngår i fangststatistikken, men utgjør et svært lite kvantum.
- Fangst fisket til eget konsum som ikke blir solgt videre. Det er vanskelig å innhente data om omfanget av dette. Man vet at det dreier seg om mange privatpersoner som fisker langs hele kysten. Det gjennomføres ikke forskningsprosjekter for å beregne omfanget av denne typen fiske, men man antar at kvantumet ikke er økende.
- Fangst fisket av turister. Heller ikke dette fisket registreres.

I henhold til bestemmelser i den nye havressurslova som trådte i kraft i 2009, satte Fiskeri- og kystdepartementet av 7000 tonn av den norske kvoten for torsk i 2010 til turist- og fritidsfiske. Det framgår av intervju at størrelsen på kvoten er satt på bakgrunn av et skjønsmessig anslag av omfanget på slikt fiske fordi det ikke finnes nøyaktige tall. Havforskningsinstituttet har nylig gjennomført en undersøkelse av omfanget av

organisert turistfiske av torsk. Resultatet ble at ca. 1500 tonn torsk ble tatt ut i 2009 gjennom slik aktivitet. Det er ikke gjort beregninger av omfanget av privat fritidsfiske i Norge siden 2007-revisjonen, men det antas at omfanget er større enn turistfisket. Det er dermed størst usikkerhet knyttet til omfanget av slikt fiske. I 2007-revisjonen kom Riksrevisjonen fram til et anslag på mellom 15 000 og 20 000 tonn torsk for alt turist- og fritidsfiske av torsk nord for 62. breddegrad.

Fiskeri- og kystdepartementet opplyser i intervju at turist- og fritidsfisket ikke blir registrert i 2010. Det er ønskelig å regulere turistfisket på sikt, siden dette er næringsvirksomhet som kan sammenliknes med annen fiskerinæring. Privat fritidsfiske som ikke omsettes gjennom salgslag, vil derimot være vanskelig å regulere og registrere. I kvoterådene fra Det internasjonale råd for havforskning (ICES) tas det imidlertid hensyn til dette fisket.

Etter vedtak på Den blandete norsk-russiske fiskerikommisjons (Fiskerikommisjonen) 33. sesjon i 2004 skulle partene utveksle informasjon om fritids- og turistfiske i sine respektive økonomiske soner på årlig basis. En slik utveksling har ikke funnet sted. På 39. sesjon i 2010 opplyste norske myndigheter om resultatene av Havforskningsinstituttets undersøkelse og om kvoten på turist- og fritidsfiske.

8.2.3 Regulering av utøvelsen av fisket

Et tredje sett av reguleringer retter seg mot hvordan fisket utøves. Eksempler på slike reguleringer er forbud og påbud om bruk av fiskeredskap, sesongregulering og periodevis stengning av fiskefelt, minstemål på fisk og bestemmelser om utkast av fisk.

Det framgår av protokoller fra Fiskerikommisjonen at norske og russiske myndigheter har blitt enige om å innføre felles regler for minstemål på torsk og hyse og felles regler for minste tillatte maskevidde i trålposen. De nye reglene ble innført fra 2011 og gjelder i både norske og russiske farvann. Regler for minstemål og maskevidde er innført for å sikre at for liten fisk, først og fremst ungfisk, ikke fiskes opp. Tidligere har det vært ulike regler i norske og russiske farvann, noe som har bydd på utfordringer for fiskere som opererer begge steder. Torsken i russisk økonomisk sone er gjennomgående mindre enn torsken i norske farvann, og det har derfor vært tillatt å fange fisk av mindre størrelse i russiske farvann. Vedtakene i Fiskerikommisjonen innebærer at minstemålet på torsk i norske farvann har gått ned fra 47 centimeter til 44 centimeter, og at minste tillatte maskevidde har gått ned fra 135 millimeter til 130 millimeter.

I 2010 ble partene i Fiskerikommisjonen også enige om felles kriterier for stengning og åpning av fiskefelt.

8.3 Fastsettelse av totalkvoter for torsk og hyse i Barentshavet og Norskehavet

En av Fiskerikommisjonens viktigste oppgaver er å fastsette årlige totalkvoter for de felles bestandene. Totalkvoten er det maksimalt tillatte uttaket av fisk i hele utbredelsesområdet. Den fordeles mellom kyststatene. Fastsettelsen av totalkvotene for torsk, hyse og lodde skjer etter forhandlinger mellom norske og russiske myndigheter. Etter at totalkvoten er satt, fordeles kvoten mellom Norge og Russland etter en fastsatt fordelingsnøkkel. Hvert lands fiskerimyndigheter fordeler deretter kvoten på sine fiskere. En del av totalkvoten settes av til tredjeland.

Partene i Fiskerikommisjonen har etablert en målsetting om å rette seg etter rådgivning fra ICES ved fastsettelse av totalkvoten. Riksrevisjonens tidligere undersøkelser⁹⁸ har imidlertid vist at

98) Dokument nr. 3:13 (2003–2004), Dokument nr. 3:2 (2007–2008) og Dokument nr. 3:1 (2008–2009).

totalkvoten for torsk ble satt høyere enn anbefalingene fra ICES i perioden 1998–2003 og i perioden 2007–2008. Totalkvoten for hyse ble satt høyere enn ICES-anbefalingene i periodene 1998–2002 og 2005–2008.

Faktaboks 11 Førre-var-prinsippet

Førre-var-prinsippet er et grunnleggende miljøforvaltningsprinsipp både nasjonalt og internasjonalt. Det har sin opprinnelse i Rio-erklæringen fra 1992, hvor det defineres som at man skal gjennomføre tiltak for å unngå alvorlig og uopprettelig skade på miljøet, selv om det ikke foreligger fullstendig vitenskapelig visshet om problemets omfang og konsekvenser. I FN-avtalen om fiske på det åpne hav slås det fast at førre-var-prinsippet skal brukes i fiskeriforvaltningen. Det betyr kort sagt at jo mer usikker kunnskapen om en bestand er, jo mer forsiktig bør bestanden beskattes. Dette forvaltningsprinsippet er nedfelt i norsk rett i havressurslova og naturmangfoldloven.

ICES har operasjonalisert førre-var-tilnærmingen ved å definere absolutte grenser og førre-var-grenser for størrelsen på gytebestanden og fiskedødeligheten (fangsten) for hver enkelt bestand.

Kilder: Havforskningsinstituttet og Dokument nr. 3:2 (2007–2008)

Som det ble vist til i 2007-revisjonen, har partene blitt enige om forvaltningsstrategier for torsk og hyse. Strategiene legger føringer for fastsettelse av totalkvoten og skal ivareta ønskene om en langsiktig høy avkastning av bestandene og stabilitet i kvotene fra år til år ved full utnyttelse av all til enhver tid tilgjengelig informasjon om bestandsutviklingen. Partene har også vedtatt en beskatningsstrategi for lodde som skal legge til rette for bærekraftig utnyttelse av ressursen. Fiskeri- og kystdepartementet understreker i intervju at forvaltningsstrategiene er et verktøy for politiske beslutninger som ikke er bindende. Forskerne skal beregne konsekvensene av uttaket og gi råd på bakgrunn av det, men ikke treffe beslutningene.

Forvaltningsstrategien for torsk ble brukt første gang i 2004. Den innebærer at totalkvoten skal settes i henhold til førre-var-grensen for fiskedødeligheten, men sier også at totalkvoten i utgangspunktet ikke kan økes eller senkes med mer enn 10 prosent fra ett år til et annet.

Siden 2007 har torskebestanden i Barentshavet og Norskehavet økt etter en periode med stillstand. I 2009 var den ifølge Havforskningsinstituttet på et

høyt nivå, høyere enn gjennomsnittet for de siste seksti årene. Ifølge Fiskeri- og kystdepartementet fant ikke partene det nødvendig å følge tiprosentsbegrensningen ved fastsettelsen av totalkvoten for 2009, fordi bestanden var så sterk. Totalkvoten for 2009 ble rundt 20 prosent høyere enn totalkvoten for 2008. Samtidig understreket partene at forvaltningsstrategien skulle legges til grunn ved framtidige fastsettelser av totalkvoten.

Anbefalingen fra ICES for 2009 var å følge forvaltningsstrategien og ikke øke totalkvoten med mer enn 10 prosent i forhold til året før. På det tidspunktet anså ikke ICES det for å være i tråd med føre-var-tilnærmingen at partene fravek forvaltningsstrategien ved fastsettelsen av totalkvoten. Havforskningsinstituttet støttet dette synet.

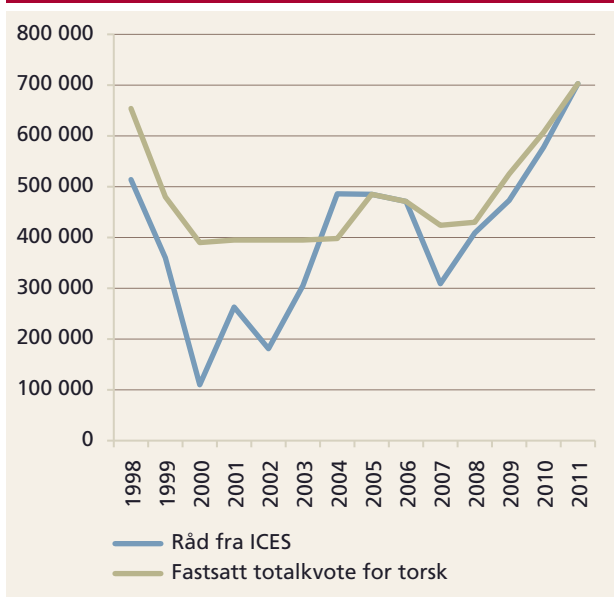
Året etter, i 2009, ble partene i Fiskerikommisjonen enige om en revidert forvaltningsstrategi som gir mulighet for å fravike begrensningen i årlig økning i perioder med sterk bestandsvekst. I tillegg til maksimumsgrensen for totalkvoten som skal sikre at man ikke fisker for mye når bestanden ikke er sterk nok, har man nå også en minimumsgrense for totalkvoten som skal sikre god utnyttelse av bestanden når den er sterk. I perioder hvor bestanden ligger over føre-var-grensen og samtidig vokser raskt, kan man altså øke totalkvoten med mer enn ti prosent fra ett år til et annet.

Norge og Russland fastsatte totalkvoten for 2010 i henhold til den reviderte strategien. Det innebar en økning på rundt 16 prosent fra året før. Partene vedtok samtidig å be ICES om å bekrefte at den reviderte forvaltningsregelen var i tråd med føre-var-prinsippet. ICES bekreftet dette i 2010. I framtiden skal den reviderte strategien legges til grunn.

Det framgår av figur 7 at forskjellen mellom totalkvoten for torsk og tilrådingene fra ICES har gått ned etter at forvaltningsstrategien ble tatt i bruk i 2004. Fordi ICES har godkjent forvaltningsstrategien, vil totalkvoten sammenfalle med ICES' tilråding så lenge forvaltningsstrategien følges. Det tyder på at forvaltningsstrategien er et godt instrument for å sikre at totalkvoten blir satt på et bærekraftig nivå. Figuren viser også at kvotene har økt betydelig siden 2007. Det har sammenheng med bestandsøkningen i samme periode.

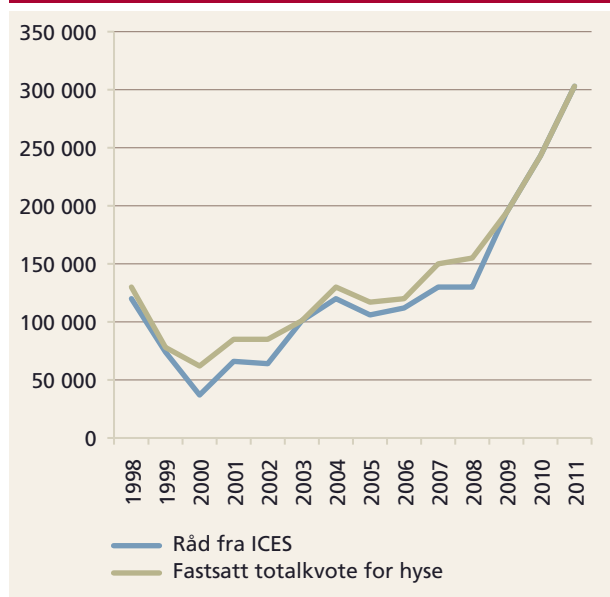
For hyse har forskjellen mellom fastsatt totalkvote og tilrådingene fra ICES gjennom hele 2000-tallet vært mindre enn tilfellet har vært for torsk. Figur 8 viser at kvotene for årene 2009–2011 ble satt i samsvar med tilrådingene. ICES anser at fisket etter hyse er bærekraftig. Figuren viser at det har vært en sterk økning i totalkvoten siden 2000. Urapportert fangst i form av utkast representerer ifølge Havforskningsinstituttet en større

Figur 7 ICES' anbefalinger og fastsatt totalkvote for torsk. I tonn



Kilder: Havforskningsinstituttet, Riksrevisjonens rapporter⁹⁹ og stortingsmeldinger om fiskeriavtaler og fisket etter avtaler for ulike år

Figur 8 ICES' anbefalinger og fastsatt totalkvote for hyse. I tonn



Kilder: Havforskningsinstituttet, Riksrevisjonens rapporter¹⁰⁰ og stortingsmeldinger om fiskeriavtaler og fisket etter avtaler for ulike år

99) Dokument nr. 3:13 (2003–2004), Dokument nr. 3:2 (2007–2008) og Dokument nr. 3:1 (2008–2009).

100) Dokument nr. 3:13 (2003–2004)



Kystvaktfartøy ved innseiling til Sortland.

Kilde: Riksrevisjonen

utfordring i bestandsberegningene for hyse enn for torsk. Hyse blir ofte tatt som bifangst i torskefisket og har både mindre størrelse og verdi enn torsken.

Partene i Fiskerikommisjonen ble enige om en forvaltningsregel for lodde i 2002. Denne sier at man ikke skal fiske mer enn at det er 95 prosent sjans for at gytebestanden er over 200 000 tonn. Loddebestanden har store naturlige svingninger. På grunn av lav bestand var det ikke kommersielt fiske på lodde i perioden 2004–2008. Totalkvoten for lodde ble i 2009 og 2010 satt i henhold til forvaltningsregelen og ICES' anbefalinger.

8.4 Registrert norsk overfiske av torske- og hysekvotene

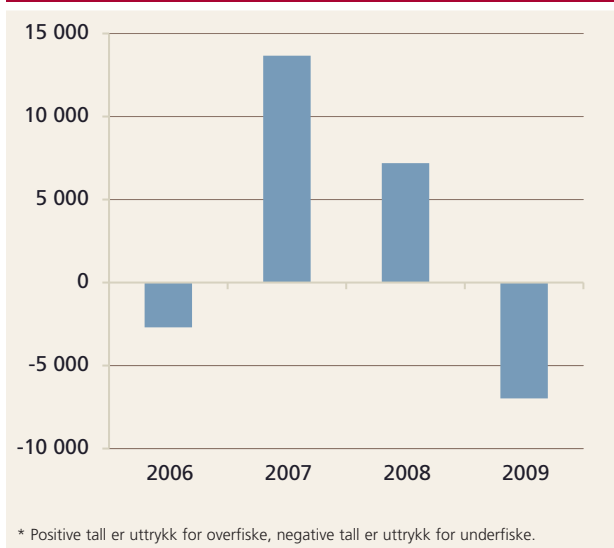
Som vist til i kapittel 4 overfisket Norge flere ganger i perioden 2006–2009 sin kvote for torsk og hyse. Dette overfisket var både lovlig og registrert, og omfanget av det er kjent. Det representerer derfor ikke den samme utfordringen for bestandsberegningene som ulovlig og uregistrert overfiske gjør.

Overfisket av torsk i perioden 2006–2009 skyldtes ifølge Fiskeri- og kystdepartementet i hovedsak såkalt overregulering i kystfiskeflåten. Den norske delen av totalkvoten for et fiskeslag for-

deles hvert år på ulike fartøygrupper. Hvert av fartøyene i gruppen får en kvote for det aktuelle året. Blant de minste fartøyene er det en del fartøyer som ikke alltid fisker opp kvoten sin, blant annet fordi de er mer avhengige av godt vær og god tilgang på fisk langs kysten enn de havgående fartøyene. Overregulering innebærer at summen av hvert enkelt fartøys kvote i en gruppe er større enn gruppekvoten. Dette virkemiddelet brukes for å øke sannsynligheten for at kvoten fiskes opp. Når gruppekvoten er fisket opp, skal fisket stoppes. Det er imidlertid ikke alltid myndighetene lykkes med å gjøre det i tide. I slike tilfeller vil gruppekvoten overfiskes. Dersom de andre gruppekvotene også fiskes opp, vil det resultere i et overfiske av den norske totalkvoten.

Fram til 2008 var torskefisket overregulert med garanterte fartøykvoter. Det framgår av Fiskeri- og kystdepartementets høringsnotat om reguleringen av fisket etter torsk nord for 62. breddegrad med konvensjonelle redskaper at det med en slik ordning er vanskelig å stanse fisket når gruppekvoten er tatt. Det mest sentrale i reguleringen av dette fisket er ifølge departementet å sikre at ressursuttaket er innenfor rammene av gruppekvoten. Med tanke på overfisket i 2007 og 2008 fant departementet grunn til å konkludere med at reguleringen ikke oppfylte sitt primære formål, og så i 2008 behov for å vurdere reguleringsopplegget. Departementet anså det

Figur 9 Registrert overfiske og underfiske av norsk totalkvote for torsk.* I tonn



Kilde: Fiskeridirektoratet

Figur 10 Registrert overfiske og underfiske av norsk totalkvote for hyse*. I tonn



Kilde: Fiskeridirektoratet

ikke som hensiktsmessig å ha overregulering for fartøyer over 11 meter.

I 2010 var det overregulering gjennom såkalte maksimalkvoter for alle konvensjonelle fartøyer, men i motsetning til i tidligere år var kun en del av fartøyenes kvote garantert.¹⁰¹ Det var størst grad av overregulering for fartøyer under 11 meter. Det gjør det i utgangspunktet enklere for myndighetene å stanse fisket når gruppekvoten er fisket opp. Fiskeri- og kystdepartementet viser i intervju til at oppfisket kvantum over tid vil være i overensstemmelse med kvoten ved at man noen år fisker over kvoten og andre år under. Fiskeridirektoratet viser til at man forsøker å regulere fisket slik at kvotene ikke overfiskes.

Det framgår av figur 9 og 10 at det i perioden 2006–2009 har vært både over- og underfiske av de norske torsk- og hysekvotene. Ser man hele perioden under ett, har det vært et overfiske av torsk på til sammen 11 178 tonn, noe som tilsvarer et gjennomsnitt på rundt 2800 tonn per år. I samme periode var det et underfiske av hyse på 1619 tonn.

Det var havfiskeflåten som sto for det norske overfisket av hyse i 2009. Årsaken var at utbredelsen og mengden hyse i havet var større enn forventet, og at fangstene ble større enn vanlig. Fiskeri- og kystdepartementet viser til at det er utfordrende å følge med på uttaket underveis i et fiske med mange fartøyer og store fangstvolum.

101) J-81-2010.

Overfisket tilsvarte rundt 9 prosent av den norske kvoten i 2009. Ifølge departementet er overfisket av torsk i perioden 2006–2009 marginalt.

8.5 Oppsummering

Norske myndigheter har utviklet et omfattende og detaljert regelverk for å fordele og regulere uttaket av fiskeressursene. Siden 2007-revisjonen har det ikke vært grunnleggende endringer i dette regelverket, men fra 2010 ble det innført kvoter på turist- og fritidsfiske. Norske og russiske myndigheter har blitt enige om felles regler for minstemål på torsk og hyse og maskevidde som fra 2011 gjelder i både norske og russiske farvann.

Totalkvoten for torsk har ligget over anbefalingene fra ICES i flere av årene i perioden 2006–2011. Differansen mellom anbefaling og kvote har imidlertid gått ned etter at partene i Fiskerikommisjonen tok i bruk en felles forvaltningsstrategi i 2004. I perioden 2006–2010 sett under ett har norske fartøyer overfisket torsk kvoten med gjennomsnittlig 2800 tonn per år som følge av overregulering i kystfiskeflåten.

9 Tema 6: Rammebetingelsene for gjennomføringen av norske og russiske forskningstokt

9.1 Innledning

Havforskningsinstituttet har i rundt 50 år hatt et samarbeid med det russiske forskningsinstituttet PINRO (N.M. Knipovitsj polarvitenskapelige forskningsinstitutt for marine fiskerier og oseanografi) i Murmansk. Hensikten med samarbeidet er først og fremst å vurdere tilstanden til felles fiskebestander. Forsknings samarbeidet er forankret i Den blandede norsk-russiske fiskerikommisjon (Fiskerikommisjonen). Hvert år vedtar kommisjonen et felles norsk-russisk forskningsprogram som inneholder både nasjonale aktiviteter og aktiviteter som de norske og russiske forskerne skal gjennomføre i samarbeid. I det felles forskningsprogrammet inngår blant annet forskning på størrelsen av alle de viktigste felles fiskebestandene, som torsk, hyse og lodde. I tillegg til at forskningsinstituttene samarbeider om gjennomføring av forskningstokt, samarbeider de om bearbeiding av resultatene fra dem og om utvikling av modeller for bestandsberegninger og bestandsprognoser.

Resultatene av den felles forskningen brukes blant annet av Det internasjonale råd for havforskning (ICES) til å utarbeide kvoteråd for de felles bestandene. ICES er et forum for havforskere fra de ulike landene rundt Nord-Atlanteren som gir vitenskapelige råd om størrelsen på totalkvoter, blant annet for bestander som forvaltes av flere kyststater. De norske forskerne som deltar i ICES' arbeid, er fra Havforskningsinstituttet. Kvoterådene ICES utarbeider for de norsk-russiske fellesbestandene, blir overlevert Fiskerikommisjonen. Det er så Fiskerikommisjonen som treffer avgjørelsene om regulering av fisket. Havforskningsinstituttet legger fram faglige råd til de årlige fiskeriforhandlingene og til den nasjonale kvotefordelingen med bestandsvurdering og kvoteråd fra ICES som grunnlag.

Et sentralt prinsipp for gjennomføringen av felles tokt er at forskerne skal kunne gjennomføre tokt i hele utbredelsesområdet til de felles bestandene. Det innebærer at russiske forskere skal kunne gjennomføre tokt i norske farvann, og at norske forskere skal kunne gjennomføre tokt i russiske farvann.

2007-revisjonen viste at verken norske eller russiske forskere hadde fått gjennomført alle planlagte forskningstokt som var vedtatt av Fiskerikommisjonen i perioden 2004–2005. Norske forskere hadde i flere tilfeller fått avslag på tilgang til russisk økonomisk sone for sine tokt, og russiske forskere opplevde problemer med finansieringen av sine aktiviteter.

9.2 Samarbeid om forskning på felles fiskebestander i Barentshavet og Norskehavet

Havforskningsinstituttet, PINRO og Fiskeri- og kystdepartementet opplyser i intervju at samarbeidet mellom forskningsinstituttene er bredt og godt, og at det stadig utvikler seg i positiv retning. Samarbeidet er preget av åpenhet.

Havforskningsinstituttet samarbeider med PINRO om å utarbeide forslagene til felles forskningsprogram som skal vedtas av Fiskerikommisjonen. Instituttene vurderer blant annet hva slags forskningstokt det er nødvendig å gjennomføre. Det er ifølge Havforskningsinstituttet en grundig prosess. Etter Havforskningsinstituttets oppfatning er det generelt godt samsvar mellom de forskningsaktivitetene som tas med i det felles programmet, og de aktivitetene instituttet mener er viktige og nødvendige.

Havforskningsinstituttet og PINRO har årlige forskermøter. På disse møtene diskuterer forskerne gjennomføringen av toktene i det foregående året og identifiserer eventuelle svakheter i datamaterialet. Videre planlegger de innværende og kommende års aktiviteter og tokt. I etterkant av samarbeidstoktene samles de russiske og norske forskerne for å utveksle og analysere dataene de har samlet inn.

9.3 Gjennomføringen av felles forskningsprogram 2007–2010

Norske og russiske fiskerimyndigheter ble på 35.–38. sesjon i Fiskerikommisjonen enige om et felles forskningsprogram for henholdsvis 2007, 2008, 2009 og 2010. Programmet vedlegges protokollen fra sesjonene. I det følgende vil disse



Kystvaktfartøy på patrulje i Barentshavet.

Kilde: Riksrevisjonen

vedleggene legges til grunn for vurderingen av i hvilken grad forskningsinstituttene har gjennomført det felles forskningsprogrammet. Kun de forskningsaktivitetene som er relevante for de felles bestandene av torsk, hyse og lodde, er tatt i betraktning.

Det framgår av intervju med Fiskeri- og kystdepartementet og Havforskningsinstituttet at det ikke rapporteres til Fiskerikommisjonen om gjennomføringen av det felles forskningsprogrammet med mindre det har oppstått problemer. Havforskningsinstituttet rapporterer til Fiskeri- og kystdepartementet om måloppnåelse i sine årsrapporter. I de tilfellene Havforskningsinstituttet ikke har fått adgang til russisk sone, har det blitt tatt opp i Fiskerikommisjonen. Havforskningsinstituttet og PINRO informerer hverandre om gjennomføringen av de ulike nasjonale aktivitetene på sine årlige forskermøter.

Havforskningsinstituttet opplyste i intervju at instituttet betrakter det felles forskningsprogrammet som bindende når det er vedtatt av Fiskerikommisjonen. Havforskningsinstituttet opplever at Fiskeri- og kystdepartementet tillegger det felles forskningsprogrammet stor vekt. Derfor gis det prioritet framfor andre forskningsaktiviteter.

9.3.1 Havforskningsinstituttets gjennomføring av egne forskningstokt

En del av det felles forskningsprogrammet omfatter forskningstokt som instituttene skal gjøre hver for seg. 2007-revisjonen viste at Havforskningsinstituttet i 2004 og 2005 hadde

gjennomført alle egne tokt som hadde betydning for kunnskapen om de felles bestandene av torsk, hyse og lodde. Disse toktene krever ikke tilgang til Russlands eksklusive økonomiske sone. Det framgår av intervju at Havforskningsinstituttet også i tidsrommet 2006–2010 har gjennomført alle relevante egne tokt. Det dreide seg om to større tokt som gjennomføres hvert år, og noen enkelttokt som av forskningsfaglige årsaker ikke blir gjennomført hvert år.

9.3.2 Gjennomføring av felles forskningstokt

Den andre delen av det felles forskningsprogrammet omfatter forskningstokt som instituttene samarbeider om. På disse toktene gjennomfører Havforskningsinstituttet og PINRO tokt med hver sine fartøyer, men samarbeider om utarbeidelsen av toktplanene og om bearbeidningen av resultatene. Ved å gjennomføre tokt med flere fartøyer, kan instituttene dekke større havområder.

Av intervju med Havforskningsinstituttet framgår det at det er to årlige samarbeidstokt som har særlig betydning for kunnskapen om torske- og hysebestandene. Det er vintertoktet i februar/mars og økosystemtoktet i september. Toktene skal etter planen gjennomføres årlig, og krever at norske fartøyer får adgang til russisk økonomisk sone. I perioden 2006–2010 har det også vært planlagt gjennomført andre samarbeidstokt som har angått felles bestander.

2007-revisjonen viste at vintertoktene i 2004 og 2005 ble gjennomført, men med noen områdemessige restriksjoner i russisk sone.

Tabell 25 Norsk-russiske samarbeidstokt*

	Russisk partner	Relevante bestander	Krever adgang til RØS?	Gjennomføring				
				2006	2007	2008	2009	2010
Vintertokt	PINRO	Torsk, hyse, lodde	Ja	Noe begrenset i RØS	Kun i NØS	Noe begrenset i RØS	Noe begrenset i RØS	I RØS og NØS
Økosystemtokt (høst)	PINRO	Lodde og bunnfiskarter	Ja	Kun i NØS	Kun i NØS	Kun i NØS	Kun i NØS	Kun i NØS (ingen søknad)
Loddelarvetokt	PINRO	Lodde	Ja	Kun i NØS				
Torskemerking og lodde-observasjon	VNIRO	Torsk, lodde	Nei			Ja	Ja	
Lodde, akustisk tokt (vinter)	PINRO	Lodde (torsk, hyse)	Ja		Kun i NØS	Noe begrenset i RØS	Kun i NØS	

* RØS = Russlands økonomiske sone. NØS = Norges økonomiske sone. VNIRO er et russisk havforskningsinstitutt i Moskva. Overstrekete rute indikerer at tokt ikke var planlagt for det aktuelle året. Tall for 2010 er oppdatert per november.

Kilde: Havforskningsinstituttet

Økosystemtoktene ble gjennomført etter planen begge årene. For loddetoktet i 2004 fikk ikke de norske forskerne adgang til russisk økonomisk sone, og i 2005 ble dette toktet gjennomført med begrensninger i russisk sone på grunn av sen avklaring fra russiske myndigheter.

Tabell 25 viser at Havforskningsinstituttet i perioden 2006–2010 stort sett ikke har fått gjennomført samarbeidstoktene fullstendig i henhold til planene. Instituttet har gjennomgående gjennomført de delene av fellestoktene som finner sted i norske farvann, men ikke de delene som skulle finne sted i Russlands økonomiske sone. De norske forskningsfartøylene har enten ikke vært i russiske farvann i det hele tatt, eller de har ikke fått tillatelse til å operere i alle planlagte områder. Det eneste av toktene som i perioden 2006–2010 ble gjennomført fullt ut, var vintertoktet i 2010.

9.4 Årsaker til mangelfull gjennomføring av forskningstokt

Havforskningsinstituttet framhever i intervju at det finnes ulike årsaker til at tokt gjennomføres på en litt annen måte enn opprinnelig planlagt. I noen tilfeller må for eksempel planene endres på grunn av forskningsfaglige vurderinger eller praktiske hensyn.

Havforskningsinstituttet har imidlertid i perioden 2006–2010 møtt flere utfordringer i forbindelse med gjennomføring av tokt i russisk økonomisk sone. De største utfordringene for perioden 2006–2010 har vært

- manglende adgang til russisk økonomisk sone
- områdemessige begrensninger i de tilfellene hvor man har fått adgang til russisk sone
- russisk kystvakts sjekkpunkt på havet som befinner seg for langt sør
- russiske regelverksendringer når det gjelder gjennomføring av forskningstokt i russisk sone

9.4.1 Manglende adgang til russisk økonomisk sone

Siden 1997 har norske forskningsfartøyer ved flere anledninger fått avslag på søknader om adgang til Russlands eksklusive økonomiske sone for å gjennomføre tokt. 2007-revisjonen viste at norske forskere i økende grad hadde fått avslag på søknader. På sesjonene i Fiskerikommisjonen har partenes adgang til hverandres økonomiske soner for å drive forskning blitt diskutert flere ganger. Partene i Fiskerikommisjonen har erklært at de vil fortsette arbeidet for å forenkle prosedyren for utstedelse av tillatelser.

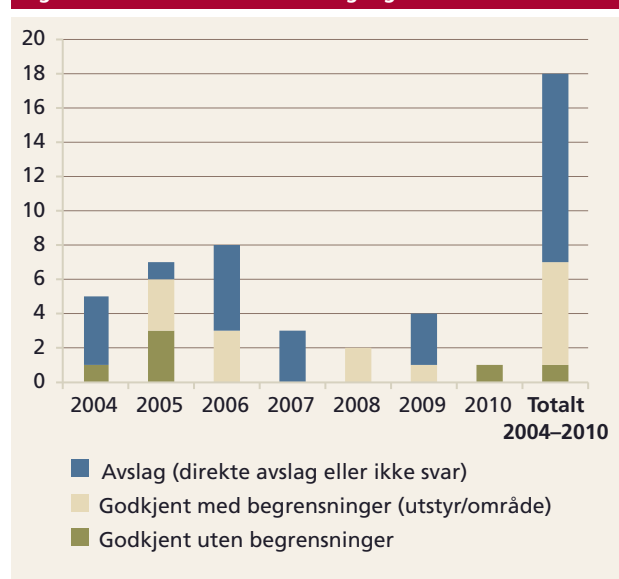
Det framgår av intervju at Fiskeri- og kystdepartementet synes det er viktig med selvstendige, norske undersøkelser i russisk økonomisk sone. Departementet mener det er uheldig hvis det over tid ikke gjennomføres forskningstokt med norske fartøyer i russisk økonomisk sone.

Havforskningsinstituttet anser det som et fundament for det bilaterale forvaltningssamarbeidet om felles marine ressurser at forskerne har adgang til det andre landets eksklusive økonomiske sone for å gjennomføre uavhengige undersøkelser der. Forskningsinstituttene bør dermed få tilgang til det andre landets økonomiske sone når undersøkelsene inngår i forskningsprogrammet instituttene utfører på oppdrag fra Fiskerikommisjonen. Dette er også viktig for troverdigheten til forskningsresultatene.

Utenriksdepartementet opplyser i intervju at samtlige russiske søknader om adgang til norsk økonomisk sone og samtlige norske søknader om adgang til russisk økonomisk sone for å bedrive forskning er basert på enighet oppnådd mellom de to landenes forskere. Det er nedfelt i det felles forskningsprogrammet som er vedtatt av Fiskerikommisjonen. Utenriksdepartementet framhever at alle søknader dermed i utgangspunktet er godt begrunnet.

Det framgår av figur 11 at Havforskningsinstituttet fikk avslag på 5 av 12 søknader om adgang til russisk sone i perioden 2004–2005. I perioden 2006–2010 ble det gitt avslag på 11 av 19 søknader. Figuren viser at utfordringene fortsatt eksisterer. I 2010 fikk man imidlertid adgang for vintertoktet, som var det eneste toktet Havforskningsinstituttet søkte om adgang for. Fiskeri- og kystdepartementet bekrefter i intervju at det var få problemer knyttet til gjennomføringen av forskningsprogrammet i 2010.

Figur 11 Norske søknader om adgang til russisk sone



Kilder: Utenriksdepartementet og Havforskningsinstituttet

Utenriksdepartementet og Havforskningsinstituttet opplyser i intervju at russiske myndigheter i liten grad har gitt utfyllende begrunnelser for avslagene. I tillegg nevner Havforskningsinstituttet at det har opplevd liten forutsigbarhet knyttet til utfallet av søknadene.

Havforskningsinstituttet har siden 2006 fått adgang for de fleste vintertoktene. Det har vært flere avslag på søknadene om adgang for økosystemtoktet. Havforskningsinstituttet er ikke kjent med årsakene til denne forskjellen, fordi svarene de har fått fra russiske myndigheter, i de fleste tilfeller har vært lite utfyllende. Men Havforskningsinstituttets inntrykk er at områdene økosystemtoktet dekker i russisk sone, også brukes til militære øvelser. Disse øvelsene finner oftest sted om sommeren/høsten, når også økosystemtoktet finner sted.

I intervju bekrefter Det føderale fiskeribyrået i Moskva at én årsak til avslagene som har blitt gitt fra 1997 til 2008, har vært av militær karakter. Andre årsaker har vært at områdene det var søkt om adgang til, ikke var tilgjengelige for forskning, eller at tidspunktene for toktene ikke stemte med tidspunktet som var satt opp i det felles forskningsprogrammet.

I 2009 fikk man avslag på tre av fire søknader. To av avslagene skyldtes at Havforskningsinstituttet ikke oppga alle nødvendige opplysninger innen søknadsfristen seks måneder før toktstart. Det framgår av intervju med Havforskningsinstituttet at det er vanskelig å gi alle nødvendige opplysninger så lang tid i forveien når tokt skal utføres med innleide fartøyer, som i dette tilfellet. Man visste ennå ikke hvilket fartøy man skulle gå inn med, og kunne derfor ikke oppgi navnet på det. For Havforskningsinstituttet lar det seg ikke gjøre å inngå kontrakt med et kommersielt skip så tidlig når toktet skal gjennomføres tidlig på året. Årsaken er at kvotene for året etter ennå ikke er fastlagt på det tidspunktet.

Det framgår av figur 11 at antallet søknader om adgang til russisk sone er redusert betraktelig i perioden 2006–2010. Det gjelder alle søknader Havforskningsinstituttet har sendt om adgang til russisk sone, altså også for tokt som gjelder andre bestander enn torsk, hyse og lodde. I 2006 sendte norske myndigheter åtte søknader. I 2009 og 2010 ble det kun sendt én søknad per år. Nedgangen i antall søknader er ifølge Havforskningsinstituttet ikke bare relatert til vanskelighetene med å gjennomføre tokt i russisk sone. Den viktigste



Fiskeriinspektører i Kystvaktens lettbåt "Sjøbjørn". Kilde: Riksrevisjonen

årsaken er at flere forskningsoperasjoner har blitt samlet på færre tokt. Det har ført til en viss nedgang i antall tokt. En annen forklaring er at det ble søkt om adgang for forholdsvis mange tokt i 2006 fordi det dette året skulle gjennomføres flere pattedyrundersøkelser.

9.4.2 Områdemessige begrensninger

I de fleste tilfeller hvor russiske myndigheter har innvilget søknad om adgang, er denne adgangen gitt med områdemessige begrensninger. De norske fartøyene har altså ikke kunnet gjennomføre toktene i alle planlagte områder. Det eneste toktet som har fått full adgang til russisk sone i henhold til toktplanen, var vintertoktet i 2010. Det er ifølge Havforskningsinstituttet i de fleste tilfeller heller ikke gitt noen begrunnelse for de områdemessige begrensningene. PINRO opplyste i intervju at det finnes visse områder i russisk sone der instituttet ikke gjør noen undersøkelser. Det er direkte forbundet med det russiske forsvarsministeriets interesser.

9.4.3 Plassering av russisk kystvaks sjekkpunkt på havet

Havforskningsinstituttet opplyser at det byr på utfordringer å gå inn i russisk sone fra norsk sone under forskningstoktene. I økosystemtoktet skal forskerne gjøre undersøkelser langt nord i russisk økonomisk sone. Det er imidlertid ikke tillatt å gå inn i russisk sone uten å gå innom det russiske sjekkpunktet Sever-1, som ligger langt sør i russisk sone. Det medfører en stor ulempe for forskningsfartøyet først å måtte gå langt sør for å entre russisk sone, for så å måtte gå langt nord igjen for å drive undersøkelser.

På grunn av utfordringene med sjekkpunktet besluttet Havforskningsinstituttet å gjennomføre sin del av økosystemtoktet i 2010 og 2011 utelukkende i norsk farvann. Havforskningsinstituttet opplyser at det ville gjøre det enklere for instituttet å gjennomføre det felles forskningsprogrammet dersom det hadde vært et sjekkpunkt lenger nord i russisk sone. En annen løsning kunne være å tillate havforskningsfartøyene som deltar i tokt godkjent av Fiskerikommisjonen, å gå inn i russisk sone uten å måtte gå veien om et sjekkpunkt. For eksempel kunne fartøyene istedet melde fra til russiske myndigheter om sine bevegelser per faks.

9.4.4 Endringer i russisk regelverk

Havforskningsinstituttet søkte ikke om adgang til russisk sone for økosystemtoktet verken i 2008, 2010 eller 2011. I 2008 ble søknaden trukket tilbake fordi det var gjort endringer i russisk regelverk som innebar at det ikke lenger var tillatt å kaste ut fangst tatt på forskningstokt i russisk sone. Det skapte problemer for Havforskningsinstituttet fordi instituttets fartøyer ikke har kapasitet til å oppbevare all fangsten som tas på et tokt, om bord.

Senere ble regelverket endret, og kravet er nå at fangsten må settes ut igjen eller destrueres. Havforskningsinstituttet opplyser i intervju at de norske forskerne i praksis har håndtert dette kravet, og at de i 2010 fikk tatt de nødvendige prøvene. Bestemmelsene stiller imidlertid visse krav til utstyret om bord på forskningsfartøyene.

Ifølge Havforskningsinstituttet har det bydd på utfordringer at norske myndigheter ikke har fått offisiell beskjed fra russiske myndigheter om de nevnte regelverksendringene. Instituttet er dermed også usikre på hvordan regelverket skal tolkes. I protokollene fra de siste års sesjoner i Fiskerikommisjonen står det at regelverksendringer skal formidles offisielt gjennom diplomatiske kanaler. Norge praktiserer slik underretting overfor russiske myndigheter, men Russland gjør det ikke overfor norske myndigheter. Norske fiskerimyndigheter vet derfor ikke om de blir underrettet om alle relevante regelverksendringer. På de to siste møtene i Det permanente utvalg har partene orientert hverandre muntlig om endringer i nasjonalt regelverk som har betydning for fiskeriene. En slik muntlig orientering er imidlertid ikke en offisiell underretting, slik norske fiskerimyndigheter ønsker.

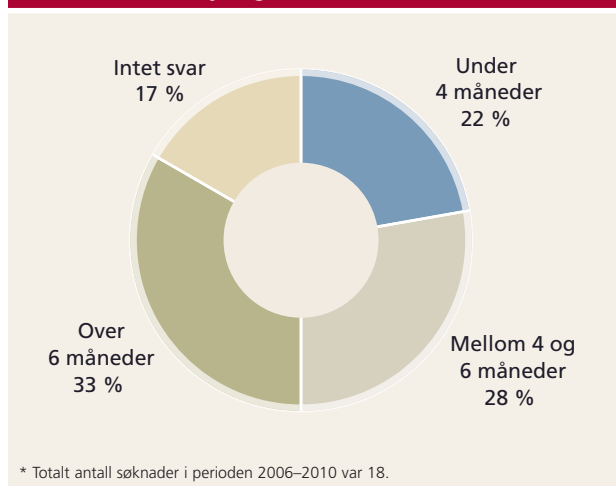
På Fiskerikommisjonens 39. sesjon i 2010 ble partene enige om et utkast til en protokoll mellom Norge og Russland om forskningsfiske. Protokollen skulle undertegnes på regjeringnivå og være et vedlegg til den bilaterale avtalen om samarbeid innen fiskerinæringen av 1975. Bakgrunnen for utarbeidelsen av en slik protokoll var at forskerne har ønsket at ulike regler i de to landene ikke skal føre til vanskeligheter for forskningen. Protokollen etablerer felles bestemmelser om forskningsfangst.

9.5 Andre utfordringer knyttet til gjennomføringen av tokt i russisk sone

9.5.1 Russiske myndigheters behandling av norske søknader om adgang til russisk sone

I likhet med i 2007-revisjonen opplyser Havforskningsinstituttet at de har opplevd det som utfordrende for gjennomføringen av det felles forskningsprogrammet at svar fra russiske myndigheter på søknader om adgang til russisk sone har kommet sent. Figur 12 viser at svaret på søknadene om adgang til russisk sone ble gitt etter mer enn seks måneder eller ikke i det hele tatt i halvparten av tilfellene i perioden 2006–2010. Fordi søknadsfristen er seks måneder, vil svar som gis etter mer enn seks måneder, i praksis bety at svaret kommer etter at toktet skulle startet.

Figur 12 Tid fra søknad ble sendt til svar ble mottatt fra russiske myndigheter*



Kilder: Utenriksdepartementet og Havforskningsinstituttet.

I intervju opplyser Det føderale fiskeribyrået i Moskva at det har ansvaret for å behandle de norske søknadene om adgang til russisk økonomisk sone. Fiskeribyrået opplyste videre at ordningen for behandlingen av søknadene er

nedfelt i den føderale loven om Russlands eksklusive økonomiske sone. I loven er det nedfelt frister. Søknaden skal som tidligere nevnt sendes inn minst seks måneder før toktet skal finne sted, og fiskerimyndighetene skal gi svar innen fire måneder uansett utfall. Figur 12 viser at svar er gitt innen fire måneder i en femdel av tilfellene i perioden 2006–2010. Alle disse svarene gjaldt avslag på søknadene. Fiskeribyrået opplyser i intervju at de først kan gi svar til søkeren når de har fått svar fra de andre instansene.¹⁰² Fiskeribyrået har ikke myndighet til å overstyre beslutningene til de andre føderale organene dersom de finner det nødvendig å gi avslag på søknadene. I de fleste tilfellene har avslag blitt gitt på grunn av forsvarsministeriets interesser.

I intervju i 2008 oppga Fiskeribyrået at det på det tidspunktet ble diskutert å utarbeide en mer detaljert ordning for samordning mellom de etatene på russisk side som er involvert i behandlingen av søknadene. Målet med en slik ordning skulle være å gjøre beslutningsprosessen enklere og raskere. I intervju i 2009 opplyste Fiskeribyrået at det året før hadde blitt arbeidet med å forbedre koordineringen, men at arbeidet ikke hadde gitt konkrete resultater. Det ble ikke vedtatt noen ny prosedyre eller gjort noen endringer i lov- eller regelverk.

9.6 Konsekvenser av manglende adgang til russisk sone

Av intervjuer med Havforskningsinstituttet og PINRO framgår det at mangelfull gjennomføring av forskningsprogrammene generelt bidrar til å øke usikkerheten i bestandsberegningene av torsk og hyse. Bestandsvurderinger baseres på to hovedkilder: fangststatistikk og data som er innsamlet på forskningstokt. Hvis det er usikkerhet i én av disse kildene, vil det få negative konsekvenser for bestandsvurderingene. Når planlagte tokt ikke gjennomføres, påvirker det dermed datagrunnlagets helhet og kvalitet. Det svekker kvaliteten på rådene til forvaltningen og vanskeliggjør forvaltningens beslutninger om størrelsen på totalkvoten, særlig dersom tokt ikke blir gjennomført i henhold til planene flere år på rad.

Det gode samarbeidet mellom Havforskningsinstituttet og PINRO gjør at russiske forskere i flere tilfeller har gjort undersøkelser for

102) De andre instansene er utenriksministeriet, forsvarsministeriet, naturressursministeriet, Den føderale sikkerhetstjenesten (FSB) og innenriksministeriet.



Havna i Murmansk.

Kilde: Riksrevisjonen

Havforskningsinstituttet når norske fartøyer ikke har fått adgang til russisk sone. Dataene har blitt overlevert Havforskningsinstituttet i etterkant. Dersom man underveis i året ser at tokt ikke lar seg gjennomføre som planlagt, diskuterer norske og russiske forskere hvilke muligheter de har til å redusere konsekvensene av dette. PINRO bekrefter i intervju at de i den grad de kan gjennomfører toktene i de tilfellene hvor Havforskningsinstituttet ikke får adgang til å gjennomføre sine planlagte tokt i russisk sone. Det medfører imidlertid ekstra kostnader for PINRO.

Havforskningsinstituttet peker på at det varierer hvor store konsekvensene av mangelfull gjennomføring av tokt får for kunnskapen om bestandene. Konsekvensene er større for vintertoktet enn for økosystemtoktet. På økosystemtoktet gjennomfører PINRO tilnærmet like undersøkelser i russisk sone som Havforskningsinstituttet gjør i norsk sone, og resultatene av toktene kan settes sammen slik at man får et dekkende bilde. Dersom PINRO får gjennomført sin del av toktet, vil konsekvensene for bestandsberegningene derfor ikke være alvorlige.

For vintertoktet er situasjonen annerledes fordi Havforskningsinstituttet og PINRO bruker noe ulike metoder på sine tokt. Det vil derfor gi større utslag dersom en av partene ikke får gjennomført toktet sitt. Disse begrensningene har ifølge instituttet fått negative konsekvenser for data-

grunnet for bestandsberegningene fordi forskerne ikke har fått gjøre undersøkelser i områder som er særlig viktige fordi det har vært mye ungfisk der. Data kan derfor ikke hentes i andre områder isteden. Betydningen forsterkes av at oppvarmingen av havet har ført til at torsken trekker lenger mot øst, altså inn i russisk sone. Det blir derfor viktigere for norske forskere å få gjennomføre undersøkelser også der.

Siden 2006 har ikke konsekvensene av den mangelfulle gjennomføringen av toktene ifølge Havforskningsinstituttet vært så store at det i betydelig grad har svekket bestandsestimatene eller -prognosene. Fiskeri- og kystdepartementet opplyser at problemene med gjennomføringen av toktene sannsynligvis ikke har representert et reelt problem for bestandsanalysene.

9.6.1 PINROs gjennomføring av tokt

Hvor store konsekvenser Havforskningsinstituttets mangelfulle gjennomføring av tokt får, avhenger av i hvilken grad PINRO får gjennomført toktene isteden. Det framgår av intervjuer med Havforskningsinstituttet og PINRO at PINRO i perioden 2006–2010 har kunnet gjennomføre tokt for Havforskningsinstituttet i de aller fleste tilfellene hvor det ikke har blitt gitt adgang for norske fartøyer til russisk sone. Også når Havforskningsinstituttet har unnlatt å søke om adgang, har instituttet avtalt med PINRO at russiske forskere skulle gjøre de nødvendige

undersøkelsene på russisk side, mens norske forskere gjorde undersøkelsene på norsk side.

Fiskeribrået opplyser i intervju at vitenskapelig forskning i Russland finansieres over det offentlige budsjettet og gjennom salg av fangst på forskningskvoter. Av Den russiske riksrevisjonens rapport fra parallellrevisjonen fra 2009 framgår det at rundt 80 prosent av PINROs midler kom fra salg av forskningskvoter i 2008. Fiskeribrået opplyser i intervju at det var budsjettnedskjæringer og en betraktelig reduksjon i forskningskvotene i 2009. Bevilgningene til forskning ble redusert med 30 prosent, og forskningskvoten for 2009 var en tredel av forskningskvoten for 2008.

Ifølge Fiskeribrået har virkningen av lovendringen som medførte at forskningsfangst ikke lenger kan selges, vært negativ for PINRO. Årsaken er at det får direkte følger for finansieringen av instituttet. Konsekvensen har vært at en del av PINROs planlagte tokt ikke har blitt gjennomført. For å kompensere for dette ble innsatsen i 2009 rettet mot forskning som var viktig for det russiske fisket, og forskerne var i større grad med på fiskefartøyer som observatører istedenfor å bruke egne fartøyer. Ifølge Fiskeribrået ble imidlertid samarbeidsprosjektene med Havforskningsinstituttet prioritert. Fiskeribrået har utarbeidet lovendringsforslag for å løse problemet.

PINRO opplyser i intervju at instituttet på grunn av finansielle problemer ikke fikk gjennomført sin del av det planlagte forskningsprogrammet fullt ut i 2006 og 2007. Av intervju med Fiskeribrået og PINRO framgikk det at instituttet gjennomførte det planlagte felles forskningsprogrammet i 2008.

På Fiskerikommisjonens sesjoner i 2009 og 2010 uttrykte den norske parten bekymring over vanskelighetene som har oppstått på grunn av kravet om destruksjon av forskningsfangst. Fiskeri- og kystdepartementet opplyser at forskningsinstituttenes aktiviteter var tema på Fiskerikommisjonens 39. sesjon i 2010. Der ble nødvendigheten av forskningskvoter slått fast på nytt, og kvoter for 2011 ble fastsatt.

9.7 Behandling av russiske søknader om adgang til norsk sone

I Norge er det Fiskeridirektoratet som behandler søknader om utenlandske forskningstokt i norske farvann. Søknadsprosessen reguleres av forskrift

om utenlandsk vitenskapelig havforskning i Norges indre farvann, sjøterritorium, økonomiske sone og på kontinentalsokkelen. Fristen for å søke om adgang til Norges økonomiske sone for å drive forskning er seks måneder før toktets start. Ifølge Fiskeridirektoratet overholder kun Tyskland fristen på seks måneder. Søknader fra øvrige land mottas i hovedsak mellom én og tre måneder før toktstart. Disse søknadene blir også behandlet.

I intervju oppgir PINRO og Fiskeribrået at de er tilfredse med gjeldende norske regler for å gi russiske fartøyer adgang til norsk økonomisk sone. Fiskeribrået og PINRO bekrefter at russisk side praktisk talt aldri har hatt problemer med å få godkjent søknader om adgang til norsk økonomisk sone. Det finnes flere tilfeller der søknadene deres har blitt innvilget på kortere tid enn det som var fastsatt. Havforskningsinstituttet opplyser i intervju at instituttet som høringsinstans har anbefalt alle russiske tokt.

9.8 Oppsummering

Fiskerikommisjonen vedtar hvert år et felles norsk-russisk program for forskning på felles fiskebestander. Havforskningsinstituttet har i perioden 2006–2010 gjennomført alle egne tokt som inngikk i det felles forskningsprogrammet, og som var relevante for kunnskapen om torsk, hyse og lodde.

Norske forskere har heller ikke i årene 2006–2010 fått gjennomføre alle planlagte forskningstokt i russisk økonomisk sone i henhold til Fiskerikommisjonens vedtak. Årsakene til dette er manglende adgang til russisk sone, område-messige begrensninger i tilfellene hvor det ble gitt adgang til russisk sone, vanskeligheter med å entre russisk sone via et sjekkpunkt på havet og russiske regelverksendringer. Hvor store konsekvensene av Havforskningsinstituttets manglende gjennomføring av tokt er, avhenger av om det russiske forskningsinstituttet PINRO får gjennomført toktene isteden. I perioden 2006–2010 har PINRO fått gjennomført toktene, men instituttet har problemer med finansieringen av aktivitetene sine.

10 Vurderinger

I henhold til FNs havrettskonvensjon, FN-avtalen om fiske på det åpne hav, bilaterale avtaler mellom Norge og Russland og næringskomiteens forutsetninger, jf. Innst. S. nr. 225 (2005–2006), skal Norge samarbeide med Russland om en bærekraftig forvaltning av fiskeressursene som de to landene deler. Forutsetningene for en bærekraftig forvaltning er god kunnskap om fiskebestandene, fastsettelse av kvoter på et bærekraftig nivå og forebygging av overfiske gjennom gode systemer for kontroll og effektiv sanksjonering av overtredelser i Norge og Russland.

Undersøkelsen viser at forvaltningen av de felles fiskeressursene i Barentshavet og Norskehavet er styrket sammenliknet med årene 2003–2005, som var undersøkelsesperioden for 2007-revisjonen. Undersøkelsen viser at det ulovlige og uregistrerte overfisket av torsk i Barentshavet er kraftig redusert, fra en topp anslått til over 100 000 tonn i 2005 til null påviste tilfeller i 2009.

Det framgår av de årlige budsjettproposisjonene for Fiskeri- og kystdepartementet at ressurskontroll er et svært viktig nasjonalt virkemiddel og en grunnleggende forutsetning for å sikre en bærekraftig ressursforvaltning og forebygge og avdekke ressurskriminalitet. Undersøkelsen viser på lik linje med 2007-revisjonen at norske myndigheters kontroll med uttaket av fisk og etterlevelsen av øvrige bestemmelser som regulerer fisket, er bredt anlagt og i all hovedsak fungerer etter hensikten. Ressurskontrollen har siden undersøkelsesperioden for 2007-revisjonen blitt styrket blant annet gjennom en økning av Fiskeridirektoratets ressurser til kontroll og innføring av nye tekniske hjelpemidler. Undersøkelsen viser videre at det norske systemet for kontroll og håndhevelse i hovedsak sikrer at det blir ilagt sanksjoner mot overtredere av fiskeriregelverket. Effektiviteten i sanksjoneringen av overtredelser har økt siden perioden 2003–2005.

Da denne undersøkelsen ble avsluttet i 2011, var det imidlertid fremdeles svakheter ved ressurskontroll og sanksjonering av overtredelser. Fiske-salgslagene har ulik kontrollpraksis, Kystvaktens tilstedeværelse på havet har gått ned siden undersøkelsesperioden for 2007-revisjonen, og Fiskeridirektoratets kontrollmetoder har fortsatt enkelte

mangler. Poli- og påtalemyndighetens saksbehandlingstid for anmeldte saker som angår torsk og hyse, er fortsatt relativt lang. Videre er sentrale vedtak i Den blandete norsk-russiske fiskerikommisjon (Fiskerikommisjonen) om utveksling av informasjon mellom norske og russiske myndigheter om satellittsporing av fartøyer, omlastinger på havet og landinger i tredjeland fortsatt ikke gjennomført. Planlagte norsk-russiske forskningstokt er heller ikke gjennomført fullt ut.

10.1 Samarbeid mellom norske og russiske myndigheter

For å sikre en bærekraftig forvaltning av de felles ressursene har partene i Fiskerikommisjonen som mål å rette seg etter anbefalingene fra Det internasjonale råd for havforskning (ICES) ved fastsettelse av totalkvoter. Undersøkelsen viser at totalkvoten for torsk har ligget over ICES' anbefalinger i flere av årene i perioden 2006–2011. Fastsettelsen av totalkvotene har vært mer i tråd med ICES' anbefalinger etter innføringen av en forvaltningsstrategi i 2004.

Næringskomiteen understreket i Innst. S. nr. 225 (2005–2006) behovet for et fortsatt nært samarbeid med Russland for å sikre en bærekraftig forvaltning av fiskeri- og havressursene. Undersøkelsen viser at norske og russiske fiskerimyndigheter siden 2007-revisjonen har gjennomført et sentralt vedtak i Fiskerikommisjonen ved å bli enige om omfanget av det totale uttaket av torsk og hyse i Barentshavet og Norskehavet og en metode for å beregne det.

Informasjonsutvekslingen mellom norske og russiske myndigheter om uttaket av fisk og kontrollen med fisket er imidlertid fortsatt mangelfull. Partene har ikke gjennomført sentrale vedtak om informasjonsutveksling fra 2004 og 2005. Det dreier seg om at norske og russiske fiskerimyndigheter skal utveksle satellittsporinginformasjon om enkeltfartøys bevegelser på fiskefeltene i hele Barentshavet og Norskehavet, informasjon om omlastinger mellom fartøyer på havet og informasjon om fartøyers landinger av fisk i tredjeland. Den manglende gjennomføringen

av kommisjonsvedtakene medfører dermed en svekket norsk ressurskontroll.

Undersøkelsen viser også at norske forskere heller ikke i årene siden 2006 har fått gjennomført alle planlagte forskningstokt i russisk økonomisk sone i henhold til Fiskerikommisjonens vedtak. Det er en forutsetning for å kunne utarbeide pålitelige estimater av størrelsen på de felles fiskebestandene at norske forskere får gjennomføre toktt i hele bestandenes utbredelsesområde.

Manglende implementering av vedtakene om utveksling av informasjon svekker arbeidet med å realisere næringskomiteens forventning om en styrket ressurskontroll, jf. Innst. S. nr. 192 (2004–2005). Mangelfull gjennomføring av forskningstokt i russisk økonomisk sone kan også svekke realiseringen av Stortingets forventninger om en bærekraftig ressursforvaltning, jf. Fiskeri- og kystdepartementets årlige budsjettproposisjoner i perioden 2006–2010. Derfor er det viktig at Fiskeri- og kystdepartementet og Utenriksdepartementet styrker arbeidet med å gjennomføre kommisjonsvedtakene om utveksling av informasjon og gjennomføring av norske forskningstokt i russisk farvann.

10.2 Norske myndigheters ressurskontroll

Det framgår av Stortingets vedtak og forutsetninger at ressurskontroll er et grunnleggende og sentralt virkemiddel for å forhindre ulovlig, urapportert og uregulert fiske og for å sikre at uttaket av fisk er i overensstemmelse med målet om en bærekraftig ressursforvaltning, jf. Innst. S. nr. 225 (2005–2006) og Innst. 92 S (2009–2010). I Innst. S. nr. 192 (2004–2005) viste næringskomiteen til at det er nødvendig å styrke ressurskontrollen, og ba regjeringen om å fremme de forslagene som må til for å oppnå dette.

Undersøkelsen viser at internasjonalt samarbeid har ført til at kontrollen med fisket av torsk og hyse i Barentshavet og Norskehavet har blitt styrket siden 2007-revisjonen. Innføringen av Den nordøstatlantiske fiskerikommisjonens (NEAFCs) havnestatskontroll har sikret en relativt høy kontrollfrekvens på 15 prosent av det totale antallet landinger av frossen torsk og hyse både i Norge og i tredjeland. Havnestatskontrollen har også bidratt til åpenhet mellom medlemslandene om omfanget av landingene. Havnestatskontrollen koblet med aktiv bruk av såkalt svartelisting av

fartøyer som driver ulovlig virksomhet, synes å ha vært viktige tiltak for å redusere det ulovlige, urapporterte og uregulerte fisket i Barentshavet og Norskehavet.

Undersøkelsen viser at norske myndigheters kontroll med uttaket av fisk og overholdelsen av øvrige bestemmelser om fisket er bredt anlagt og i all hovedsak fungerer etter hensikten om å ivareta en bærekraftig forvaltning. Sentralt i den norske ressurskontrollen er fiskesalgslagenes arbeid med å gjennomføre kvotekontroller for å sjekke at fangstuttaket er i samsvar med de tildelte kvotene. Undersøkelsen viser at salgslagenes arbeid avklarer om fangsten er innenfor tildelt kvote. Samtidig er det fortsatt store forskjeller i omfanget av det kontrollarbeidet salgslagene gjennomfører utover kvotekontrollen. I denne sammenhengen vises det også til at salgslagene i 2010 ble tildelt nye oppgaver knyttet til kontroll av fiskerireguleringene. På denne bakgrunn stilles det spørsmål om Fiskeri- og kystdepartementet i tilstrekkelig grad har avklart hvilke kontrolloppgaver salgslagene skal ha, og om departementet har gjort nok for å harmonisere salgslagenes kontrollpraksis.

Fiskeridirektoratet skal sikre at de nasjonale kvotene ikke overfiskes. I perioden 2006–2009 sett under ett har det imidlertid vært et norsk lovlig og registrert overfiske av torsk på rundt 11 000 tonn som følge av innretningen på reguleringene. Dette utgjør under én prosent av de totale nasjonale kvotene i denne perioden. Det stilles likevel spørsmål ved om Fiskeri- og kystdepartementet i større grad bør sikre at det utarbeides ordninger som gjør at denne typen overfiske unngås over tid.

Salgslagenes kvotekontrollarbeid er basert på opplysninger næringen selv oppgir. Derfor er det viktig at Fiskeridirektoratet gjennom sitt kontrollarbeid får en tilstrekkelig sikkerhet for at næringen oppgir korrekte opplysninger, og sikrer at ingen omgår systemet for kvotekontroll. Direktoratet skal også kontrollere hvorvidt øvrige reguleringer av fisket overholdes.

Undersøkelsen viser at Fiskeridirektoratet har styrket kontrollarbeidet sitt siden 2007-revisjonen ved at ressursbruken til kontroll har økt, og ved at introduksjonen av nye tekniske hjelpemidler gjør det mulig å automatisere noe av kontrollarbeidet.

Undersøkelsen viser videre at Fiskeridirektoratet gjennomfører mer omfattende kontroller ved landinger av fisk enn tidligere, og at direktoratet i

større grad enn tidligere gjennomfører omsetningskontroller av anlegg på land. Kontrollene har dessuten avdekket flere brudd på regelverket i perioden 2006–2010 sammenliknet med perioden 2003–2005. Kontrollene har dermed blitt mer effektive.

Samtidig viser undersøkelsen at andelen landinger som blir kontrollert, fortsatt ligger på 1–2 prosent. Det har også skjedd lite siden undersøkelsesperioden for 2007-revisjonen når det gjelder å finne måter for å gjennomføre omsetningskontroller mot anlegg som produserer saltfisk og tørrfisk, og slike bedrifter kontrolleres fortsatt i svært liten grad. På bakgrunn av næringskomiteens merknad om at ressurskontrollen skal styrkes, jf. Innst. S. nr. 192 (2004–2005), stilles det spørsmål ved om Fiskeri- og kystdepartementet fullt ut har ivaretatt det overordnede styringsansvaret sitt og sørget for at Fiskeridirektoratets ressurskontroll har blitt styrket i tilstrekkelig grad.

Kystvakten er sentral i kontrollen av fisket på havet. Undersøkelsen viser at Kystvakten benytter store deler av tilgjengelige ressurser til kontrollarbeid. En stor andel av både de norske og de utenlandske havfiskefartøylene blir kontrollert. Kystvakten synes å ha god oversikt over fisket som skjer i norske farvann.

Antall patruljedøgn har gått ned i perioden 2006–2010 sammenliknet med perioden 2003–2005. Det betyr at Kystvaktens tilstedeværelse på havet er redusert. Antall inspeksjoner har også blitt redusert. Undersøkelsen viser i tillegg at leveransene av nye helikoptre til Kystvakten har blitt sterkt forsinket. Forsinkelsen har svekket Kystvaktens effektivitet i ressurskontrollen, særlig når det gjelder muligheten til å avdekke og dokumentere utkast av fisk, som er en alvorlig overtredelse av fiskeriregelverket.

Betydningen av Kystvaktens fysiske tilstedeværelse på havet har blitt større fordi norske myndigheter siden slutten av 2008 ikke lenger har hatt tilgang til satellittsporingsinformasjon for russiske fartøyer som opererer i fiskevernsonen ved Svalbard. I Innst. S. nr. 225 (2005–2006) pekte næringskomiteen på at det var viktig å styrke kontrollen også til sjøs. På bakgrunn av dette stilles det spørsmål ved om Kystvaktens tilstedeværelse på havet og antallet inspeksjoner er på et tilstrekkelig nivå.

10.3 Norske myndigheters sanksjonering av overtredelser

Undersøkelsen viser at det norske lov- og regelverket som regulerer fisket i Barentshavet og Norskehavet, er omfattende og dekkende. Det norske systemet for kontroll og håndhevelse sikrer i hovedsak at det blir ilagt sanksjoner mot overtredere av fiskeriregelverket. Innføringen av havressurslova i 2009 gir Fiskeridirektoratet hjemmel til å innhente nødvendig informasjon ved kontroll av omsetningsleddet.

Gjennom havressurslova er Fiskeridirektoratet gitt fullmakt til å ilegge administrative sanksjoner og anmelde alvorlige overtredelser av fiskeriregelverket. Direktoratet kan også gi skriftlig advarsel ved mindre alvorlige brudd på fiskerilovgivningen. Ulikheten mellom Fiskeridirektoratets regioner når det gjelder bruk av advarsler og anmeldelser overfor overtredere av fiskeriregelverket, har blitt mindre siden undersøkelsesperioden for 2007-revisjonen. Det er imidlertid fortsatt variasjon mellom regionene. Andelen kontroller som fører til advarsel, varierer mellom 3 og 11 prosent. På denne bakgrunn stilles det spørsmål ved om Fiskeri- og kystdepartementet har gjort nok for å sørge for at Fiskeridirektoratet harmoniserer regionenes sanksjonering.

Politiets arbeid med å bekjempe miljøkriminalitet skal skje ved at brudd på miljølovgivningen etterforskes og irettesføres raskt, jf. St.prp. nr. 1 (2008–2009) og Prop. 1 S (2009–2010) for Justis- og politidepartementet og Riksadvokatens mål- og prioriteringsrundskriv til politiet for 2008. Undersøkelsen viser at politiets gjennomsnittlige saksbehandlingstid for anmeldte saker som angår torsk og hyse, har gått ned fra 361 dager i perioden 2003–2005 til 231 dager i perioden 2006–2010. Den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden for saker anmeldt av Fiskeridirektoratet har gått ned fra 390 dager i perioden 2003–2005 til 287 dager i perioden 2006–2010. Disse sakene utgjorde to tredeler av alle sakene. Til sammenlikning var den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden for saker som gjaldt utenlandske fartøyer, 55 dager i perioden 2006–2010. Selv om enkelte saker er utfordrende å etterforske og saksbehandlingstiden har gått ned, er det likevel grunn til å stille spørsmål ved om Justis- og politidepartementet har ivaretatt sitt overordnede styringsansvar for å sørge for at politi- og påtalemyndigheten i tilstrekkelig grad har blitt gjort i stand til å etterforske og irettesføre fiskerisaker på en effektiv måte, slik Stortinget har forutsatt.

10.4 Samarbeid mellom ulike etater i bekjempelsen av organisert fiskerikriminalitet

Blant overtredelsene av fiskeriregelverket finnes det eksempler på organisert kriminalitet. Overtredelser av fiskeriregelverket kan også være forbundet med brudd på det regelverket som forvaltes av henholdsvis toll- og avgiftsetaten og skatteetaten. Slike saker er utfordrende å avdekke og etterforske.

I St.meld. nr. 45 (2008–2009) understrekes det at det er behov for et operativt samarbeid mellom kontrolletatene. Undersøkelsen viser at samarbeidet mellom Fiskeridirektoratet, toll- og avgiftsetaten og skatteetaten har blitt styrket både på overordnet og operativt nivå. Det er inngått en ny samarbeidsavtale fra 2010, og det er gjennomført felles operative kontroller i alle de aktuelle regionene. Etatene synes imidlertid fortsatt i for liten grad å bidra til hverandres kontrollarbeid. Antallet felles operative kontroller er også relativt lavt, med i gjennomsnitt to–tre per region per år. På bakgrunn av at det er et klart mål for Fiskeridirektoratet å avdekke grov økonomisk kriminalitet, stilles det spørsmål ved om Fiskeri- og kystdepartementet i samarbeid med Finansdepartementet har gjort nok for å sikre at Fiskeridirektoratets kontrollsamarbeid med toll- og avgiftsetaten og skatteetaten er på et tilstrekkelig nivå.

Det framgår også av undersøkelsen at myndighetene i liten grad lykkes med å avdekke aktører som står bak organisert fiskerikriminalitet. I St.prp. nr. 1 (2002–2003), (2004–2005) og (2005–2006) for Fiskeri- og kystdepartementet understrekes det at fiskeriforvaltningen er avhengig av et godt samarbeid med politi- og påtalemyndigheten for å kunne bekjempe ulovligheter i næringen. På denne bakgrunn stilles det spørsmål ved om samarbeidet mellom politiet og kontrolletatene er tilstrekkelig for å avdekke og etterforske organisert fiskerikriminalitet og å straffe aktører som står bak slik aktivitet.

Vedlegg 1: Referanseliste

Intervjuer

Riksrevisjonen gjennomførte ett eller flere intervjuer med følgende aktører sammen med Den russiske føderasjons riksrevisjon:

Norge

- Fiskeri- og kystdepartementet, Oslo.
- Riksadvokatembetet, Oslo.
- Utenriksdepartementet, Oslo
- Kystvakten, Osl.o
- Toll- og avgiftsdirektoratet, Oslo.
- Skattedirektoratet, Oslo.
- Fiskeridirektoratet, Bergen.
- Havforskningsinstituttet, Bergen.
- Fiskeridirektoratet ved region Troms, Tromsø.
- Fiskeridirektoratet ved region Nordland, Stamsund.
- Norges Råfisklag, Tromsø.
- Troms og Finnmark statsadvokatembeter, Tromsø.
- Kystvaktskvadron Nord, Sortland.

Russland

- Riksadvokatembetet, Moskva.
- Det føderale fiskeribyrået, Moskva.
- Den føderale sikkerhetstjenestens (FSBs) grensetjeneste, Moskva.
- Det føderale fiskeribyrået, Murmansk.
- Den føderale sikkerhetstjenestens (FSBs) grensetjeneste, Murmansk.
- N.M. Knipovitsj polarvitenskapelige forskningsinstitutt for marine fiskerier og oseanografi (PINRO), Murmansk.
- Sentrale fiskeriorganisasjoner, Murmansk.
- Statsadvokatembetet, Murmansk.
- Regionale myndigheter, Murmansk.

Riksrevisjonen gjennomførte intervjuer med følgende aktører:

Norge

- Fiskeri- og kystdepartementet, Oslo.
- Fiskeriforvaltningens analysetnettverk, Oslo.
- Fiskeridirektoratet, Bergen.
- Havforskningsinstituttet, Bergen.
- Troms politidistrikt, Tromsø.
- Vestfinnmark politidistrikt, Hammerfest.
- Østfinnmark politidistrikt, Vadsø.
- Fiskeridirektoratet ved region Møre og Romsdal, Ålesund .

Andre land

- Nederlandske fiskerimyndigheter ved ministeriet for landbruk, natur og matvarekvalitet og fiskeriinspeksjonen (Algemene Inspectiedienst), Haag (på vegne av både norsk og russisk riksrevisjon).
- Færøyske fiskerimyndigheter ved fiskeriministeriet og fiskeriinspeksjonen, Torshavn (på vegne av både norsk og russisk riksrevisjon).
- Den nordøstatlantiske fiskerikommisjons sekretariat, London (på vegne av både norsk og russisk riksrevisjon).

Observasjoner

Riksrevisjonen og Den russiske føderasjons riksrevisjon observerte:

- Kystvaktens inspeksjoner av et norsk og et russisk fiskefartøy i Norges økonomiske sone i Barentshavet.
- Grensetjenesten under Den føderale sikkerhetstjenesten (FSB) i Murmansk fylkes inspeksjon av et russisk fiskefartøy i russisk territorialfarvann.
- Fiskeridirektoratets fullkontroll av landingene til et russisk og et norsk fiskefartøy i Tromsø.
- Grensetjenesten under FSB i Murmansk fylkes landingskontroll av et russisk fiskefartøy i Murmansk.

Internasjonale og bilaterale avtaler

- Avtalen av 1975 mellom Norge og Russland (Sovjetunionen) om samarbeid innen fiskerinæringen.
- Avtalen av 1976 mellom Norge og Russland (Sovjetunionen) om gjensidige forbindelser på fiskeriområdet.
- De forente nasjoners havrettskonvensjon av 1982.
- Avtale om gjennomføring av bestemmelsene i De forente nasjoners havrettskonvensjon om bevaring og forvaltning av vandrende fiskebestander og langtmigrerende fiskebestander av 1995 (FN-avtalen om fiske på det åpne hav).

Lover og forskrifter

Lover

- *Lov om Svalbard av 17. juli 1925 (Svalbardloven).*
- *Lov om omsetning av råfisk av 14. desember 1951 (råfiskloven).*
- *Lov om forbud mot at utlendinger driver fiske mv. i Norges territorialfarvann av 1. januar 1967 (fiskeforbudsloven).*
- *Lov om Norges økonomiske sone av 17. desember 1976 (økonomiske soneloven).*
- *Lov om ligningsforvaltning av 13. juni 1980 (ligningsloven).*
- *Lov om saltvannsfiske av 3. juni 1983 (saltvannsfiskeloven).*
- *Lov om Kystvakten av 13. juni 1997 (kystvaktloven).*
- *Lov om retten til å delta i fiske og fangst av 26. mars 1999 (deltakerloven).*
- *Lov om toll og vareførsel av 21. desember 2007 (tolloven).*
- *Lov om forvaltning av viltlevande marine ressursar av 6. juni 2008 (havressurslova).*
- *Lov om forvaltning av naturens mangfold av 19. juni 2009 (naturmangfoldloven).*
- *Lov om merverdiavgift av 19. juni 2009 (merverdiavgiftsloven).*

Forskrifter

- *Forskrift om utlendingers fiske og fangst mv. i Norges økonomiske sone og landinger til norsk havn av 13. mai 1977 (FOR-1977-05-13 nr. 02).*
- *Forskrift om fremstilling for kontroll for utenlandske fartøyer som driver fiske og fangst i Norges økonomiske sone nord for 62° N av 11. november 1993 (FOR-1993-10-11 nr. 1001).*
- *Forskrift om samordnet innkreving av avgift på fiskeeksport av 13. desember 2000 (FOR-2000-12-13 nr. 1253).*
- *Forskrift om utenlandsk vitenskapelig havforskning i Norges indre farvann, sjøterritorium, økonomiske sone og på kontinentalsokkelen av 30. mars 2001 (FOR-2001-03-30 nr. 360).*
- *Forskrift om opplysningsplikt ved landing og omsetning av fisk av 22. januar 2003 (FOR-2003-01-22 nr. 57).*
- *Forskrift om utøvelse av fisket i sjøen av 22. desember 2004 (FOR-2004-12-22 nr. 1878).*
- *Forskrift om rapportering og kontroll mv. ved fiske i Svalbards territorialfarvann og indre farvann av 17. mars 2005 (FOR-2005-03-17 nr. 237).*
- *Forskrift om konsesjonsordning for fiske utenfor norsk fiskerijurisdiksjon av 2. mars 2007 (FOR-2007-03-02 nr. 232).*
- *Forskrift om regulering av fisket etter torsk, hyse og sei nord for 62° N i 2010 av 18. desember 2009 (FOR-2009-12-18 nr. 1636).*

- *Forskrift om endring i forskrift om regulering av eksporten av fisk og fiskevarer, forskrift om avgift til forskning og utvikling i fiskeri- og havbruksnæringen og forskrift om samordnet innkreving av avgift på fiskeeksport og oppheving av forskrift om avgift på hermetikk av 19. januar 2010* (FOR-2010-01-19 nr. 43).
- *Forskrift om endring i forskrift om omregningsfaktorer fra produktvekt til rund vekt av 30. april 2010* (FOR-2010-04-30 nr. 639).
- *Forslag til forskrift om landings- og sluttseddel av 23. juli 2010 med høringsfrist 23. oktober 2010.*
- *Melding fra fiskeridirektøren av 9. april 2010: Forskrift om endring av forskrift om regulering av fisket etter torsk, hyse og sei nord for 62° N i 2010* (J-81-2010).

Stortingsdokumenter

Stortingsproposisjoner

- St.prp. nr. 86 (1974–75) *Om samtykke til inngåelse av en avtale mellom Norge og Sovjetunionen om samarbeid innen fiskerinæringen.*
- St.prp. nr. 74 (1976–77) *Om samtykke til ratifikasjon av en avtale mellom Regjeringen i Kongeriket Norge og Regjeringen i Unionen av Sovjetiske Sosialistiske Republikker om gjensidige fiskeri-forbindelser.*
- St.prp. nr. 37 (1995–96) *Om samtykke til ratifikasjon av FNs havrettskonvensjon av 10. desember 1982.*
- St.prp. nr. 43 (1995–96) *Samtykke til ratifikasjon av en avtale av 4. august 1995 om gjennomføring av bestemmelsene i De forente nasjoners havrettskonvensjon av 10. desember 1982 om bevaring og forvaltning av vandrende fiskebestander og langtmigrerende fiskebestander.*
- Ot.prp. nr. 20 (2007-2008) *Om lov om forvaltning av viltlevande marine ressurser (havressurslova).*
- St.prp. nr. 1 (2002-2003) og St.prp. nr. 1 (2004-2005) for Fiskeri- og kystdepartementet.
- Prop. 1 S og St.prp. nr. 1 for henholdsvis Fiskeri- og kystdepartementet, Finansdepartementet, Forsvarsdepartementet og Justis- og politidepartementet for årene 2005–2010.
- Prop. 1 S (2010-2011) for Justis- og politidepartementet.
- Prop. 43 S (2010–2011) *Samtykke til ratifikasjon av overenskomst av 15. september 2010 mellom Norge og Russland om maritim avgrensning og samarbeid i Barentshavet og Polhavet.*

Stortingsmeldinger

- St.meld. nr. 19 (2004–2005) *Om marin næringsutvikling – Den blå åker.*
- St.meld. nr. 8 (2005–2006) *Om helhetlig forvaltning av det marine miljø i Barentshavet og havområdene utenfor Lofoten (forvaltningsplan).*
- 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.*
- St. meld. nr. 32 (2006-2007) *Om dei fiskeriavtalane Noreg har inngått med andre land for 2007 og fisket etter avtalane i 2005 og 2006.*
- St.meld. nr. 34 (2007–2008) *Om dei fiskeriavtalane Noreg har inngått med andre land for 2008 og fisket etter avtalane i 2006 og 2007.*
- St.meld. nr. 45 (2008–2009) *Om dei fiskeriavtalane Noreg har inngått med andre land for 2009 og fisket etter avtalane i 2007 og 2008.*
- Meld. St. 7 (2010-2011) *Kampen mot organisert kriminalitet – en felles innsats.*

Budsjettinnstillinger

- Budsjett-innst. S. nr. 7 (2000–2001) *Innstilling fra forsvarskomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2001 vedkommende Forsvarsdepartementet m.v.*

Øvrige innstillinger

- Innst. S. nr. 191 (1974–75) *Innstilling om samtykke til inngåelse av en avtale mellom Norge og Sovjetunionen om samarbeid innen fiskerinæringen.*
- Innst. S. nr. 138 (1976–77) *Innstilling om samtykke til ratifikasjon av en avtale mellom Regjeringen i Kongeriket Norge og Regjeringen i Unionen av Sovjetiske Sosialistiske Republikker om gjensidige fiskeriforbindelser.*

- Innst. S. nr. 227 (1995–96) *Innstilling fra utenrikskomiteen om 1) ratifikasjon av De forente nasjoners havrettskonvensjon av 10. desember 1982, med tilhørende norske erklæringer; og 2) tiltredelse til avtale av 28. juli 1994 om gjennomføring av del XI i De forente nasjoners havrettskonvensjon av 10. desember 1982.*
- Innst. S. nr. 228 (1995–96) *Innstilling fra utenrikskomiteen om samtykke til ratifikasjon av en avtale av 4. desember 1995 om gjennomføring av bestemmelsene i De forente nasjoners havrettskonvensjon av 10. desember 1982 om bevaring og forvaltning av vandrende fiskebestander og langtmigrerende fiskebestander, med tilhørende norske erklæringer.*
- Innst. S. nr. 192 (2004–2005) *Innstilling fra næringskomiteen om marin næringsutvikling. Den blå åker.*
- Innst. S. nr. 225 (2005–2006) *Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om helhetlig forvaltning av det marine miljø i Barentshavet og havområdene utenfor Lofoten (forvaltningsplan).*
- Innst. S. nr. 28 (2006–2007) *Innstilling fra næringskomiteen om dei fiskeriavtalane Noreg har inngått med andre land for 2006 og fisket etter avtalane i 2004 og 2005.*
- Innst. S. nr. 77 (2007–2008) *Innstilling fra næringskomiteen om dei fiskeriavtalane Noreg har inngått med andre land for 2007 og fisket etter avtalane i 2005 og 2006.*
- Innst. S. nr. 294 (2007–2008) *Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkelse av forvaltningen og kontrollen av fiskeressursene i Barentshavet og Norskehavet – en parallell revisjon mellom norsk og russisk riksrevisjon.*
- Innst. S. nr. 49 (2008–2009) *Innstilling fra næringskomiteen om dei fiskeriavtalane Noreg har inngått med andre land for 2008 og fisket etter avtalane i 2006 og 2007.*
- Innst. 92 S (2009–2010) *Innstilling fra næringskomiteen om dei fiskeriavtalane Noreg har inngått med andre land for 2009 og fisket etter avtalane i 2007 og 2008.*
- Innst. 124 S (2009–2010) *Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens oppfølging av forvaltningsrevisjoner som er behandlet av Stortinget.*

Dokumenter fra Riksrevisjonen til Stortinget

- Dokument nr. 3:13 (2003–2004) *Riksrevisjonens undersøkelse av forvaltningen av fiskeressursene.*
- Dokument nr. 3:16 (2004–2005) *Riksrevisjonens undersøkelse av materielle investeringer i Forsvaret.*
- Dokument nr. 3:2 (2007–2008) *Riksrevisjonens undersøkelse av forvaltningen og kontrollen av fiskeressursene i Barentshavet og Norskehavet – en parallellrevisjon mellom norsk og russisk riksrevisjon.*
- Dokument 3:1 (2009–2010) *Riksrevisjonens oppfølging av forvaltningsrevisjoner som er behandlet av Stortinget.*

Andre dokumenter og publikasjoner

- Analysegruppen under Den blandete norsk-russiske fiskerikommisjon: Protokoller fra møter i 2005–2010.
- Den blandete norsk-russiske fiskerikommisjon: Protokoller fra 32.–39. sesjon (2003–2010).
- Den nordøstatlantiske fiskerikommisjon (NEAFC): Notat. *Information on experience gained on combating IUU fishing in the NEAFC area*, 2009.
- Den nordøstatlantiske fiskerikommisjon (NEAFC): *Scheme of Control and Enforcement*, 2010.
- Det permanente utvalg under Den blandete norsk-russiske fiskerikommisjon: Protokoller fra møter i 2007–2010.
- Fause, Lars: *Lovbruddsgebyr – en ny sanksjonsform mot fiskerikriminalitet*, Fiskerikandidaten 2009.
- Fause, Lars: *Fiskerikriminalitet – del 1*. Tidsskrift for strafferett (2008/1).
- Fiskeridirektoratet: Årlige analyser av russiske fartøyers uregistrerte uttak av torsk og hyse 2002–2008.
- Fiskeridirektoratet: Årsrapporter til Fiskeri- og kystdepartementet for 2007, 2008 og 2009.
- Fiskeri- og kystdepartementet: Høringsnotat om reguleringen av fisket etter torsk nord for 62. breddegrad med konvensjonelle redskap, 2008.
- Kystvaktsskvadron Nord: Årsrapporter fra Kystvaktsskvadron Nord for 2003–2009.
- Riksadvokaten: Rundskriv 1/2008 *Mål og prioriteringer for straffesaksbehandling i politiet – 2008*.
- Toll- og avgiftsdirektoratet: *Tolltariffen gjeldende for 2003–2005*.
- Underutvalget under Den blandete norsk-russiske fiskerikommisjon: Protokoller fra møter i 2007–2010.

Statistikk

- Den nordøstatlantiske fiskerikommisjon (NEAFC): Inspeksjonsstatistikk 2007–2010.
- Fiskeri- og kystdepartementet: Oversikt over alle salgslagenes inndratte midler i kvotekontrollen og hvordan de inndratte midlene har blitt brukt for 2006–2009.
- Fiskeridirektoratet: Inspeksjonsstatistikk for 2003–2010.
- Fiskeridirektoratet: Slutseddelstatistikk.
- Fiskeridirektoratet: Statistikkbanken, antall fiskefartøy og fangstdata.
- Fiskeridirektoratet: Årsverkkartlegging for Fiskeridirektoratet for 2009.
- Kystvaktskvadron Nord: Inspeksjonsstatistikk for 2003–2010.
- Norges Råfisklag: Statistikk over landinger og resultater av kvotekontrollen.
- Politidirektoratet: Statistikk fra politiets straffesaksregister (STRASAK) over anmeldte saker som angår torsk og hyse.
- Skattedirektoratet: Kontrollstatistikk for etterkontroller av fiskerivirksomheter for 2003–2009.
- Sunnmøre og Romsdal Fiskesalslag: Statistikk over landinger og resultater av kvotekontrollen.
- Toll- og avgiftsdirektoratet: Kontrollstatistikk for deklarasjonskontrollen (TVINN), kontroll med grensepasseringer og virksomhetskontroller av fiskerivirksomheter for 2003–2009.
- Utenriksdepartementet: Oversikt over norske søknader om adgang til russisk økonomisk sone 2006–2010.

Internettkilder

www.fiskeridir.no (Fiskeridirektoratet).

www.regjeringen.no/ (Fiskeri- og kystdepartementet og Justis- og politidepartementet).

www.neafc.org (Den nordøstatlantiske fiskerikommisjon).

www.riksadvokaten.no.

www.imr.no (Havforskningsinstituttet).

Vedlegg 2: Fiskeridirektoratets kontroll av enkeltlandinger av torsk

Kontrollen av enkeltlandinger av torsk

På bakgrunn av at torsk er den viktigste arten som Norge forvalter i samarbeid med Russland, ble det i 2007-revisjonen vist til kontrollomfanget av landinger av torsk gjennom kontrolldekningsgrad. Tallene viste den gang at andelen landinger av torsk som hadde blitt kontrollert, var lavere enn andelen av landinger av alle fiskearter. For å sammenlikne med situasjonen i perioden 2006–2010 er kontrolldekningen for landinger av torsk i perioden 2003–2005 og torsk og hyse i perioden 2006–2010 framstilt i tabell 26.

Tallene for perioden 2003–2005 var basert på etterregistrerte opplysninger fra den enkelte region siden de registrerte opplysningene i Fiskeridirektoratets inspeksjonsdatabase ikke ga et representativt bilde av omfanget av kontrollene av torsk. Tallene for perioden 2006–2010 er basert på registrerte opplysninger i kontroll-databasen da kontrollregistreringene for denne perioden er mer komplette.¹⁰³

Det framgår av tabellen at den totale kontrolldekningen av enkeltlandinger av torsk fanget nord for 62. breddegrad i gjennomsnitt har vært på omtrent samme nivå i begge periodene.¹⁰⁴

På lik linje med situasjonen i perioden 2003–2005 viser tabell 26 at kontrolldekningen av enkeltlandinger av torsk fanget nord for 62. breddegrad i perioden 2006–2010 er lavere enn regionenes totale kontrolldekning, jf. tabell 3 i faktarapporten. Det går også fram av tabell 26 at region Finnmark og region Møre og Romsdal som hadde høyest kontrolldekning per landet fartøy for alle fiskearter i periodene 2003–2005 og 2006–2010, også har den høyeste kontrolldekningen av landinger av torsk i de to periodene. Region Trøndelag har den laveste kontrolldekningen med 0,2 prosent.

Kontroll av landet kvantum fisk

Kvantum fisk som har blitt kontrollert, kan være et annet uttrykk for omfanget til regionenes kontrollaktivitet.

I 2007 ble det på grunn av mangelfulle registreringer av kvantum kontrollert fisk i inspeksjons-databasen, gjort en etterregistrering av denne informasjonen av regionene. I den nye inspeksjonsdatabasen til Fiskeridirektoratet har regionene imidlertid registrert mengder fisk som har blitt kontrollert i fullkontroller. Tabell 27 viser mengden torsk som har blitt kontrollert ved landing, sammenliknet med den totale mengden torsk som har blitt landet i periodene 2003–2005 og 2007–2009.

Tabell 26 Gjennomsnittlig årlig kontrolldekningsgrad av enkeltlandinger av torsk fra merkeregistrerte fartøyer* (hyse er tatt med i siste periode). I prosent.

Region	Finnmark		Troms		Nordland		Trøndelag		Møre og Romsdal		Totalt	
	2003–2005	2006–2010	2003–2005	2006–2010	2003–2005	2006–2010	2003–2005	2006–2010	2003–2005	2006–2010	2003–2005	2006–2010
Kontrolldekning	1,8	1,2	0,7	0,8	0,9	0,6	0,7	0,2	1,1	0,9	1	1

* Data for 2010 er oppdatert per mars.

Kilde: Bearbeidet statistikk fra Fiskeridirektoratet og de fem regionkontorene

103) Noen kontroller er ikke registrert med fiskeslag, men det vil ikke innvirke på hovedtendensen for andelen landinger med torsk og hyse som har blitt kontrollert.

104) Bakgrunnen for at kontrollandelen har sunket i flere av regionene samtidig som den totale kontrolldekningen er uendret, er at Sjøtjenestens kontroller ikke er fordelt på den enkelte region, men kun tatt med i totalsummen.

Tabell 27 Kvantum landet torsk som har blitt kontrollert gjennom fullkontroller, i forhold til det totale kvantumet landet torsk i den enkelte region

Region	Finnmark		Troms		Nordland		Trøndelag		Møre og Romsdal	
	2003–2005	2007–2009	2003–2005	2007–2009	2003–2005	2007–2009	2003–2005*	2007–2009	2003–2005	2007–2009
Andel av landet torsk og hyse som har blitt fysisk kontrollert	2,8	3,6	11,3	4,9	2,2	7	-	1,2	12,5	8,7

* Region Trøndelag ble ikke forespurt om å etterregistrere kvantum kontrollert torsk i perioden 2003–2005.

Kilde: Bearbeidet statistikk fra Fiskeridirektoratet og de fem regionkontorene

Tabellen viser at andelen landet kvantum torsk som har blitt kontrollert i den enkelte region, varierer mellom regionene og har endret seg i den enkelte region fra perioden 2003–2005 til perioden 2007–2009. De to regionene som hadde lavest andel i perioden 2003–2005, har økt andelen i perioden 2007–2009, mens de to regionene som hadde høyest andel i perioden 2003–2005, har hatt en nedgang i kontrollandelen.

Som i 2007-revisjonen har Møre og Romsdal den høyeste kontrollandelen, mens Nordland som lå lavest i revisjonen fra 2007, har nest høyest kontrollandel. Region Trøndelag har den laveste kontrollandelen, men regionen mottar kun ca. 0,5 prosent av den totale mengden torsk og hyse. Finnmark mottar mest torsk og hyse, med en andel på ca. 35 prosent, og har hatt nest lavest kontrollandel.

Vedlegg 3: 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 oppdatert fortløpende og er også tilgjengelig på etatens intranett for de tjenestemenn som har arbeidsoppgaver innen ressurskontrollen.

I manualens innledende kapitler beskrives og defineres de ulike kontrolltypene som regionene skal bruke i den utøvende kontrollen. Manualen inneholder 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 de kontrollobjektene hvor det forventes å kunne bli avdekket brudd på regelverket.

I manualens etterfølgende kapitler beskrives hvordan de ulike kontrolltypene skal gjennomføres i praksis. Manualens kapitler følger blant annet hovedinnretningene for kontrollarbeidet medregnet landingskontroll og etterfølgende kontroller på land. Det er også angitt en kronologisk sjekklister blant annet over hvilke aktiviteter som inspektøren skal gjennomføre under de enkelte kontrolltypene.

Alle de utvalgte regionene påpekte i 2007-revisjonen at kontrollmanualen ble lagt til grunn i kontrollarbeidet, og at den er nyttig i dette arbeidet. Alle regionene og Fiskeridirektoratet sentralt viste imidlertid at manualen ikke var helt dekkende eller oppdatert på alle områder.

Ved utgangen av 2010 opplyste Fiskeridirektoratet at det pågår et arbeid med å revidere kontrollmanualen blant annet med ny struktur. Inntil den er ferdigstilt, oppdateres den gamle kontrollmanualen jevnlig. Det er etablert faggrupper som består av representanter fra alle Fiskeridirektoratets regioner, som gjør dette arbeidet. En av regionene pekte i denne sammenhengen på at dette arbeidet bidrar til mer samarbeid på tvers av direktoratets regioner, noe som igjen bidrar til en mer enhetlig og bedre ressurskontroll. De ti faggruppene arbeider blant annet med:

- omsetningskontroller og regnskap
- utbytteberegning
- lagertelling
- informasjonsinnhenting
- risikovurderinger
- sammenstilling av informasjon fra direktoratets informasjonssystemer

Inspektørens kompetanse

Som vist i 2007-revisjonen hadde regionens inspektører i den utøvende kontrollen variert utdannelsesbakgrunn. Inspektørene som hadde lang erfaring, hadde for eksempel næringsmiddelbakgrunn. Inspektørene som hadde blitt tilsatt i senere år, hadde som regel mer teoretisk utdanning, for eksempel innen maritime fag, og enkelte hadde bakgrunn fra fiskerifagskolene. Det hadde også vært en økning i antall inspektører som hadde erfaring fra næringen, som for eksempel fiskere og fagpersonell fra fiskeindustrien. Alle nytilsatte inspektører måtte gjennomgå et treukers inspektørkurs i regi av direktoratet. I 2007-revisjonen ble det imidlertid vist til at Fiskeridirektoratet mente at den sentrale kursvirksomheten ikke hadde vært tilstrekkelig systematisert, og at en ekstrabevilgning på budsjettet i 2006 blant annet skulle brukes til å styrke den interne opplæringen i etaten.

Ved utgangen av 2010 får alle inspektører i tillegg til treukers kurset, årlige oppdateringskurs av et par dagers varighet. På disse kursene lærer deltakerne om nye tiltak og utvikling i ressurskontrollen, som for eksempel innføring av elektronisk fangst dagbok i 2010. Direktoratet setter også opp spesielle kurs ved behov. Hver region har dessuten utpekt veiledere som skal gi opplæring til nye inspektører, og en av de tverregionale faggruppene arbeider med å lage kurs for disse.

Flere av regionene opplyser at de har styrket eller ønsker å styrke kompetansen innen omsetningskontroller, for eksempel gjennom interne kurs. Enkelte nevner også et behov for økt juridisk kompetanse og analysekunnskap.

Inspektørenes dokumentering av kontroller og etterarbeid

Dokumentering av kontrollarbeidet

Alle inspeksjoner skal dokumenteres gjennom et standardisert inspeksjonsskjema som foreligger i to ulike utgaver.¹⁰⁵ Inspeksjonsskjema 1 benyttes ved kontroll av fartøyer som fører fangst dagbok eller forenklet fangst dagbok. I dette skjemaet skal inspektøren blant annet registrere kvantumet som er oppført i fangst dagboken, og kvantumet som er ført på landingseddelen eller sluttseddelen for hvert fiskeslag. Blir det ført kontroll med den fysiske fangsten, skal det kontrollerte kvantumet også framgå av skjemaet. Eventuelle avvik mellom fangst dagbok, seddel og/eller det reelle fysiske kvantumet vil følgelig gå fram av det enkelte inspeksjonsskjema. I tillegg skal fartøyet som har blitt kontrollert, identifiseres med navn og registreringsmerke og eventuelt kallsignal.

Inspeksjonsskjema 2 benyttes i de kontrollene som er rettet mot fartøyer som ikke er pliktige til å føre fangst dagbok (det vil si fartøyer under 13 meter). I tillegg skal øvrige kontroller, som lagerkontroller og omsetningskontroller, registreres i dette skjemaet. Lagerkontroller og omsetningskontroller skal også dokumenteres gjennom separate rapporter. Opplysningene som er oppgitt på det enkelte inspeksjonsskjema, skal registreres i en elektronisk inspeksjonsdatabase.

Etter at inspeksjonsskjema er utfylt, registreres alle opplysninger i Fiskeridirektoratets inspeksjonsdatabase. Alle regionene tok i bruk en ny inspeksjonsdatabase høsten 2005. Basen er felles med Kystvakten. I denne inspeksjonsdatabasen registrerer regionene flere opplysninger om hva som er kontrollert, blant annet fiskeslag og kvantum, enn i inspeksjonsdatabaser som direktoratet tidligere har benyttet. Kvantum kontrollert gjennom dokumentkontroller, omsetningskontroller og lagerkontroller vil ikke framkomme i databasen. Det registreres i et separat Excel-skjema for den enkelte kontroll. Det er også en fane i inspeksjonsdatabasen hvor kontrollinformasjon fra omsetningskontroller kan legges inn.

I inspeksjonsdatabasen skal det føres en del flere opplysninger enn i inspeksjonsskjemaet. Derfor er fiskeriinspektørene utstyrt med bærbare datamaskiner som skal benyttes under inspeksjonen, slik at alle opplysningene kan føres direkte i den elektroniske inspeksjonsdatabasen.

¹⁰⁵) De sjøgående kontrollene blir dokumentert gjennom en tredje variant av inspeksjonsskjemaet.

Etterarbeid ved avdekkede brudd på regelverket
Når en kontroll ikke avdekker brudd på regelverket, vil inspeksjonsskjemaet utgjøre dokumentasjonen for den gjennomførte kontrollen. I de tilfellene der det avdekkes brudd på regelverket som kan gi grunnlag for å sanksjonere, skal inspektøren utferdige en kontrollrapport med opplysninger om den gjennomførte kontrollen. Inspeksjonsskjemaet og eventuell øvrig dokumentasjon, som for eksempel sluttsedler, vedlegges kontrollrapporten. Lover og forskrifter som inspektørene skal kontrollere etterlevelsen av, 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. Som vist til i 2007-revisjonen har inspektørene ikke tilgang til denne veiledningen. Inspektørene, og særlig de erfarne, vil imidlertid være kjent med innholdet, og de vil kunne gjøre en foreløpig vurdering av om det foreligger et brudd på regelverket, og eventuelt hvilken reaksjon som bør gis.

Saksbehandlere ved det enkelte regionkontor tar stilling til om en kontroll har avdekket brudd på regelverket som tilsier at en sanksjon bør gis. 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 saksbehandleren også vil kunne konferere med inspektøren om hvilken avgjørelse som bør tas. De opplyste også at det kan forekomme at saksbehandleren og inspektøren ikke er enige i utfallet av en kontroll, men det skjer ikke så ofte.

Alle de utvalgte regionene pekte på at saksbehandlerne må bruke skjønn i hver enkelt kontrollsak. Veiledningen for håndhevelse gir ifølge regionene enkelte klare grenser for hvilke tilfeller og hvilke størrelser på regelbrudd som skal bli møtt med henholdsvis 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. I denne sammenhengen opplyser regionene at kravet til likebehandling veier tungt, og man søker å koordinere praksisen mellom regionene eller via direktoratet.

Etter initiativ fra regiondirektørene er det i 2010 opprettet et nytt prosjekt, VATER, som skal fremme likebehandling mellom regionene. Saksbehandlere fra flere regioner skal vurdere

behandlingen av 40 tilfeldig utvalgte saker fra en region. Saksbehandlerne skal gå gjennom sakene og vurdere hvordan de selv ville ha behandlet dem. Formålet er å bidra til større grad av likebehandling mellom regionene. Én region opplyser i denne sammenhengen at likebehandling er en utfordring for alle regionene, men alle er oppmerksomme på problemet og forsøker å utbedre det. Etter denne regionens vurdering er initiativet til VATER en erkjennelse av at det er et betydelig forbedringspotensial når det gjelder likebehandling.

Klager på vedtak på advarsler

Som vist i 2007-revisjonen er omfanget av klager på advarsler og eventuell omgjøring av ilagte advarsler en faktor som kan gi et bilde av om kontrollene er av god kvalitet (anmeldelse gir ikke grunnlag for klage). Advarsler som Fiskeridirektoratets regioner utferdiger når en kontroll avdekker mindre alvorlige brudd på regelverket, er ikke definert som et forvaltningsvedtak med klageadgang 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 utferdiget advarselen.

Som i den forrige revisjonen opplyste alle regionene at de mottar få klager på advarslene som gis, og at man i liten grad omgjør avgjørelsen om å gi advarsel. Når regionene opprettholder advarselen, sendes saken videre til Fiskeridirektoratet for ny behandling. Regionene opplyste at ingen av sakene ble omgjort av direktoratet sentralt.

Vedlegg 4: Observasjon av en fullkontroll av et norsk fartøy

Den nedenstående beskrivelsen av en fullkontroll er basert på observasjon av en kontroll av et norsk linefartøy ved landing av fangst i Tromsø i 2010. Kontrollen ble gjennomført av Fiskeridirektoratets fiskeriinspektører ved region Troms. Representanter fra Riksrevisjonen og Den russiske føderasjons riksrevisjon deltok på observasjonen.

Forberedelser før inspeksjonen

Alle fiskefartøyer som leverer fisk til nøytrale fryselagre (lagre som ikke kjøper fisk), skal ha en forhåndsgodkjenning fra Norges Råfisklag før landingen kan gjennomføres. Denne godkjenningen skal fartøyet ha fått fra salgslaget minimum 24 timer før landingen finner sted. Norges Råfisklag har utarbeidet regelverk/rundskriv som omhandler dette.

En liste over landinger som skal finne sted, er tilgjengelig for Fiskeridirektoratets inspektører på Råfisklagets internettside. Inspektøren hentet ut opplysninger om den aktuelle landingen fra denne internettsiden. I forkant av inspeksjonen hadde Fiskeridirektoratets inspektør også hentet ut opplysninger fra Fiskeridirektoratet og Kystvaktens felles inspeksjonsdatabase. Av opplysningene framgikk det at den forrige landingskontrollen av fartøyet var for ca. åtte måneder siden. På denne bakgrunn ble det besluttet å kontrollere fartøyet.

Inspektøren hadde videre hentet ut opplysninger fra Fiskeridirektoratets registre om fartøyets rettigheter til å drive fiske, det vil si hvilke kvoter fartøyet har, og hva slags redskap det kan bruke. I tillegg ble det innhentet opplysninger om hvor mye fartøyet har igjen på kvotene.

Inspektøren undersøkte i tillegg databasen til Norges Råfisklag for å få oversikt over fartøyets forrige landinger av fisk.

Fartøyet hadde fisket etter torsk og hyse, og det hadde i tillegg mye bifangst (lange, brosme, tusk, blåkveite, uer, blåsteinbit, flekksteinbit, skate og kveite). Fisken var frossen, sløyd og hodekappet. Fartøyet hadde i forkant av landingen meldt inn til Norges Råfisklag at det hadde ca. 200 tonn fisk om bord.

Kontrollhandlinger før lossing

Det er alltid minst to inspektører som gjennomfører en landingskontroll. Da Riksrevisjonens representanter ankom kaia, lå fartøyet allerede fortøyd. Før lossingen begynte gikk en av inspektørene om bord i fartøyet, mens den andre ble igjen på kaia for å forsikre seg om at lossingen ikke startet opp.

Om bord presenterte inspektøren seg for kapteinen og så igjennom fangstdagboken. Fartøyet hadde også elektronisk fangstdagbok, som innebærer at fangstopplysningene fortløpende oversendes elektronisk til Fiskeridirektoratet etter hvert som mannskapet legger dem inn. I og med at elektronisk fangstdagbok ennå ikke er fullt innført i Norge, føres fortsatt fangstdagbok i papirutgave.

Inspektøren sjekket når det var registrert at siste tur startet og sluttet. Så summerte han alle fangsttallene som var registrert i fangstdagboken, for å se om tallene stemte for det enkelte fiskeslag. Det totale estimerte fangstkvanteret for hvert fiskeslag ble registrert på inspeksjonsskjemaet. Alle summeringene i fangstdagboken stemte overens med de daglige registreringene. Inspektøren stemplet fangstdagboken for å vise at det hadde vært en inspeksjon.

Det ble ikke gjennomført redskapskontroll. Redskapene vil primært bli kontrollert av Kystvakten når de er i bruk på fangstfeltet.

Kontrollhandlinger under lossing

Da inspektøren på kaia ga tillatelse til det, startet lossingen av fangsten. Denne ble utført av innleid mannskap.

Fangsten, i form av sekker, ble heist opp fra lasterommet og over på kaia. Der ble den sortert på paller etter fiskeslag og type produkt. Når en pall var fylt, ble den pakket i plast og kjørt på vekten. All fangsten ble dermed veid. Hver pall ble registrert av mottaket i et datasystem, med opplysninger om blant annet fiskeslag, type og vekt. Inspektørene fulgte med på denne registreringene og sjekket at de registrerte opplysningene var korrekte.

Inspektørene registrerte i tillegg alle opplysningene på egen pc i et Excel-skjema. Hver pall ble registrert med fiskeart, bruttovekt og nettovekt og aktuell omregningsfaktor. Det er ulike omregningsfaktorer for ulike fiskeslag og produkter. Hver pall fikk et registreringsnummer slik at man enkelt kunne finne tilbake til aktuelle paller dersom man senere oppdaget uoverensstemmelser i summeringer etc. Emballasjen (paller, kasser og sekker) ble også kontrollveid, slik at man kunne komme fram til den nøyaktige nettovekten.

Inspektørene tok stikkprøver av fangsten i sekkene underveis under lossingen for å sjekke at det var overensstemmelse mellom fiskeslag og opplysningene på emballasjen. Det var ikke mulig å kontrollere innslaget av fisk under minstemål fordi fisken var hodekappet.

Lossingen av fangsten tok ca. åtte timer.

Kontrollhandlinger etter lossing

Da lossingen var over, gikk en av inspektørene om bord på fartøyet for å kontrollere at det ikke var fisk igjen på fartøyet. Det var det ikke. Mannskapet har anledning til å beholde opptil 30–40 kilo hver til eget forbruk.

I Excel-arket summerte inspektørene så det totale kvantumet fisk som var losset, fordelt på fiskeslag. Disse tallene ble sammenliknet med tallene som var ført i fangstdagboken, og tallene på landingseddelen som ble utstedt av mottaket. Det ble ikke avdekket avvik utover normalen. For bifangstslaget brosme var det et noe større avvik mellom registrerte opplysninger i fangstdagboken og faktisk kvantum. Det var likevel ikke grunnlag for reaksjon, fordi den absolutte mengden brosme var relativ liten, ca. 1000 kilo. Den totale rundvekten ble fylt inn i inspeksjonsskjemaet. Skipperen fikk et eksemplar av skjemaet.

Reaksjon

Inspektørene kjenner ikke Fiskeridirektoratets og Kystvaktens håndhevelsesdirektiv, som gir føringer for sanksjonering av overtredelser. Ved avvik mellom faktisk kvantum om bord og føringene i fangstdagboken over en viss prosent skriver inspektørene en rapport til Fiskeridirektoratet. Det er videre opp til saksbehandleren i direktoratet å avgjøre hva reaksjonen skal være. I inspektørenes vurdering av om det skal skrives rapport, tas det også hensyn til det absolutte avviket (i kilo), ikke bare det prosentvise avviket.

Dersom det hadde blitt avdekket at fartøyet hadde ulovlig fangst, ville inspektørene krysset av for dette på seddelen som går til fiskesalgslaget. Da ville fartøyet automatisk ikke fått betalt for den ulovlige fangsten.

Vedlegg 5: Observasjon av en havnestatskontroll av en russisk frysetråler

Den nedenstående beskrivelsen av en havnestatskontroll (fullkontroll) er basert på observasjon av en kontroll av en russisk frysetråler ved landing av fangst i Tromsø i 2010. Kontrollen ble gjennomført av Fiskeridirektoratets fiskeriinspektører ved region Troms. Representanter fra Riksrevisjonen og Den russiske føderasjons riksrevisjon deltok på observasjonen.

Forberedelser før inspeksjonen

I henhold til forskrift om utlendingers fiske og fangst mv. i Norges økonomiske sone og landinger til norsk havn § 8 meldte den russiske tråleren seg passiv (COX) til Fiskeridirektoratet etter å ha avsluttet fiske i norsk økonomisk sone 9. mars. Fartøyet hadde på den samme turen også fisket i fiskevernsonen ved Svalbard. Fartøyet hadde vært i aktivt fiske i ca. fire uker. I passivmeldingen ble Tromsø angitt som fartøyets anløpshavn, og det ble tatt sikte på å lande fangsten. På vei inn til Tromsø havn rekvirerte fartøyet los til klokken seks om morgenen. Fartøyet la til kai ca. klokken sju om morgenen.

På bakgrunn av aktivmeldingen som ble sendt ved oppstart av fiske (COE) – og de ukentlige fangstmeldingene (CAT), gikk det fram at fartøyet hadde fisket etter torsk og hyse og hadde bifangst av uer, sei, blåkveite og kveite. All fisken var enten sløyd og hodekappet eller filetert basert på ulike omregningsfaktorer. All fisken var frossen.

Med frossen fangst om bord, falt fartøyet under bestemmelsene om NEAFCs havnestatskontroll. Fartøyet hadde derfor parallelt med innsendingen av passivmeldingen også sendt melding (PSC 1-skjema) til Fiskeridirektoratet i henhold til NEAFC-bestemmelsene om havnestatskontroll. Meldingen inneholdt blant annet opplysninger om fartøyet, hvilken fisk som fantes om bord, hvilke områder fisken hadde blitt fanget i (ICES-områder), mengden fisk og produkttype. Fiskeridirektoratet ved region Troms bestemte at fartøyet skulle velges ut til kontroll.

Fartøyet ble kontrollert på grunnlag av kravet til NEAFCs havnestatskontroll om at minimum 15 prosent av landingene fra NEAFC-fartøyer skal kontrolleres. Dette kravet er innarbeidet i

målstyringsdialogen. I NEAFC er den avtalte rapporteringsperioden 1. juli–30. juni. Utover dette kravet var det ikke noen spesielle årsaker til at nettopp dette fartøyet ble valgt.

Etter at PSC 1-skjemaet var mottatt, sendte Fiskeridirektoratet skjemaet videre til russiske fiskerimyndigheter ved Fiskeribyråets territoriale avdeling for Barents- og Kvitsjø-regionen i Murmansk for å få en bekreftelse på at fangsten om bord i fartøyet var lovlig fanget og avregnet mot kvoten.

Da fartøyet la til kai, hadde Fiskeridirektoratet ved region Troms ennå ikke mottatt en slik bekreftelse fra russiske fiskerimyndigheter. Fartøyet kunne ikke begynne å losse før en slik bekreftelse forelå.

Kontrollhandlinger før lossing

Før bekreftelsen kom gikk to av direktoratets inspektører om bord på fartøyet for å snakke med kapteinen og kontrollere relevante dokumenter. Den tredje inspektøren ble igjen på kaia for å forsikre seg om at lossingen ikke ble startet opp før den nødvendige bekreftelsen fra russiske fiskerimyndigheter forelå.

De to inspektørene så igjennom fangstdagboken og kopier av inspeksjonsskjemaer etter nylige gjennomførte inspeksjoner. Fartøyet hadde blitt kontrollert av Kystvakten året før og sist av Fiskeridirektoratet ved landing ca. en måned tidligere. Fartøyet hadde da levert ca. 550 000 kilo fisk. Kontrollen hadde vist at den reelle fangstmengden var ca. 5000 kilo høyere enn det som hadde blitt registrert i fangstdagboken. Det ble vurdert som et akseptabelt avvik mellom reell og oppgitt fangstmengde. Kapteinen justerte fangstdagboken etter kontrollen slik at summeringene var i henhold til den reelle fangstmengden per art. Det er for øvrig vanlig praksis for russiske fiskere.

Inspektørene summerte alle tallene som var registrert i fangstdagboken for å kontrollere at tallene stemte for den enkelte fiskesort. Det totale estimerte fangstkvantumet for hver fiskeart ble registrert på inspeksjonsskjemaet. Alle opplysningene ble også registrert i et Excel-ark på

inspektørenes medbrakte pc. Alle summeringene i fangst dagboken stemte overens med de daglige registreringene. Det var også full overensstemmelse mellom opplysningene i passiv- og aktivmeldingene og registreringene i fangst dagboken.

Inspektørene førte inn alle de relevante opplysningene i NEAFCs kontrollskjema PSC 3.

Inspektørene så også igjennom fartøyets lisens. Denne var utstedt av Fiskeribyråets territoriale avdeling for Barents- og Kvitsjø-regionen i Murmansk. Lisensen viste at fartøyet hadde en kvote på 1258,91 tonn torsk og 528 tonn hyse.

Kontrollhandlinger under lossing

Mens inspektørene kontrollerte dokumentene om bord på fartøyet, mottok Fiskeridirektoratet den nødvendige bekreftelsen fra russiske fiskerimyndigheter. Lossingen startet umiddelbart og ble gjennomført av mannskapet om bord på fartøyet.

Fangsten ble heist opp fra lasterommet og sortert etter fiskeart og type produkt på paller på kaia. Hver pall ble pakket i plast, kjørt på fiskemottaket elektroniske vekt og veid. Hver pall ble registrert av mottaket med blant annet fiskeart, type og mengde. To av inspektørene fulgte med på denne registreringen og sjekket at de registrerte opplysningene var korrekte. Alle opplysningene ble også registrert i et Excel-skjema på inspektørenes medbrakte pc. Hver pall ble registrert med fiskeart, bruttovekt og nettovekt og aktuell omregningsfaktor. Hver pall fikk et registreringsnummer slik at hvis det senere ble oppdaget uoverensstemmelser i summeringer osv., ville det bli enkelt å finne tilbake til aktuelle paller etter at de var kjørt inn på fryselageret.

Inspektørene tok også tineprøver av innholdet i en av eskene for å kontrollere om omregningsfaktoren fartøyet hadde brukt, var korrekt i henhold til filetene som var i eskene. Hvis det hadde vist seg at faktoren kunne være feil, ville inspektørene ha tatt ut et større parti for eventuelt å bevise at feil faktorer hadde blitt lagt til grunn.

Inspektørene tok også stikkprøver av fangsten i eskene på pallene under lossingen for å sjekke at det var overensstemmelse mellom fiskesort og opplysningene på emballasjen.

I løpet av fem–seks timer var ca. 50 paller losset, eller ca. en firedel av fangsten. Inspektørene regnet med at lossingen ville være ferdig på etter-

middagen dagen etter. Det ble ikke anledning til å observere avslutningen av inspeksjonen.

I etterkant har Fiskeridirektoratet opplyst at resultatet av inspeksjonen ble som følger: Tineprøvene bekreftet at omregningsfaktoren som fartøyet brukte på filet (torsk og hyse), var korrekt. Fartøyet hadde også tatt egne faktorprøver for å dokumentere dette.

I produktvekt ble det losset:

- torsk sløyd/hodekappet: 7442 kg
- torsk filet med skinn og bein: 8620 kg
- torsk filet uten skinn og bein: 47 359 kg
- hyse sløyd/hodekappet: 172 956 kg
- hyse filet uten skinn og bein: 23 010 kg
- sei, uer og blåkveite i mindre mengder

Inspektørene brukte omregningsfaktorene til å regne om produktvekten til rundvekt. Det var under 2 prosent avvik mellom mengden torsk og hyse som ble levert til mottaket og mengden som var oppført i fartøyets fangst dagbok.

Vedlegg 6: Fiskeridirektoratets overvåkningstjeneste for fiskefelt

Overvåkningstjenesten for fiskefelt er underlagt Fiskeridirektoratet ved region Troms. Tjenestens hovedoppgave er å innhente informasjon om innblanding av fisk under minstemål i fangstene. Denne informasjonen skal gi grunnlag for beslutninger om stengning og åpning av fiskefelt.

For å utføre dette arbeidet plasseres tjenestens rundt 15 inspektører om bord på innleide fiskefartøyer. De innleide fartøyene benyttes i de periodene behovet for overvåkning er størst. På bakgrunn av prøver som er tatt, 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 stengte felt for å vurdere om feltet skal åpnes eller holdes stengt inntil neste prøvetaking. Kystvakten vil overvåke og håndheve stengningen, både ved hjelp av kystvaktfartøyer og med Orion-fly. Ifølge Overvåkningstjenesten er Kystvakten viktig i innsamlingen av informasjon om fisket.

Den formelle stengningen av fiskefelt skal ifølge representanter for region Troms skje gjennom en notifisering til andre land via diplomatiske kanaler. Erfaringsmessig vil både norske, russiske og tredjelands fartøyer forlate et stengt område så snart melding om stengning blir bekjentgjort gjennom NRK Radio.

Som i perioden 2003–2005 er det lite ressurskontrollstatistikk som føres av Overvåkningstjenesten. Det skyldes først og fremst at tjenesten skal ivareta en forvaltningsoppgave, og ikke primært drive ressurskontroll. I perioden 2006–2010 har Overvåkningstjenesten gjennomført ca. 70 dokumentkontroller og fullkontroller av fiskefartøyer.

Vedlegg 7: Kystvaktens kontroller av norske og utenlandske fiskefartøyer i aktivt torske- og hysefiske

Tabell 28 viser antall og andelen fiskefartøyer i aktivt torske- og hysefiskeri som har blitt kontrollert av Kystvaktsskvadron Nord i periodene 2003–2005 og 2006–2010.

Sammenliknet med alle fiskefartøyer som skvadronen kontrollerer, viser tabellen at en enda større andel av kontrollene omfatter russiske fartøyer når kun fartøyer som er aktive i torske- og hysefiskeri blir inkludert. Over 50 prosent av kontrollene i begge periodene gjelder russiske fartøyer. Andelen har også vært økende fra perioden 2003–2005 til perioden 2006–2010. Andelen kontroller som gjelder norske fartøyer, har gått noe ned fra forrige parallellrevisjon – nå gjelder den ca. en firedel av alle inspeksjoner som omfatter torsk og hyse. Andelen tredjelands fartøyer har utgjort i underkant av 20 prosent i begge periodene.

Tabell 28 Antall og andel kontroller av fiskefartøyer i aktivt torske- og hysefiske gjennomført av Kystvaktsskvadron Nord*

	Norske fartøyer	Russiske fartøyer	Tredjelands fartøyer	Totalt
2003–2005	567 (29,6 %)	967 (50,5 %)	380 (19,9 %)	1914
2009–2010	170 (24,3 %)	409 (58,4 %)	121 (17,3 %)	700

* Tall på fiskearter som har blitt kontrollert, er kun tilgjengelig for perioden 2009–2010. Tall for 2010 er oppdatert per november.

Kilde: Kystvaktens inspeksjonsstatistikk.

Vedlegg 8: Toll- og avgiftsetatens og skatteetatens deltakelse i underutvalget under Det permanente utvalg

Som vist i 2007-revisjonen ble det i Den blandete norsk-russiske fiskerikommisjonen på det årlige sesjonsmøte i 2005 (34. sesjon) opprette et underutvalg under Det permanente utvalg for forvaltnings- og kontrollspørsmål innen fiskerisektoren.¹⁰⁶ 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.¹⁰⁷

Skatteetaten og toll- og avgiftsetaten er representert i underutvalget. I 2007-revisjonen ble det vist til at skatteetaten og toll- og avgiftsetaten hadde deltatt på de to møtene som hadde blitt avholdt sammen med russisk skattevesen. Russiske tollmyndigheter hadde ikke deltatt på de to møtene.

I perioden 2006–2009 har det vært avholdt fem møter i underutvalget. Norske tollmyndigheter har deltatt på alle møtene, mens russisk tollvesen har deltatt på de to møtene som ble avholdt i 2009.

På møtene har de to tolletatene orientert hverandre om tollregler ved import og eksport av fisk og hvordan de to etatene kan bistå hverandre i bekjempelsen av ulovligheter i fiskerinæringen. Det er imidlertid ikke avtalt fellesaksjoner i så henseende.

Ifølge Toll- og avgiftsdirektoratet vil etaten fortsatt delta i underutvalget. Det er etter toll- og avgiftsetatens vurdering positivt å utveksle erfaringer med russisk tollvesen, og anser det også som viktig å bistå fiskerimyndighetene og Kystvakten med å bekjempe overfisket i den grad det er mulig innenfor etatens eget virke.

I 2007-revisjonen ble det vist til at russiske skattemyndigheter hadde deltatt på det siste av de to underutvalgsmøtene. I perioden 2006–2009 deltok russiske skattemyndigheter på de fire siste av de totalt fem møtene som ble avholdt i den perioden. Ifølge skatteetaten er det en stor fordel at mange av de samme representantene fra norsk og russisk side møter i et forum som underutvalget. Norske og russiske skattemyndigheter får i tillegg bedre kjennskap til hvordan skatteforvaltningen fungerer. Skatteetaten vil derfor også framover prioritere å delta i underutvalgsarbeidet.

Skatteetaten trekker også fram Østersjø-samarbeidet som startet i 1998, som sentralt i samarbeidet mellom skatteetatene i Østersjø-regionen. Norge leder en arbeidsgruppe innen fiskerisektoren innenfor rammen av dette samarbeidet. Formålet er å øke kunnskapen på fiskeriområdet og å gjennomføre tiltak, forsøke å forebygge skatteunndragelser og påpeke eventuelle hindringer for samarbeid. Russiske og norske skattemyndigheter samarbeider om en felles kontroll som en del av dette arbeidet.

106) Protokoll for den 34. sesjonen i Den blandete norsk-russiske fiskerikommisjonen.

107) Protokoll fra møte i underutvalget under Det permanente utvalg for forvaltnings- og kontrollspørsmål, Moskva 21.–24. mars 2006.

Vedlegg 9: Prosessen med å forbedre lov- og regelverk i Norge

I det følgende gis en kortfattet beskrivelse av prosessen i Norge med å forbedre lov- og regelverk på fiskeriområdet.

Hvis det er behov for å endre en eksisterende lov eller lage en ny lov på fiskerisektoren, er Fiskeri- og kystdepartementet ansvarlig for det forberedende lovarbeidet. Behovet for endringer av lov- eller regelverk identifiseres av Stortinget eller av forvaltningen selv.

Utredningsinstruksen¹⁰⁸ pålegger et departement å utrede vesentlige konsekvenser av nytt lov- og regelverk før forslaget sendes til Stortinget. Dersom det gjelder en omfattende lov, nedsettes et utvalg av fagfolk som kommer med en anbefaling til departementet, for eksempel i form av en NOU (Norges offentlige utredninger). Departementet utarbeider deretter et lovforslag.

Som en del av utredningen sendes lovforslaget på høring. Berørte parter og fagmiljøer inviteres til å komme med synspunkter. Aktuelle høringsinstanser kan være andre departementer, underliggende etater, arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjoner og interesseorganisasjoner. Forslaget til ny havressurslov ble for eksempel sendt på høring til over 70 instanser. I visse tilfeller utarbeider regjeringen en melding til Stortinget for å få Stortingets syn på bestemte problemstillinger før lovforslaget utarbeides.

Det aktuelle departementet utarbeider et konkret forslag til lovvedtak på bakgrunn av høringen, og legger det fram for Finansdepartementet og andre berørte departementer før det sendes til Justis- og politidepartementet for lovteknisk gjennomgang. Justis- og politidepartementet har et sentralt ansvar for å sikre kvaliteten på lovverket. Deretter fremmer regjeringen forslaget som en proposisjon til Stortinget.

Den aktuelle fagkomiteen på Stortinget drøfter lovforslaget og avgir sin innstilling og forslag til vedtak. Lovsaken behandles som en hovedregel av Stortinget i plenum i to omganger før den er endelig vedtatt. Etter at Stortinget har ferdigbehandlet lovforslaget, sendes vedtaket til Kongen i statsråd, som sanksjonerer loven. Departementet som har fagansvar for loven er ansvarlig for å gjøre loven gjeldende.

Stortinget kan i loven gi departementet hjemmel til å utforme mer detaljerte regler i form av forskrifter. Fisket reguleres i Norge i hovedsak gjennom forskrifter. Sentrale forskrifter vil utarbeides av Fiskeri- og kystdepartementet, men i praksis utarbeider Fiskeridirektoratet gjennom fullmakt fra departementet de fleste forskriftene. Uttaksreguleringene, som retter seg mot hvor mye hvert fartøy har lov å fiske, fastsettes i hovedsak i forskrifter som gjelder for ett år av gangen. Fiskerinæringen har anledning til å komme med innspill til disse gjennom årlige reguleringsmøter. Ved utarbeidelse av forskrifter som gjelder andre sider ved fiskeriforvaltningen, vil departementet eller direktoratet som regel sende utkastet på høring til berørte instanser, slik som ved lovforslag.

Kilder:

www.regjeringen.no og www.stortinget.no

108) FOR-2000-02-18 nr. 108.

Felles memorandum

Vedlegg II til Dokument 3:8 (2010–2011)

Memorandum

om resultatene av oppfølgingen av den parallelle revisjonen om forvaltningen av fiskeressursene i Barentshavet og Norskehavet, gjennomført av den norske Riksrevisjonen og Den russiske føderasjons riksrevisjon

18. april 2011

Artikkel 1

Den norske Riksrevisjonen og Den russiske føderasjons riksrevisjon, heretter også kalt "partene", har i 2008–2010 gjennomført en oppfølging av parallellrevisjonen om forvaltningen av de levende marine ressursene i Barentshavet og Norskehavet som ble gjennomført av den norske Riksrevisjonen og Den russiske føderasjons riksrevisjon i 2007, heretter kalt parallellrevisjonen. Formålet har vært å vurdere om forvaltningen av de felles fiskeressursene har blitt styrket siden undersøkelsesperioden for 2007-revisjonen (2003–2005) og i hvilken grad problemene med ulovlig og uregistrert fiske av torsk og hyse har blitt løst.

Den parallelle oppfølgingsrevisjonen er utført i samsvar med følgende avtaler mellom partene: Memorandum om resultatene av parallellrevisjonen av 18. juni 2007, strategisk plan av 11. desember 2007 og operative planer for henholdsvis 2008, 2009 og 2010.

Oppfølgingsrevisjonen har i tillegg tatt utgangspunkt i bestemmelsene og grunnleggende prinsipper for revisjon nedfelt av Den internasjonale organisasjonen for høyere kontroll- og revisjonsorganer (INTOSAI) og Den europeiske organisasjonen for høyere kontroll- og revisjonsorganer (EUROSAI).

Artikkel 2

På bakgrunn av revisjon gjennomført i 2008 og 2009 rapporterte den norske Riksrevisjonen og Den russiske føderasjons riksrevisjon i 2009 til sine respektive parlamenter om hvilke tiltak som var gjennomført i de respektive landene og om effekter av disse tiltakene.

Artikkel 3

Den norske Riksrevisjonen og Den russiske føderasjons riksrevisjon har hatt som utgangspunkt at

den parallelle oppfølgingsrevisjonen, gjennomført innenfor de nasjonale lovverk i henholdsvis Norge og Russland, vil bidra til økt effektivitet når det gjelder å løse oppgaver knyttet til overholdelse av lovverket og mellomstatlige avtaler på fiskeriområdet.

Artikkel 4

Objektene for revisjonshandlingene i oppfølgingsrevisjonen har vært statlige utøvende myndighetsorganer på ulike forvaltningsnivåer; ansvarlige ministerier, operative kontrollorganer på området fiskeri og bevaring av levende marine ressurser; organer som driver vern av levende marine ressurser; samt andre statlige forvaltningsorganer og organisasjoner som kan ha et medvirkende ansvar for å bevare de levende marine ressursene i Barentshavet og Norskehavet.

Artikkel 5

Partene har definert følgende felles temaer for revisjonen:

Tema 1:

Samarbeidet mellom norske og russiske forvaltningsorganer for å analysere informasjon om overfiske av torske- og hysekvotene i Barentshavet og Norskehavet

Tema 2:

Implementeringen av Den blandete norsk-russiske fiskerikommisjons vedtak på 33. og 34. sesjon om informasjonsutveksling knyttet til satellittsporing, omlasting og landinger i tredjelands havner

Tema 3:

Gjennomføringen av fysiske kontroller av fangst, omlastingsoperasjoner og landinger i tredjeland

Tema 4:

De lovmessige og straffeprosessuelle utfordringene knyttet til anvendelsen av sanksjoner ved overtredelser av fiskeriregelverket

Tema 5:

Sammenhengen mellom de nasjonale systemene for kvotefordeling og kontrollen med uttaket av fisk

Tema 6:

Rammebetingelsene for gjennomføringen av norske og russiske forskningstokt.

Artikkel 6

Partene har lagt til grunn et sett felles revisjonskriterier for oppfølgingsrevisjonen.

Artikkel 7

Partene har hver for seg og på selvstendig grunnlag utarbeidet rapporter om resultatene fra undersøkelsene for hele oppfølgingsperioden 2008–2010. Hver av partene står kun ansvarlig for innholdet i sin rapport.

Artikkel 8

Partene har kommet fram til følgende resultater:

Tema 1:

Samarbeidet mellom norske og russiske fiskerimyndigheter for å analysere informasjon om overfiske av torske- og hysekvotene i Barentshavet og Norskehavet i 2006–2008

Partenes felles utgangspunkt

I memorandumet fra 2007 pekte partene på at det hadde pågått et betydelig overfiske av torsk i Barentshavet og Norskehavet utover totalkvotene (TAC) som var fastsatt av Den blandete norsk-russiske fiskerikommisjon (heretter Fiskerikommisjonen). Partene innhentet ulike ekspertvurderinger i beregningen av omfanget av totaluttaket og overfisket av torsk. Som følge av ulike metodiske tilnærminger var ikke estimatene ensartede. Partene var enige om at estimatene var beheftet med stor grad av divergens og at det var nødvendig å få mer presise data om totaluttaket av fisk. Partene understreket i den forbindelse betydningen av Fiskerikommisjonens vedtak om å opprette en felles norsk-russisk arbeidsgruppe som skulle analysere informasjon om overfiske av torsk og hyse. Partene understreket også at det var nødvendig å utarbeide en felles metodikk for beregning av totaluttaket av torsk og hyse.

Partenes felles vurderinger

Den norske og den russiske riksrevisjonen konstaterer at overfisket av torsk og hyse var betydelig lavere i 2008 og 2009 enn i 2005 og ser positivt på de tiltakene norske og russiske fiskerimyndigheter har gjennomført i den forbindelse. Det ble ikke registrert noe overfiske av torsk i 2009. Norske fiskere og fiskere fra tredjeland stod imidlertid i 2009 for et registrert overfiske av hyse på til sammen 9354 tonn. Partene har merket seg at torske- og hysebestanden har vokst siden 2005, noe som har gjort det mulig å øke TAC fra 485 000 tonn i 2005 til 703 000 tonn i 2011.

Partene konstaterer at norske og russiske myndigheter har gjort betydelige framskritt i arbeidet med å beregne totaluttaket av torsk og hyse og å analysere informasjon om overfiske. I henhold til Fiskerikommisjonens vedtak er det nedsatt en felles norsk-russisk analysegruppe. Denne har utarbeidet en felles ”Metode for samlet analyse av satellittsporingsdata og informasjon om transport og landinger av fiskeprodukter av torsk og hyse”. Metoden ble godkjent av formennene i Fiskerikommisjonen i 2009.

I 2010 kom norske og russiske myndigheter ved hjelp av nevnte metode fram til et omforent estimat over totaluttaket av torsk og hyse i 2009. Norske og russiske fiskerimyndigheter har imidlertid ulike oppfatninger av hvor tett man skal samarbeide ved beregningen av totaluttaket. Norske myndigheter ønsker å utveksle dokumentasjonen som ligger til grunn for beregningene av totaluttaket. Russiske myndigheter mener det er tilstrekkelig å fremlegge aggregerte tall. Partene vil i denne sammenhengen peke på at norske og russiske fiskerimyndigheter ikke samarbeider nært nok i beregningen av det totale uttaket av torsk og hyse.

Den norske og den russiske riksrevisjonen understreker viktigheten av at norske og russiske fiskerimyndigheter fortsetter arbeidet med å analysere totaluttaket av torsk og hyse i Barentshavet og Norskehavet. Dette arbeidet har stor betydning for bestandsvurderinger og fastsettelse av TAC. Det er også nødvendig å fortsette arbeidet med å sikre at dataene som legges til grunn for beregningene blir mest mulig pålitelige. Det er viktig at norske og russiske myndigheter viser åpenhet i analysearbeidet. Partene ser i denne forbindelse positivt på Fiskerikommisjonens vedtak på 39. sesjon om å utvikle en ordning for månedelig utveksling av statistiske data over fangster av fellesbestander på fartøynivå. Partene

konstaterer at utkast av fisk ikke er tatt inn i beregningen av totaluttaket av fisk.

Partene har også merket seg at analysegruppen har foretatt en sammenstilling av informasjon på fartøynivå for norske og russiske fartøy for å avdekke mulige brudd på den nasjonale fiskerilovgivningen. Denne sammenstillingen avdekket ingen overtredelser begått i 2009.

Partene vil påpeke at utveksling av informasjon om turist- og fritidsfiske, som man ble enige om på 33. sesjon i Fiskerikommisjonen, ikke har funnet sted.

Tema 2: Implementeringen av Fiskerikommisjonens vedtak på 33. og 34. sesjon om informasjonsutveksling knyttet til satellittsporing, omlasting til havs og landinger i tredjelands havner

Partenes felles utgangspunkt

I memorandumet fra 2007 viste partene til Fiskerikommisjonens grunnleggende rolle som det overordnede og ansvarlige organet for forvaltningen av fiskeressursene i Barentshavet og Norskehavet, og understreket betydningen av at Fiskerikommisjonens vedtak blir overholdt av myndighetene i Norge og Russland. Partene konstaterte at enkelte viktige vedtak i Fiskerikommisjonen ikke hadde blitt implementert fullt ut. Det gjaldt vedtak fra kommisjonens 33. og 34. sesjon om utveksling av fullstendig og løpende informasjon på fartøynivå om omlastinger på havet og landinger i tredjeland av arter som utgjør fellesbestander, samt data fra satellittsporing i alle områder av Barentshavet og Norskehavet.

Partenes felles vurderinger

Partene merker seg at de aktuelle kommisjonsvedtakene fremdeles ikke er implementert fullt ut.

Partene vil peke på at satellittsporingsinformasjon for hele Barentshavet og Norskehavet ble utvekslet i henhold til kommisjonsvedtakene i perioden 2006–2008 innenfor rammene av et pilotprosjekt. Dette prosjektet ble etter initiativ fra russiske myndigheter ikke videreført etter 2008. Norske og russiske fiskerimyndigheter er enige om de tekniske vilkårene for informasjonsutvekslingen. Det er utarbeidet et utkast til en revidert satellittsporingsavtale som fortsatt er til omforening. Manglende satellittsporingsdata svekker nasjonale myndigheters ressurskontroll. Partene finner det derfor utilfredsstillende at utvekslingen av fullstendig satellittsporings-

informasjon ennå ikke har blitt gjenopptatt. Partene vil peke på betydningen av at norske og russiske myndigheter snarlig kommer til enighet i dette spørsmålet.

Informasjon på fartøynivå om omlasting på havet og landinger i tredjelands havner har heller ikke blitt utvekslet i fullt monn. Innføringen av Den nordøstatlantiske fiskerikommisjons (NEAFC) havnestatskontroll fra 1. mai 2007 medfører at medlemslandene utveksler informasjon om landinger av torsk og hyse i tredjeland. Partene vil imidlertid peke på at havnestatskontrollen ikke omfatter informasjon om omlastingsaktivitet på havet, og heller ikke alle landinger av torsk og hyse fra Barentshavet og Norskehavet i tredjeland, for eksempel landinger i egen flaggstats havner, EU-fartøys landinger i andre EU-land, eller landinger av fisk som ikke er frossen.

Partene understreker at en bilateral utveksling av informasjon om satellittsporing, omlasting til havs og landinger i tredjeland i henhold til Fiskerikommisjonens vedtak vil bidra til å styrke ressurskontrollarbeidet i begge land, og kontroll-etatene vil ha mer fullstendig oversikt over fiskeriaktiviteten i Barentshavet og Norskehavet. Dette inkluderer også å sammenholde data fra ulike kilder, noe som vil styrke kontrollstatens analyser. For å sikre en vedvarende bekjempelse av ulovlig fiske i Barentshavet og Norskehavet er det derfor viktig at vedtakene blir implementert.

Tema 3: Gjennomføringen av fysiske kontroller av fangst, omlastingsoperasjoner og landinger i tredjeland

Partenes felles utgangspunkt

I memorandumet fra 2007 understreket partene viktigheten av at det besørges streng kontroll med fisket i Barentshavet og Norskehavet for å sikre en rasjonell utnyttelse og bevaring av fiskeressursene. Partene pekte på at kontrollarbeidet drives for å sikre at fiskeriforetak og andre organisasjoner i næringen etterlever de til enhver tid gjeldende bestemmelsene om utnyttelse av fangstkvoter og de øvrige reguleringene av fisket, samt gir informasjon om det faktiske uttaket av fisk. Partene var også enige om at en effektiv kontroll krever et tett samarbeid mellom norske og russiske kontrollmyndigheter.

Partenes undersøkelser avdekket vesentlige forskjeller mellom systemene for norske og russiske myndigheters kontroll med fisket i Barentshavet og Norskehavet. Dette gjaldt blant

annet kontrollomfanget, innretningen på kontrollarbeidet og graden av samarbeid mellom ulike nasjonale kontrolltater. Samarbeidet mellom norske og russiske kontrolltater fungerte ganske godt på enkelte områder, men alle bestemmelser om kontrollsamarbeid ble ikke etterlevd fullt ut.

Resultater av den norske Riksrevisjonens oppfølgingsundersøkelse

I likhet med 2007-revisjonen viser den norske Riksrevisjonens oppfølgingsundersøkelse at ressurskontrollen i Norge er omfattende og i hovedsak er godt organisert. Den består av kontroller av fisket på havet, av landinger og av fiskeriforetak på land. De ulike kontrolltatene samarbeider både strategisk og operativt. Undersøkelsen viser at kontrollarbeidet, inkludert kvotekontrollen, i all hovedsak fungerer etter hensikten. Ressurskontrollen har også blitt styrket på flere områder siden undersøkelsesperioden for 2007-revisjonen. Den norske Riksrevisjonens undersøkelse viser imidlertid at ressurskontrollen fortsatt kan forbedres på visse områder.

I Norge har fiskesalgslagene en sentral rolle i å kontrollere at fangstuttaket er i samsvar med enkeltfartøyenes tildelte kvoter. Denne kvotekontrollen fungerer i all hovedsak som intendert. Den norske Riksrevisjonen vil likevel peke på at det er viktig at Fiskeri- og kystdepartementet avklarer hvilken rolle salgslagene skal ha utover kvotekontrollen og at kontrollpraksisen deres harmoniseres.

Den norske Riksrevisjonens oppfølgingsundersøkelse viser at Fiskeridirektoratet har styrket ressurskontrollen gjennom økt ressursbruk og innføringen av ulike tekniske hjelpemidler som gjør det mulig å automatisere en del av kontrollarbeidet. Det er også innført et bedre rapporterings- og registreringssystem for kontrollaktiviteten. Undersøkelsen viser at andelen av Fiskeridirektoratets landingskontroller som inkluderer fysisk kontroll av fangsten har økt siden den forrige undersøkelsesperioden. Det gjennomføres også flere omsetningskontroller av anlegg på land. Direktoratets kontroller har avdekket flere brudd på regelverket i perioden 2006–2010 sammenliknet med perioden 2003–2005. Dette tyder på økt effektivitet. Det har imidlertid vært liten utvikling siden 2005 når det gjelder å finne pålitelige metoder for omsetningskontroller mot anlegg som produserer saltfisk og tørrfisk. Slike bedrifter kontrolleres fortsatt i liten grad. Den norske Riksrevisjonen vil peke på viktigheten av norske myndigheters arbeid med å utvikle slike

metoder og styrking av kontrollen av denne typen virksomheter.

Den norske Riksrevisjonens undersøkelse viser at Kystvaktskvadron Nord på lik linje som i 2003–2005 benytter store deler av sine ressurser til fiskerikontroll. En stor andel av både de norske og de utenlandske havfiskefartøyene blir kontrollert, og Kystvakten synes å ha adekvat informasjon om situasjonen i fisket i norske farvann. Antall patruljedøgn per år har imidlertid gått ned fra rundt 3500 i perioden 2003–2005 til rundt 2000 i perioden 2006–2010. Antall fysiske inspeksjoner av fartøyer og fangst har også gått ned. Undersøkelsen viser i tillegg at den forsinkede leveransen av nye helikoptre har redusert Kystvaktens tilstedeværelse på havet. Dette har svekket effektiviteten i ressurskontrollen, særlig når det gjelder å avdekke og dokumentere utkast av fisk. Den norske Riksrevisjonen forventer at Kystvaktens tilstedeværelse på havet styrkes og antallet inspeksjoner øker når nye fartøyer og helikoptre er fullt operative.

Undersøkelsen viser at samarbeidet mellom Fiskeridirektoratet, toll- og avgiftsetaten og skatteetaten har blitt styrket både på overordnet og operativt nivå. Det er gjennomført felles operative kontroller i alle de regionene som er omfattet av undersøkelsen. Den norske Riksrevisjonen peker på at etatene fortsatt kan bidra til hverandres kontrollarbeid i større grad. Dette vil styrke ressurskontrollen.

Resultater av Den russiske føderasjons riksrevisjons oppfølgingsundersøkelse

Undersøkelsen til Den russiske føderasjons riksrevisjon viser at gitt dagens utstyr og ressurser gjennomfører grensetjenesten i Russlands FSB i Murmansk fylke og Fiskeribyråets territoriale avdeling for Barents- og Kvitsjøregionen et tilfredsstillende vern av marine biologiske ressurser.

Undersøkelsen viser at russiske myndigheter med ansvar for vern av marine biologiske ressurser ikke har økt sin tilstedeværelse i fangstområdene siden 2005. Antall døgn grensetjenesten i FSB i Murmansk fylke patruljerer i Barentshavet har blitt redusert fra i overkant av 2200 døgn i 2005 til ca. 1600 døgn i 2010. Antall inspektører ombord på fartøyene har imidlertid økt i den samme tidsperioden. Derfor er antall inspeksjoner til sjøs gjennomført på omtrent samme nivå i 2010 som i 2005. For å øke effektiviteten i vernet av fiskeressursene, må grensetjenesten i Russlands FSB i

Murmansk fylke få tilført flere patruljefartøyer og hurtiggående båter.

I henhold til Føderal lov nr. 191-FZ av 17.12.1998 "Om Den russiske føderasjons eksklusive økonomiske sone" skal en ansatt i grensetjenesten i Russlands FSB i Murmansk fylke være til stede ved enhver omlasting av fisk til havs i Barentshavet. Undersøkelsen til Den russiske føderasjons riksrevisjon viser at dette skjer ved 50 prosent av omlastingene. Vanskelige værforhold er den viktigste årsaken til at man ikke kan sørge for tilstedeværelse av offisielle representanter om bord ved hver omlasting. Statlige inspektører kontrollerer fra grensetjenestens patruljefartøy, eller det foretas analytisk oppfølging i koordinasjonsseksjonen i grensetjenesten i Russlands FSB i Murmansk fylke.

Undersøkelsen viser at det foregår mer utveksling av informasjon mellom kontrolletatene i 2010 enn det gjorde i 2005.

I henhold til forordning fra Den russiske føderasjons regjering nr. 486 av 30. juni 2008 "Om levering av marine biologiske ressurser som er fanget (fisket) i fangstområder utenfor Den russiske føderasjons indre marine farvann, territorialfarvann, eksklusive økonomiske sone og kontinentalsokkel, samt i Azovhavet og Kaspishavet, og bearbejdede produkter av disse", innføres fangster av marine biologiske ressurser obligatorisk til Den russiske føderasjons tollterritorium. Regelendringen har medført en økning i antall landinger i de havnene som kontrolleres av grensetjenesten i FSB i Murmansk fylke fra i underkant av 2200 i 2005 til 6000 landinger i 2010. Ifølge data fra Den statlige sjøinspeksjonen under grensetjenesten i FSB i Murmansk fylke blir ca. 80 prosent av disse landingene fullkontrollert med fysisk stikkprøvekontroll av fangsten. Når det gjelder kontrollfunksjonene i havn skal formell registrering av fartøyet ikke ta mer enn tre timer, mens registrering av lasten kan vare fra ett døgn og oppover. Kontrollen fortsetter også under registrering av lasten.

Partenes felles vurderinger

Undersøkelsene den norske Riksrevisjonen og Den russiske føderasjons Riksrevisjon har gjennomført viser at det fortsatt er vesentlige forskjeller mellom de to landenes systemer for kontroll med fisket i Barentshavet og Norskehavet. Det er også forskjeller mellom de to landene når det gjelder hjemmelsgrunnlaget for håndhevelse av fiskeriregelverket og

sanksjonering av overtredelser, samt mellom systemene for den fortløpende avregningen av kvotene.

På bakgrunn av dette vil partene understreke at det er en forutsetning for en forsvarlig og rasjonell utnyttelse av de levende marine ressursene at myndighetenes kontroll er omfattende og grundig slik at alvorlige overtredelser av fiskeriregelverket blir avdekket og straffet. Dette innebærer blant annet at fangst må kontrolleres fysisk både på havet og ved landing og da også som en del av kvotekontrollen. Det er nødvendig å harmonisere kontrollmetodikken til de to lands myndigheter. Kontrollinnsatsen bør innrettes dit hvor risikoen for overtredelser er størst. Dette fordrer et godt samarbeid og informasjonsutveksling mellom de ulike kontrolletatene.

Oppfølgingsundersøkelsene viser at samarbeidet mellom de norske og russiske kontrolletatene fungerer ganske godt på enkelte områder, men at det fortsatt er forbedringsmuligheter. Partene understreker at et utstrakt samarbeid er en forutsetning for å sikre en effektiv kontroll med uttaket av fisk fra felles bestander. I denne sammenhengen er det viktig både med operativt samarbeid i konkrete saker, kontinuerlig erfaringsutveksling og regelmessige møter. Det er derfor viktig at norske og russiske myndigheter prioriterer å videreføre arbeidet i de ulike undergruppene under Fiskerikommisjonen, herunder Det permanente utvalg og Underutvalget.

Den norske Riksrevisjonen og Den russiske føderasjons riksrevisjon ser positivt på innføringen av NEAFCs havnestatskontroll. Ordningen synes å ha bidratt til en reduksjon av det ulovlige fisket av torsk og hyse i Barentshavet og Norskehavet. Partene vil peke på at havnestatskontrollen kun kan fungere etter hensikten under forutsetning av at myndighetene i alle medlemslandene har utfyllende og pålitelige opplysninger om kvoteuttaket og aktiviteten til egne fartøyer, at kontrollen utføres godt, og at flaggstaten oppfyller sine forpliktelser til å følge opp fartøyer som bryter reglene. Alle parter i NEAFC har et ansvar for å følge opp disse bestemmelsene. Samtidig understreker den norske Riksrevisjonen og Den russiske føderasjons riksrevisjon at både den russiske og den norske forvaltningen må framstå som ledende i dette arbeidet. Havnestatskontrollen er et element i arbeidet mot ulovlig, uregulert og urapportert fiske, men erstatter ikke andre kontrolltiltak. Det er derfor viktig at norske og russiske myndigheter

også benytter andre kontrollmetoder og -typer i sin virksomhet.

Tema 4:

Lovmessige og straffeprosessuelle utfordringer knyttet til anvendelsen av sanksjoner ved overtredelser av fiskeriregelverket

Partenes felles utgangspunkt

Den norske Riksrevisjonen og Den russiske føderasjons riksrevisjon viste i memorandumet fra 2007 til at et godt og adekvat regelverk med sanksjonsmulighet som gjelder i hele området hvor staten har kyststats- eller flaggstatsjurisdiksjon, er en viktig forutsetning for behørig forvaltning av felles levende marine ressurser. Partene konstaterte at det var betydelige forskjeller mellom det norske og det russiske lov- og regelverket på fiskeriområdet, både med hensyn til hva lov- og regelverket omfattet, hvor det gjaldt og hvilke sanksjonsmuligheter det hjemlet. Partene fremhevet i denne sammenheng betydningen av at norske og russiske myndigheter styrker erfarings- og kunnskapsutvekslingen.

Resultater av den norske Riksrevisjonens oppfølgingsundersøkelse

Den norske Riksrevisjonen pekte i 2007-revisjonen på at fiskeriforvaltningen i Norge i all hovedsak har et godt og uttømmende regelverk, også for sanksjonering. Det fantes imidlertid ikke tilstrekkelig hjemmelsgrunnlag til å sikre en effektiv bevisinnhenting og eventuell sanksjonering i omsetningsleddet.

Den norske Riksrevisjonen konstaterer at disse begrensningene er utbedret gjennom ny lov om forvaltning av villlevende marine ressurser (havressurslova) som trådte i kraft 1. januar 2009. Loven hjemler en bredere virkemiddelbruk innen ressurskontroll og gir større mulighet til å sanksjonere gjennom innføringen av et administrativt lovbruddsgebyr. Den norske Riksrevisjonen konstaterer at det norske systemet for kontroll og håndhevelse i hovedsak sikrer at det blir ilagt sanksjoner mot overtredere av fiskeriregelverket.

Den norske Riksrevisjonens undersøkelse viser videre at politiets saksbehandlingstid for anmeldelser som angår fangst av torsk og hyse har gått ned siden forrige undersøkelsesperiode, men at den i perioden 2006–2010 fortsatt var 231 dager i gjennomsnitt. Justis- og politidepartementet har etablert egne etterforskningsenheter for økonomisk kriminalitet og et spesialisert studium, samt økt bevilgningene til enheter som blant

annet arbeider med denne typen kriminalitet. Disse tiltakene vil kunne bidra til å forbedre politiets arbeid med fiskerisaker.

Den norske Riksrevisjonen ser positivt på dette, men understreker viktigheten av at myndighetene ytterligere styrker sin innsats for å sikre at lovbrudd på fiskeriområdet behandles på en mer effektiv måte.

Undersøkelsen viser at ulikheten mellom Fiskeridirektoratets regioner når det gjelder bruk av advarsler og anmeldelser har blitt mindre siden undersøkelsesperioden for 2007-revisjonen. Den norske Riksrevisjonen er imidlertid av den oppfatning at forskjellen fremdeles er så vidt betydelig at Fiskeri- og kystdepartementet bør ta initiativ for å harmonisere Fiskeridirektoratets praksis på området.

Riksrevisjonens undersøkelse viser at det blant overtredelsene av fiskeriregelverket finnes tegn på organisert kriminalitet, og at myndighetene bare i liten grad lykkes med å bekjempe slik kriminalitet. Slike saker er utfordrende å avdekke og etterforske, og krever operativt samarbeid mellom kontrollatene. Fiskeriforvaltningens analysenettverk ble opprettet i 2010. Dette åpner for bedre samhandling mellom berørte departementer og underliggende etater. Samhandlingen mellom politiet og Fiskeridirektoratet, toll- og avgiftsetaten og skatteetaten er styrket siden forrige undersøkelsesperiode. Riksrevisjonen har en forventning om at myndighetene framover i større grad vil identifisere og straffe aktører som står bak organisert fiskerikriminalitet.

Resultater av Den russiske føderasjons riksrevisjons oppfølgingsundersøkelse

Den russiske føderasjons riksrevisjon pekte i 2007-revisjonen på en rekke lovgivningsmessige og straffeprosessuelle problemer i forbindelse med anvendelse av sanksjoner ved brudd på lovgivningen i fiskerisektoren, herunder i forbindelse med at lover og regler var mangelfulle. Det framgår av Den russiske føderasjons oppfølgingsundersøkelse at viktige aspekter som påvirker overholdelsen av naturvernlovgivningen fremdeles ikke er regulert.

I memorandumet fra 2007 ble det konstatert at russisk lovgivning manglet hjemler som gir mulighet for å anvende straffetiltak mot nasjonale fartøy for overtredelser som russiske brukere av levende marine ressurser begår utenfor de farvann som ligger under Russlands jurisdiksjon. Slik er

situasjonen fortsatt. Dette innebærer at russiske myndigheter ikke har mulighet til å få russiske brukere til å overholde reguleringstiltakene i fiskerisektoren som er vedtatt innenfor NEAFC og NAFO.

Regjeringen i Den russiske føderasjon har nå utarbeidet et utkast til føderal lov for å fastslå ansvaret for brudd på fiskerireglene på det åpne hav, herunder i områdene som omfattes av de internasjonale fiskeriavtalene som Den russiske føderasjon er part i. Sett i lys av at den russiske fiskeflåten tar opp til 90 % av utnyttede bestander av marine biologiske ressurser i områder i Nord-Atlanteren som ligger utenfor farvann under russisk jurisdiksjon, er det etter Den russiske føderasjons riksrevisjons mening nødvendig snarlig å endre den russiske lovgivning slik at den også får anvendelse på åpne havområder utenfor russisk jurisdiksjon.

Den russiske føderasjons lovgivning pålegger ikke ansvar for å kaste fangst over bord eller for omlasting, bearbeiding, lagring eller transport av ulovlig fangede levende marine ressurser.

Det faktum at lovbrudd som dekkes av den russiske straffeloven § 256 (ulovlig fangst (fiske) etter marine biologiske ressurser) defineres som mindre alvorlige, gjør at de operative etterforskningsmyndighetene ikke kan anvende hele settet av etterforskningstiltak som den føderale loven "Om operativ etterforskningsvirksomhet" inneholder.

For å fastslå om marine biologiske ressurser er påført en skade som må regnes for "stor" i henhold til bestemmelsene angående grunnlag for tvangsmessig inndragning av rett til å fange (fiske) levende marine ressurser, i Føderal lov av 20.12.2004 nr. 199 FZ "Om fiske og vern av levende marine ressurser", er det vedtatt en forordning fra regjeringen i Den russiske føderasjon av 18. august 2008 nr. 625 "Om fastsettelse av størrelse på skade som er forvoldt marine biologiske ressurser og som regnes som stor skade".

Det er fortsatt slik at hele ansvaret for avdekkede lovovertridelser i det vesentlige legges på de direkte utøverne (fysiske personer, i siste instans fartøyenes kapteiner), og ikke på eierne eller virksomhetenes ledelse. I Murmansk fylke har man nå en rettspraksis som gjør det mulig å saksøke organisasjoner for erstatning for skade som er forvoldt på marine biologiske ressurser.

På lokalt nivå praktiserer ikke befullmektigede myndigheter fullt ut tvangsinndrivelse av bøter og erstatninger som foreskrevet i administrativ lovgivning. Det anvendes heller ikke uttømmende tiltak når det gjelder ettersøking etter skyldnere og disses midler.

Felles vurderinger

Oppfølgingsundersøkelsene til den norske Riksrevisjonen og Den russiske føderasjons riksrevisjon viser at det fortsatt 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, det geografiske dekningsområdet og hvilke sanksjonsmuligheter det hjemler.

Partene vil framheve betydningen av at norske og russiske myndigheter utbedrer de påviste svakhetene. Partene vil framheve at et adekvat lovverk og en effektiv bruk av nødvendige tvangsmidler ved overtredelser av lovverket er av stor betydning for en bærekraftig og rasjonell forvaltning av de felles levende marine ressursene.

Virksomheten til organiserte kriminelle grupper er av internasjonal og grenseoverskridende art, og det er spesielt aktuelt å utvikle det internasjonale samarbeidet mellom befullmektigede organer i Norge og Russland i kampen mot nevnte forbrytelser.

Den norske Riksrevisjonen og Den russiske føderasjons riksrevisjon ser positivt på de kontaktene som er etablert mellom de to lands Riksadvokater samt rettshåndhevende myndigheter fra begge land i blant annet Underutvalget under Det permanente utvalg for forvaltnings- og kontrollspørsmål på fiskerisektoren. Partene vil peke på viktigheten av at samhandlingen mellom norske og russiske politi- og påtalemyndigheter videreutvikles og styrkes.

Tema 5: Sammenhengen mellom systemet for kvotefordeling og kontrollen med uttaket av fisk

Partenes felles utgangspunkt

I 2007-revisjonen gjennomgikk den norske Riksrevisjonen og Den russiske føderasjons riksrevisjon i sine respektive undersøkelser regelverket for deltakelse i nasjonale fiskerier, nasjonale kvotereguleringer og andre reguleringer av fisket. I henhold til avtalen for gjennomføringen av 2007-revisjonen foretok den norske Riksrevisjonen en rent deskriptiv analyse. Den russiske føderasjons riksrevisjons undersøkelse viste at

Den russiske føderasjons regjering ikke hadde fastsatt rettsregler som angikk fiskeritillatelser. Da disse bestemmelsene ikke fantes, kunne ikke statlig kontroll med og regulering av fisket komme i full funksjon. Den russiske føderasjons riksrevisjons undersøkelse viste også at systemet for kvotefordeling hadde blitt prinsipielt endret tre ganger i løpet av fem år, og at kun 59,9 % av kvotene som ble tildelt i Det nordlige fiskebasseng ble oppfisket i 2004 og 2005.

Resultater av den norske Riksrevisjonens oppfølgingsundersøkelse

Den norske Riksrevisjonens oppfølgingsundersøkelse viser i likhet med 2007-revisjonen at norske myndigheter har utviklet et omfattende og detaljert regelverk for å fordele og regulere uttaket av fiskeressursene. Siden 2007-revisjonen har det ikke vært grunnleggende endringer i dette regelverket, men fra 2010 ble det innført kvoter på turist- og fritidsfiske. Det er innført nye regler for minstemål på torsk og hyse og maskevidde fra 2011 som følge av vedtak i Fiskerikommisjonen. Reglene gjelder i både norske og russiske farvann.

Undersøkelsen viser videre at Fiskerikommisjonen har satt totalkvoten (TAC) for torsk høyere enn anbefalingene fra Det internasjonale råd for havforskning (ICES) i perioden 2006–2011, men at den har ligget innenfor føre-var-grensene. Differansen mellom anbefaling og TAC har imidlertid gått ned etter at partene i Fiskerikommisjonen tok i bruk en felles forvaltningsstrategi i 2004.

Resultater av Den russiske føderasjons riksrevisjons oppfølgingsundersøkelse

Den russiske føderasjons riksrevisjon informerer om at ordning for fordeling, tildeling, utstedelse og registrering av fangstillatelser er fastsatt gjennom vedtak nr. 775 fattet av Den russiske føderasjons regjering 22. oktober 2008: "Om tildeling, utstedelse, registrering, suspensjon og annullering av fangstillatelser for marine biologiske ressurser og om innføring av endringer".

I henhold til russisk fiskerilovgivning fordeles fiskekvoter på redere (fiskeforetak) gjennom inngåelse av tiårige avtaler om kvoteandeler på fangst (fiske) av marine biologiske ressurser. Størrelsen på kvoteandelen bestemmes av brukerens tidligere kvoteutnyttelsesgrad. Ifølge lovgivningen skal brukeren miste sin andel dersom vedkommende ikke tar ut mer enn 50 %

av kvoten to år på rad. Det samme gjelder ved grove brudd på fiskerilovgivningen.

Kvoteregningen skjer på grunnlag av døgnmeldinger med rapporter om fangst (fiske) som sendes inn fra fiskefartøyene og av rapporter sendt av rederne (fiskeforetakene) to ganger i måneden. Rapportene sendes til Det føderale fiskeribyråets territoriale avdeling for Barents- og Kvitsjøregionen. Registrering av kvoteuttakene foregår ved elektronisk dataakkumulering og bearbeiding av databasen.

Det framgår av Den russiske føderasjons riksrevisjons oppfølgingsundersøkelse at russiske brukere i Det nordlige fiskeribasseng fisket opp 98 % av torskekvoten og 100 % av hysekvoten i 2008. Tilsvarende tall for 2009 var 99,9 % av torskekvoten og 100 % av hysekvoten. For 2010: 96,7 % for torsk og 95,9 % for hyse.

Etter Den russiske føderasjons riksrevisjons vurdering sørger det gjeldende russiske kvotefordelingssystemet for at russiske brukere av marine biologiske ressurser ikke har noen interesse i å underrapportere fangster eller bryte fiskeriregler. Ved videre gjennomføring av kontrolltiltak vil Den russiske føderasjons riksrevisjon fortsette å undersøke hvordan kvotefordelingssystemet fungerer, samt systemets mangler og eliminering av disse.

Felles vurderinger

Partene vil understreke at det er nødvendig for en bærekraftig og rasjonell utnyttelse av ressursene at de nasjonale systemene for kvotefordeling og kvoteregning i begge land sikrer at myndighetene har løpende oversikt over det totale uttaket av fisk, samt god nok objektiv oversikt over enkeltfartøys uttak til at man unngår overfiske av totalkvotene. Solide kvoteregningssystemer bidrar også til gjennomføringen av NEAFCs havnestatskontroll, og til å forebygge og avdekke ulovlig, urapportert og uregulert fiske av torsk og hyse i Barentshavet og Norskehavet. Partene vil peke på at informasjonsutvekslingen mellom norske og russiske fiskerimyndigheter angående kunnskapen om kvotesystemene og kvoteutnyttelsen ikke er tilstrekkelig.

Tema 6:

Rammebetingelsene for gjennomføringen av norske og russiske forskningstokt.

Partenes felles utgangspunkt

Den norske Riksrevisjonen og Den russiske føderasjons riksrevisjon pekte i memorandumet fra 2007 på at gjennomføring av vitenskapelige tokt er en nødvendig forutsetning for å skaffe tilveie pålitelige vurderinger av fellesbestandenes tilstand og for det vitenskapelige grunnlaget for fastsettelse av kvoter som sikrer et bærekraftig og rasjonelt fiske. Forskere fra både Norge og Russland hadde problemer med å få gjennomført sine forskningstokt som planlagt i 2004–2005.

Resultater av den norske Riksrevisjonens oppfølgingsundersøkelse

Den norske Riksrevisjonens undersøkelse viser at norske forskere har gjennomført alle planlagte nasjonale tokt for torsk, hyse og lodde i perioden 2006–2010. Havforskningsinstituttet har ikke i fullt monn gjennomført de planlagte samarbeidstoktene med russiske forskere. Årsakene har vært manglende adgang til russisk sone, geografiske begrensninger i de tilfellene man fikk adgang dit, vanskeligheter med å entre sonen via et sjekkpunkt på havet, og russiske regelverksendringer. Undersøkelsen viser videre at Havforskningsinstituttets samarbeid med det russiske forskningsinstituttet PINRO er aktivt og verdifullt for kunnskapen om de felles fiskeressursene.

Resultater av Den russiske føderasjons riksrevisjons oppfølgingsundersøkelse

Forandringene i finansieringsstrukturen for aktivitetene til "Det polare forskningsinstituttet for fiskeri og oseanografi" (heretter FGUP PINRO) og nedskjæringer av totalrammen har ført til en drastisk nedgang i antallet forskningstokt i 2009–2010. Mer enn en tredjedel av planlagte felles russisk-norske undersøkelser på alle arter levende marine ressurser i Barentshavet og tilstøtende farvann har ikke blitt gjennomført. Fra 2008 til 2010 har den årlige finansieringen av FGUP PINROs forskning på marine biologiske ressurser blitt redusert med 44,3 %.

Kravene fastsatt i føderal lov: "Om fiske og bevaring av marine biologiske ressurser" § 21, som gjelder tilintetgjørelse av marine biologiske ressurser fanget i forskningsøyemed, har ikke vært oppfylt. Under utførelse av forskningsarbeid i den norske 200-mils økonomiske sone skal russiske forskningsfartøy følge norske lover, men

samtidig skal de oppfylle kravene som er fastsatt i Russlands nasjonale lovgivning.

Ordningen for saksbehandling av søknader om adgang til Russlands eksklusive økonomiske sone for norske fartøy har ikke blitt forandret. Saksbehandlingsprosessen ved diverse føderale utøvende organer er ikke samkjørt. Dette fører til lange saksbehandlingstider og uforutsigbare resultater. Fristene for tilbakemelding til den norske parten overholdes ikke.

Felles vurderinger

Den norske Riksrevisjonen og Den russiske føderasjons riksrevisjon viser til at forskere fra både Norge og Russland også i perioden 2006–2010 har hatt problemer med å få gjennomført sine forskningstokt som planlagt. Partene erkjenner at situasjonen fremdeles er utilfredsstillende ettersom gjennomføringen av toktene er nødvendig for å kunne utarbeide pålitelige bestandsestimater og vitenskapelig funderte anbefalinger om totaluttaket (TAC).

Partene vil understreke at det felles forskningsprogrammet vedtas av Fiskerikommisjonen. Norske og russiske myndigheter må derfor sørge for at forskerne settes i stand til å oppfylle sine forpliktelser.

Avsluttende bemerkninger

Den norske Riksrevisjonen og Den russiske føderasjons riksrevisjon konstaterer at det norsk-russiske fiskerisamarbeidet er av stor betydning for forvaltningen og bevaringen av de felles levende marine ressurser i Barentshavet og Norskehavet. Partene ser positivt på at det ulovlige og uregistrerte overfisket av torsk og hyse er redusert betydelig.

Oppfølgingsundersøkelsene til de to lands riksrevisjoner viser imidlertid at det fortsatt er både mangler og forbedringspotensial i norske og russiske myndigheters nasjonale forvaltning av fiskeressursene. Partene vil framheve betydningen av at de nasjonale myndighetene tar tak i de utfordringene og manglene som finnes.

Undersøkelsene viser videre at vedtak i Fiskerikommisjonen fortsatt ikke er implementert fullt ut. Vedtak om utveksling av informasjon er ikke implementert av russiske myndigheter, og norske og russiske myndigheter har ikke kommet til enighet om en ordning for utveksling av satellittsporinginformasjon. Partene understreker at Fiskerikommisjonens vedtak skal følges opp av

begge lands myndigheter, og finner det nødvendig at vedtakene implementeres.

Problemet med ulovlig, urapportert og uregulert fiske på felles levende marine ressurser har neppe funnet sin permanente løsning. Partene vil understreke viktigheten av at norske og russiske myndigheter fortsetter å rette en innsats mot ulovlig og uregistrert fiske, slik at omfanget av

slik aktivitet holdes på et lavt nivå også i framtiden.

Artikkel 9

Utferdiget i to eksemplarer, hvert av dem på norsk og russisk, der hver av tekstene har samme gyldighet.

For den norske Riksrevisjonen

Jørgen Kosmo
riksrevisor

For Den russiske føderasjons riksrevisjon

Sergej V. Stepashin
riksrevisor

Den russiske føderasjons riksrevisjon:
Rapport om resultatene av
fortsettelsen av parallellrevisjonen
innen forvaltningen av marine
biologiske ressurser i Barentshavet
og Norskehavet, gjennomført av
den norske Riksrevisjonen og Den
russiske føderasjons riksrevisjon

Vedlegg III til Dokument 3:8 (2010–2011)
Oversatt fra russisk på oppdrag fra Riksrevisjonen

Innhold

1	Innledning	163	4.3	Utvikling av situasjonen rundt overfiske	177
1.1	Utgangspunktet for undersøkelsen	163	4.4	Vurderinger	179
1.2	Samarbeidet mellom den norske Riksrevisjonen og Den russiske riksrevisjonen	163	5	Tema 2: Gjennomføring av de beslutninger som ble truffet på 33. og 34. sesjon i Den blandete norsk-russiske fiskerikommisjonen om utveksling av informasjon når det gjelder satellittsporing, omlastninger til havs og landinger i tredjelands havner	180
1.3	Formål og problemstillinger	163	5.1	Gjennomføring av beslutninger om satellittsporing	180
1.4	Avgrænsninger	164	5.2	Gjennomføring av beslutninger når det gjelder omlastninger til havs og landinger i tredjelands havner	180
2	Metodisk tilnærming og gjennomføring av undersøkelsen	165	5.3	Årsakene til manglende gjennomføring	181
2.1	Felles revisjonshandlinger	166	5.4	Konsekvensene av manglende gjennomføring	181
2.2	Egne revisjonshandlinger	167	5.5	Vurderinger	181
2.3	Innhentet informasjon	167	6	Tema 3: Fysisk kontroll av fangster, omlastninger til havs og landinger i tredjelands havner	183
2.4	Dokumenter som er analysert i løpet av undersøkelsen	168	6.1	Myndighetenes kontroll med fiskefartøyer, transportskip og omlastninger til havs	183
2.5	Statistikdata som er analysert i løpet av undersøkelsen	168	6.2	Myndighetenes kontroll på land (omlastninger, fiskeforedlingsbedrifter, eksport etc.)	189
2.6	Vedtatte forkortelser og definisjoner	168	6.3	Samarbeidet mellom norske og russiske myndigheter	192
3	Felles og nasjonale revisjonskriterier	169	6.4	Kontrolltiltak i tredjeland	193
3.1	FNs havrettskonvensjon	170	6.5	Resultatene av kontrolltiltakene, avdekkede regelbrudd	194
3.2	FN-konvensjonen om fiske og vern av levende ressurser på det åpne hav	173	6.6	Vurderinger	198
3.3	Avtalen mellom regjeringen i Kongeriket Norge og regjeringen i Unionen av Sovjetiske Sosialistiske Republikker om samarbeid på fiskerisektoren av 1975	173	7	Tema 4: Lovgivingsmessige og straffeprosessuelle problemer i forbindelse med sanksjonering ved overtredelse av fiskerilovgivningen	199
3.4	Avtalen mellom regjeringen i Kongeriket Norge og regjeringen i Unionen av Sovjetiske Sosialistiske Republikker om gjensidige forbindelser på fiskerisektoren av 1976	173	7.1	Statistikk innen sanksjonering	199
3.5	NEAFCs regler for kontroll og håndhevelse	174	7.2	Samarbeidet mellom forskjellige nasjonale etater	202
3.6	Protokoller fra 33. – 39. sesjon i Den blandete norsk-russiske fiskerikommisjon	174	7.3	Problemer med fiskerireglene	202
4	Tema 1: Samarbeidet mellom offentlige myndigheter i Russland og Norge innen analyse av informasjon vedrørende overfiske av kvoter for torsk og hyse i Barentshavet og Norskehavet.	175	7.4	Problemer i forbindelse med sanksjoner og siktelser	204
4.1	Arbeidet i analysegruppen	175	7.5	Vurderinger	206
4.2	Resultatene av analysegruppens arbeid	175			

8	Tema 5: Sammenhengen mellom nasjonale systemer for kvotefordeling og kontroll av fangster av marine biologiske ressurser	207
8.1	Systemet for kvotefordeling og kontroll av fangsten	207
8.2	Systemets mangler	208
8.3	Konsekvensene av manglene	208
8.4	Vurderinger	208
9	Tema 6: Rammebetingelsene for gjennomføringen av norske og russiske forskningstokt	209
9.1	Gjennomføring av det felles forskningsprogrammet	209
9.2	Årsaker til manglende gjennomføring	211
9.3	Begge lands gjensidige tilgang til hverandres økonomiske soner	211
9.4	Konsekvensene av manglende gjennomføring av det felles forskningsprogrammet	212
9.5	Vurderinger	213

1 Innledning

I 2005 kom norske og russiske kontrollmyndigheter med informasjon om brudd på fiskerireglene og om ulovlig, uregulert og uregistrert fiske i nordlige fiskeriområder. Det forelå forskjellige ekspertvurderinger når det gjaldt omfanget av det ulovlige og uregulerte fisket i Østersjøen og Norskehavet, men de vitnet om en betydelig skade på fiskebestandene.

På bakgrunn av aktualiteten av problemet avtalte den norske Riksrevisjonen og Den russiske riksrevisjonen å foreta en parallellrevisjon av kvotetutnyttelsen av marine biologiske ressurser, utstedt i 2004–2005 til Norge og Den russiske føderasjonen basert på beslutningene i Den blandete norsk-russiske fiskerikommisjon. Parallellrevisjonen ble gjennomført i tidsrommet januar–desember 2006.

I henhold til beslutningen om å gjennomføre en parallellrevisjon utarbeidet den norske Riksrevisjonen og Den russiske riksrevisjonen nasjonale rapporter om resultatene av revisjonene og utvekslet disse seg i mellom. I denne forbindelse ble det besluttet å utarbeide et felles sluttdokument fra parallellrevisjonen – et memorandum. Dette skulle gjenspeile både de felles omforente konklusjoner og vurderinger og konklusjoner og vurderinger fra hvert av kontrollorganene i Norge og Russland.

Memorandumet om resultatene av parallellrevisjonen om forvaltningen av marine biologiske ressurser i Barentshavet og Norskehavet, gjennomført av den norske Riksrevisjonen og Den russiske riksrevisjonen, ble undertegnet av den norske riksrevisoren Jørgen Hårek Kosmo og formannen for Den russiske riksrevisjonen S.V. Stepasjin 18. juni 2007 i Moskva under et fellesmøte mellom kollegiene i den norske Riksrevisjonen og Den russiske riksrevisjonen.

1.1 Utgangspunktet for undersøkelsen

I henhold til og på bakgrunn av memorandumet om resultatene av parallellrevisjonen om forvaltningen av marine biologiske ressurser i Barentshavet og Norskehavet, gjennomført av den norske Riksrevisjonen og Den russiske riksrevisjonen (artikkel 7), og basert på bestemmelsene og de

grunnleggende prinsipper for virksomheten til Den internasjonale sammenslutningen av riksrevisjoner (INTOSAI) og Den europeiske sammenslutningen av riksrevisjoner (EUROSAI), besluttet man å fortsette revisjonsarbeidet innen nevnte problematikk og å gjennomføre nødvendige kontroll- og revisjonstiltak over en treårsperiode.

For å fortsette parallellrevisjonen om forvaltningen av marine biologiske ressurser i Barentshavet og Norskehavet i regi av den norske Riksrevisjonen og Den russiske riksrevisjonen undertegnet man 28. desember 2007 en strategisk plan, som fastsetter temaer, spørsmål og metoder for revisjonen for tidsrommet 2008–2010.

1.2 Samarbeidet mellom den norske Riksrevisjonen og Den russiske riksrevisjonen

Den strategiske planen foreskriver felles kontrollhandlinger, blant annet i form av innsamling av data i Norge og Russland. Basert på den strategiske planen har den norske Riksrevisjonen og Den russiske riksrevisjonen utarbeidet årlige operative planer, der man har konkretisert tiltak, metoder og tidspunkter for når disse skulle gjennomføres, samt prosessen for og omfanget av utveksling av informasjon.

1.3 Formål og problemstillinger

Den norske Riksrevisjonen og Den russiske revisjonen tok utgangspunkt i at fortsettelse av parallellrevisjonen innenfor de nasjonale lovgivinger i henholdsvis Norge og Russland vil tjene til å høyne effektiviteten når det gjelder å løse oppgavene med å overholde lover og mellomstatlige avtaler på fiskerisektoren.

Ifølge memorandumet § 7 er formålet med revisjonen å vurdere de tiltak som er truffet som følge av parallellrevisjonen på følgende områder:

- økt effektivitet innen forvaltning av felles bestander av marine biologiske ressurser i Barentshavet og Norskehavet,
- finne en løsning på problemene med ulovlig fiske og omlasting av fisk i disse havområdene

Partene har definert følgende temaer for fortsettelsen av parallellrevisjonen:

- Tema 1: Samarbeidet mellom offentlige myndigheter i Russland og Norge innen analyse av informasjon vedrørende overfiske av kvoter for torsk og hyse i Barentshavet og Norskehavet
- Tema 2: Gjennomføring av de beslutninger som ble truffet på 33. og 34. sesjon i Den blandete norsk-russiske fiskerikommisjon om utveksling av informasjon når det gjelder satellittsporing, omlastinger til havs og landinger i tredjelands havner
- Tema 3: Fysisk kontroll av fangster, omlastinger til havs og landinger i tredjelands havner
- Tema 4: Lovgivingsmessige og straffeprosessuelle problemer i forbindelse med sanksjonering ved overtredelse av fiskerilovgivningen
- Tema 5: Sammenhengen mellom nasjonale systemer for kvotefordeling og kontroll av fangster av marine biologiske ressurser
- Tema 6: Rammebetingelsene for gjennomføringen av norske og russiske forskningstokt

1.4 Avgrensninger

Hovedandelen av undersøkelsene gjelder torsk og hyse, det vil si marine biologiske ressurser som utgjør fellesbestander for Norge og Russland. I de tilfeller der det forekommer avvik fra denne avgrensningen vil dette bli opplyst i rapporten.

I rapporten vurderes tidsrommet 2004–2010, dersom det er hensiktsmessig kan også andre år vurderes.

Under parallellrevisjonen følger hver av partene sin nasjonale lovgiving når det gjelder å beskytte statshemmeligheter eller annen konfidensiell informasjon.

2 Metodisk tilnærming og gjennomføring av undersøkelsen

§ 7 i memorandumet om resultatene av parallellrevisjonen om forvaltningen av marine biologiske ressurser i Barentshavet og Norskehavet, gjennomført av den norske Riksrevisjonen og Den russiske riksrevisjonen, forutsatte at man skulle komme tilbake til parallellrevisjonen for å vurdere om resultatene av revisjonen hadde bidratt til økt effektivitet i forvaltningen av marine biologiske ressurser i Barentshavet og Norskehavet og om revisjonen hadde bidratt til å løse problemene rundt ulovlig fiske og omlasting av fangster i disse havområdene. Det ble derfor besluttet å fortsette revisjonsarbeidet gjennomføre nødvendige kontroll- og revisjonstiltak over en treårsperiode (2008–2010).

For å fortsette parallellrevisjonen om forvaltningen av marine biologiske ressurser i Barentshavet og Norskehavet i regi av den norske Riksrevisjonen og Den russiske riksrevisjonen ble det undertegnet en strategisk plan som fastsetter temaer, spørsmål og metoder for revisjonen for tidsrommet 2008–2010.

Basert på den strategiske planen ble det årlig utarbeidet en operativ plan, der man konkretiserte metoder og tidspunkter, objekter for revisjonshandlingene, samt regler for og omfang av informasjonsutveksling.

Den norske Riksrevisjonen og Den russiske riksrevisjonen har årlig gjennomført felles kontrollhandlinger, blant annet når det gjelder innsamling av data i Norge og Russland. Konkretisering av felles revisjonshandlinger har vært gjennomført i de operative planene. Partene har under parallellrevisjonen avtalt tid og sted for arbeidsmøter for å utveksle informasjon.

Arbeidet ble planlagt i henhold til tidsplanen for felles revisjonshandlinger for perioden 2008–2010, som var et vedlegg til den strategiske planen og som skisserte opplegget for det forestående arbeidet.

Ved behov og dersom det ble ansett hensiktsmessig hadde partene mulighet til å trekke inn riksrevisjonene fra andre europeiske land og land som er tilsluttet Den nordøstatlantiske fiskerikommissjon (NEAFC) i arbeidet med fortsettelse av nevnte revisjon.

Et av de viktigste metodiske instrumenter i vårt arbeid er fellesintervjuene. I tillegg har Den russiske riksrevisjonen gjort bruk av informasjon mottatt gjennom skriftlige henvendelser.

Den norske Riksrevisjonen og Den russiske riksrevisjonen har gjort intervjuer hos offentlige myndigheter i Norge og Russland og stilt spørsmål som var avtalt på forhånd. Under intervjuene foretok partene lydopptak av disse. Basert på de svarene man fikk ble det utarbeidet utkast til referat (rapport), som først ble omforent mellom de to lands riksrevisjoner og deretter omforent med det myndighetsorgan man hadde intervjuet.

Våren 2008 gjennomførte man felles revisjonshandlinger for å studere kontrolltemaer og innhente informasjon rundt disse temaene. Det ble gjort intervju med den norske riksadvokaten innen spørsmål om sanksjonering i forbindelse med brudd på fiskerilovgivningen. Det ble også gjennomført intervju i Bergen med representanter for Fiskeridirektoratet, Havforskningsinstituttet og Den norske kystvakten.

Høsten samme år ble det gjort intervjuer rundt de samme temaer i Russland med den russiske riksadvokaten, Det føderale fiskeribyrået (Rosrybolovstvo) og i Murmansk med Rosrybolovstvo's territoriale avdeling for Barents- og Kvitsjøregionen og Det polare forskningsinstituttet for havfiske og oseanografi.

Fellesarbeidet i 2008 ble avsluttet med at man utarbeidet nødvendige rapporter og en felles sluttprotokoll om resultatene av de revisjonshandlinger som den norske Riksrevisjonen og Den russiske riksrevisjonen hadde foretatt. Dette ble en foreløpig oppsummering av resultatene med vurderinger av memorandumet, generelle vurderinger av oppnådde resultater og de resultater hver av partene hadde oppnådd.

Fysisk kontroll av fangstene på havet, omlastinger og landinger i tredjelands havner var hovedtemaene for vurdering i 2009. Arbeidsgruppene fra den norske Riksrevisjonen og Den russiske riksrevisjonen deltok i inspeksjoner av fiskefartøyer som ble foretatt av Den norske kystvakten og grensetjenesten i FSB, samt i patruljering i

Norges og Russlands eksklusive økonomiske soner om bord på fartøyer fra Den norske kystvakten og grensetjenesten i FSB.

Under inspeksjonene studerte revisorene fra de to landene praktiske spørsmål i forbindelse med kontrollvirksomheten. Man kontrollerte dokumenter fra fartøyenes kapteiner, blant annet fangstdagbok, fangstillatelser, maskevidde på redskapen, man sjekket også fangsten i lasterommene med hensyn til kvantum og artssammensetning, minstemål på fisken ble likeledes kontrollert. Det ble foretatt sammenholding av reell fangstmengde og data i fangstdagboken.

Under revisjonsreisen til Norge våren 2009 ble det gjort intervjuer i det norske Utenriksdepartementet, i Fiskeri- og kystdepartementet, i hovedkommandoen til den norske Kystvakten.

Samme type arbeid ble gjennomført samme høst med offentlige myndigheter i Den russiske føderasjon.

I 2010, som er det avsluttende året for revisjonshandlingene, ble hovedvekten lagt på å studere fysisk og visuell kontroll av landinger i havner. Arbeidsgruppene gjorde seg kjent med hvordan kontroll av landing skjer i Tromsø og Murmansk. Man vurderte også spørsmålet om sammenhengen mellom nasjonale systemer for kvote-tildeling og kontroll med uttaket av fisk.

I Norge ble det foretatt intervjuer rundt kontrollspørsmål i Norges Råfisklag, Toll- og avgiftsdirektoratet, Skattedirektoratet, Fiskeridirektoratets regionkontor og statsadvokaten i Troms og Finnmark.

I Russland hadde man møter med representanter for Det føderale fiskeribyrået (Rosrybolovstvo) og Den territoriale avdeling for Barents- og Kvitsjøregionen, Grensetjenestens avdeling i Murmansk fylke, statsadvokaten i Murmansk for naturvernsaker og med representanter for fiskeorganisasjonene.

Under arbeidet oppsto det spørsmål i forbindelse med den kontroll NEAFC foretar innenfor rammen av havnestatskontrollen. En arbeidsgruppe fra den norske Riksrevisjonen foretok intervju i hovedkvarteret til NEAFC i London.

Således er det protokoller fra felles møter (intervjuer) hos statlige myndigheter innen fiskeriforvaltning og rettshåndhevende myndigheter i Norge og Den russiske føderasjon, samt informa-

sjon i svar på henvendelser fra Den russiske riksrevisjonen som utgjør denne rapportens analytiske, informasjonsmessige og metodologiske grunnlag.

Under kontrollen benyttet man avtalte generelle kontrollkriterier. Den norske Riksrevisjonen og Den russiske riksrevisjonen utformet dessuten sine nasjonale rapporter i henhold til omforent struktur.

2.1 Felles revisjonshandlinger

I henhold til den strategiske planen og de operative planer for 2008 var hovedtemaene for undersøkelsen spørsmål i forbindelse med sanksjonering ved brudd på fiskerilovgivningen, samarbeidet mellom Norge og Russland innen analyse av informasjon om overfiske, samt gjennomføring av et felles forskningsprogram. I forbindelse med disse temaene foretok den felles arbeidsgruppen fra den norske Riksrevisjonen og Den russiske riksrevisjonen intervjuer med ledelsen for og ansatte i:

- Riksadvokaten i Norge,
- Riksadvokaten i Den russiske føderasjon,
- Fiskeridirektoratet i Norge,
- Den norske kystvakten,
- Det føderale fiskeribyrået (Rosrybolovstvo),
- Rosrybolovstvos territoriale avdeling for Barents- og Kvitsjøregionen,
- Havforskningsinstituttet i Bergen,
- Det polare forskningsinstituttet for havfiske og oseanografi (Murmansk)

Basert på resultatene av arbeidet i 2008 ble det utferdiget en felles sluttprotokoll for resultatene av revisjonshandlingene utført av den norske Riksrevisjonen og Den russiske riksrevisjonen. Dette ble en foreløpig oppsummering av resultatene med vurdering av Memorandumet, generelle vurderinger av oppnådde resultater og de resultater hver av partene hadde oppnådd.

I henhold til den strategiske planen og de operative planer for 2009 var hovedtemaene for undersøkelsen fysisk kontroll av fiskefartøyer til havs og havforskningsundersøkelser. Arbeidsgruppen fra den norske Riksrevisjonen og Den russiske riksrevisjonen foretok intervjuer med ledelsen for og ansatte i:

- Det norske utenriksdepartementet og Havforskningsinstituttet i Bergen,
- Skvadron Nord i Den norske kystvakten,
- Grensetjenesten i FSB,
- Grenseavdelingen i FSB i Murmansk fylke,

- Det føderale fiskeribyrået,
- Fiskeri- og Kystdepartementet og Fiskeridirektoratet i Norge,
- Statlige myndigheter i Murmansk fylke (Fiskerikomiteen i Murmansk fylke, Rosrybolovstvosterritoriale avdeling for Barents- og Kvitsjøregionen), PINRO og andre organisasjoner,
- Fiskeriorganisasjoner i Norge og Den russiske føderasjonen.

Dessuten har arbeidsgruppene fra den norske Riksrevisjonen og Den russiske riksrevisjonen deltatt i inspeksjoner av norske og russiske fiskefartøyer om bord på patruljebåter fra Den norske kystvakten og Grensetjenesten i FSB.

I henhold til den operative planen for 2009 sendte den norske Riksrevisjonen og Den russiske riksrevisjonen anmodninger til riksrevisjonene i Storbritannia, Nederland, Spania, Island og Færøyene om å få informasjon om resultatene og effektiviteten av havnestatskontrollen av landinger av fisk i havner i disse landene. Riksrevisjonene i disse landene framla statistikkrapporter og dokumentasjon fra nasjonale fiskerimyndigheter som ble tatt inn i rapporten.

I henhold til den operative planen for 2010 var hovedtemaene for undersøkelsen spørsmål i forbindelse med utveksling av informasjon om satellittsporing, omlastinger til havs og landinger i tredjelands havner, samt fysisk kontroll av landinger i havner. Arbeidsgruppen fra den norske Riksrevisjonen og Den russiske riksrevisjonen hadde fellesmøter (intervjuer) med ledelsen og representanter for:

- Toll- og avgiftsdirektoratet i Norge,
- Skattedirektoratet i Norge,
- Fiskeridirektoratets regionkontor i Troms og direktoratets kontrollavdeling for fiskerispørsmål,
- Norges Råfisklag,
- Statsadvokaten i Troms og Finnmark,
- Det føderale fiskeribyrået,
- Grenseavdelingen i FSB i Murmansk fylke,
- Det føderale fiskeribyråets territoriale avdeling for Barents- og Kvitsjøregionen,
- Murmansk interregionale statsadvokatembete for naturvernsaker,
- Regjeringen i Murmansk fylke og fiskeriorganisasjoner.

I 2010 la man særlig vekt på fysisk kontroll av landinger av fisk i havner. Arbeidsgruppene foretok observasjoner av kontrolltiltak ved lossing av fisk fra den russiske tråleren "Bootes" og den norske linebåten «STATTEGG» i Tromsø

havn, og ved lossing fra fartøyet M-0016 "Morskøj priboj" (Sjøbrenning) i Murmansk havn.

I henhold til den operative plan for 2010 foretok representanter for den norske Riksrevisjonen på vegne av Den russiske riksrevisjonen intervju i hovedkvarteret til NEAFC i London om den kontroll som NEAFC foretar innenfor rammen av havnestatskontroll, samt hos fiskerimyndighetene på Færøyene og i Nederland.

2.2 Egne revisjonshandlinger

For å fortsette revisjonen og samle inn nødvendig informasjon, gjennomførte Den russiske riksrevisjonen eksperttiltak og analytiske tiltak for temaene i parallellrevisjonen. For å innhente informasjon om temaene for parallellrevisjonen ble det sendt forespørsler til de statlige fiskerimyndigheter og myndigheter innen vern av marine biologiske ressurser. Svarene ble benyttet ved utarbeidelsen av denne rapporten.

2.3 Innhentet informasjon

Ved å gjennomføre felles og egne revisjonshandlinger har Den russiske riksrevisjonen innhentet informasjon fra statlige myndigheter innen forvaltning og vern av marine biologiske ressurser, fiskeriorganisasjoner og fra administrasjonen i Murmansk fylke, som svar på henvendelsene fra Den russiske riksrevisjonen.

Etter de felles møter (intervjuer) som er gjort med norske og russiske statlige fiskerimyndigheter og rettshåndhevende myndigheter er det utferdiget protokoller.

I tillegg har arbeidsgruppene fra den norske Riksrevisjonen og Den russiske riksrevisjonen deltatt i inspeksjoner av norske og russiske fiskefartøyer om bord på patruljebåter til Den norske kystvakten og Grensetjenesten i FSB. De har også observert hvordan kontrollen foregår under landinger i norske og russiske havner.

Det er innhentet informasjon fra riksrevisjonene i Storbritannia, Nederland, Spania, Island og Færøyene om resultatene og effektiviteten av havnestatskontrollen i forbindelse med landinger av fisk i havner i disse landene. Det er også mottatt statistikkrapporter og dokumentasjon fra fiskeriforvaltningsmyndighetene i disse landene.

Representanter for den norske Riksrevisjonen har gjort intervju i NEAFCs hovedkvarter i London om hvordan NEAFC foretar kontroll innenfor rammen av havnestatskontroll. De har også intervjuet fiskerimyndighetene på Færøyene og i Nederland. I etterkant av disse intervjuene er det blitt utferdiget protokoller.

Relevant og tilstrekkelig informasjon er mottatt innen samtlige temaer for fortsettelsen av parallellrevisjonen. Analyse og vurdering av denne informasjonen har gjort det mulig å gjennomføre oppgaven for undersøkelsen og fastslå hvordan de tiltak som ble truffet som følge av resultatene av parallellrevisjonen påvirket økt effektivitet i forvaltningen av fellesbestandene av marine biologiske ressurser i Barentshavet og Norskehavet.

2.4 Dokumenter som er analysert i løpet av undersøkelsen

I løpet av fortsettelsen av parallellrevisjonen har Den russiske riksrevisjonen analysert lovgivningsmessige, normative og andre dokumenter som er blitt vedtatt i perioden 2007–2010 om følgende temaer:

- bruk av midler fra det føderale budsjettet og statlig eiendom innen fiskeriforvaltningen,
- samarbeid mellom norske og russiske statlige fiskerimyndigheter, herunder innen analyse av informasjon om overfiske av torske- og hysekvotene i Barentshavet og Norskehavet,
- gjennomføring av beslutninger truffet av Den blandete norsk-russiske fiskerikommisjonen, bla. om informasjonsutveksling av satellittsporingssdata, omlastinger til havs og landinger i tredjelands havner,
- gjennomføring av fysisk kontroll med uttaket av marine biologiske ressurser, omlastinger og landinger i tredjelands havner,
- sanksjonering og virkning av sanksjoner mht. overtredelse av fiskerilovgivingen og organisering av arbeidet med å forbedre russisk lovgiving innen fiskeri og bevaring av marine biologiske ressurser, straffeloven og administrative lover,
- systemet for kvotetildeling for fangst (fiske) av marine biologiske ressurser og effektiviteten av utnyttelsen av disse,
- betingelser for gjennomføring av norske og russiske forskningstokt

2.5 Statistikkdata som er analysert i løpet av undersøkelsen

I løpet av undersøkelsen har man analysert statistikkdata fra det føderale statlige statistikkbyrået og forskningsorganisasjoner som er presentert i skjema nr. 1-P (fisk) ”Opplysninger om fiske, fangst av andre marine biologiske ressurser og produksjon av fiskeprodukter”, vedtatt ved forordning fra Det føderale statlige statistiske byrå nr. 12 av 24. januar 2007 ”Om godkjenning av statistisk verktøy for gjennomføring av statistisk observasjon av fiske, fangst av andre marine biologiske ressurser og produksjon av fiskeprodukter innenfor rammen av systemet til Rosrybo-lovstvo”.

2.6 Vedtatte forkortelser og definisjoner

- SRNK – Den blandete norsk-russiske fiskerikommisjon (forkortelsen brukes ikke på norsk eller i den norske teksten, o. anm.).
- ICES – Det internasjonale råd for havforskning, som foretar undersøkelser innen vurdering av tilstanden til fiskeressursene og miljøet i alle fangstområder i Nordøst-Atlanteren, herunder Østersjøen, utarbeider anbefalinger for størrelsen av den totale tillatte fangst (TAC) av viktige fangstobjekter for Russland, som torsk, hyse, uer, kveite, sei, lodde, kolmule, makrell, laks og havpattedyr.
- NEAFC – Den nordøstatlantiske fiskerikommisjon.
- NAFO – Den nordvestatlantiske fiskerikommisjon.
- TAC – totale tillatte fangster av marine biologiske ressurser – vitenskapelig begrunnede kvanta for årlig fangst (fiske) av marine biologiske ressurser av konkrete arter i fiskeribassenget eller fangstområdet.
- VOFK – høyeste finanskontrollmyndigheter (riksrevisjoner) (forkortelsen brukes ikke på norsk eller i den norske teksten, o. anm.).
- IES – eksklusiv økonomisk sone (forkortelsen brukes ikke på norsk eller i den norske teksten, o. anm.).
- FAO – De forente nasjoners matvare- og jordbruksorganisasjon.
- GPK – havnestatskontroll (forkortelsen brukes ikke på norsk eller i den norske teksten, o. anm.).

3 Felles og nasjonale revisjonskriterier

Partene har utarbeidet følgende felles kriterier for parallellrevisjonen i henhold til reglene i ISSAI 3000 (normer og direktiver for forvaltningsrevisjon basert på revisjonsstandarder etter INTOSAI's praktiske erfaring).

Partene legger relevante bestemmelser i De forente nasjoners havrettskonvensjon av 1982 og avtalen om gjennomføringen av bestemmelsene i De forente nasjoners havrettskonvensjon om bevaring og forvaltning av vandrende fiskebestander og langtmigrerende fiskebestander av 1995 til grunn som revisjonskriterier for undersøkelsen.

For undersøkelsens enkelte temaer tar partene ellers utgangspunkt i at de nasjonale myndigheter skal legge følgende normative kilder og krav til grunn i sitt arbeid:

1. Samarbeidet mellom de norske og russiske statlige myndigheter innen analyse av informasjon om overfiske av torske- og hysekvotene i Barentshavet og Norskehavet.
 - 1.1. Bestemmelsene i Avtalen mellom regjeringen i Kongeriket Norge og regjeringen i Unionen av Sovjetiske Sosialistiske Republikker om gjensidige forbindelser på fiskeriområdet av 1976 som gjelder overholdelse av tiltak for regulering av fisket og bevaring av marine biologiske ressurser.
 - 1.2. Mandatet til analysegruppen (protokoll fra 37. sesjon i Den blandete norsk-russiske fiskerikommisjon, punkt 12.6.8), som forutsetter at det utarbeides en omforent metode for beregning av det totale uttaket av torsk og hyse, analyse av det totale uttaket av torsk og hyse, samt sammenholding av informasjon på fartøynivå for å avdekke mulige brudd på fiskerilovgivingen.
2. Implementering av de vedtak som ble truffet på 33. og 34. sesjon i Den blandete norsk-russiske fiskerikommisjon om utveksling av informasjon når det gjelder satellittsporing, omlastinger til havs og landinger i tredjelands havner.
 - 2.1. Vedtak truffet på 33. og 34. sesjon i Den blandete norsk-russiske fiskerikommisjonen om at norske og russiske myndigheter skal utveksle fullstendig, løpende informasjon på fartøynivå om omlastinger til havs og landinger i tredjelands havner for de enkelte arter av marine biologiske ressurser, som utgjør fellesbestander i Barentshavet og Norskehavet, samt utveksle satellittsporingsdata for alle områder i Barentshavet og Norskehavet.
3. Fysisk kontroll av fangster, omlastinger til havs og landinger i tredjelands havner.
 - 3.1. Bestemmelsene i Avtalen mellom regjeringen i Kongeriket Norge og regjeringen i Unionen av Sovjetiske Sosialistiske Republikker om samarbeid på fiskeriområdet av 1975 om ansvar og plikt til å treffe effektive tiltak for bevaring av marine biologiske ressurser i Det nordøstlige Atlanterhavet.
 - 3.2. Besøring av at personer og fartøyer overholder bestemmelsene i Avtalen mellom regjeringen i Kongeriket Norge og regjeringen i Unionen av Sovjetiske Sosialistiske Republikker om gjensidige forbindelser på fiskeriområdet av 1976.
 - 3.3. Beslutninger truffet av NEAFC innenfor regimet for havnestatskontroll i samsvar med reglene for kontroll og håndhevelse.
 - 3.4. Beslutninger nedfelt i protokollene fra 33., 34., 35., 36., 37., 38. og 39. sesjon i Den blandete norsk-russiske fiskerikommisjonen om gjennomføring av streng kontroll med fisket i Barentshavet og Norskehavet og iverksetting av omforente tiltak for teknisk regulering av fisket på marine biologiske ressurser som utgjør felles bestander for Norge og Russland.
4. Lovgivingsmessige og straffeprosessuelle problemer i forbindelse med sanksjonering ved overtredelse av fiskerilovgivingen.
 - 4.1. Bestemmelsene i Avtalen mellom regjeringen i Kongeriket Norge og regjeringen i Unionen av Sovjetiske Sosialistiske Republikker om samarbeid på fiskeriområdet av 1975 om ansvar og plikt til å treffe effektive tiltak for bevaring av marine biologiske ressurser i Den nordøstlige-Atlanteren.

- 4.2. Besørging av at personer og fartøyer overholder bestemmelsene i Avtalen mellom regjeringen i Kongeriket Norge og regjeringen i Unionen av Sovjetiske Sosialistiske Republikker om gjensidige forbindelser på fiskeriområdet av 1976.
- 4.3. Beslutninger nedfelt i protokollene fra 33., 34., 35., 36., 37., 38. og 39. sesjon i Den blandete norsk-russiske fiskerikommisjonen om bruk av mulige midler for å hindre usanksjonert fiske og overtredelse av fiskerireglene.
- 4.4. Bestemmelsene i beslutninger truffet av NEAFC i samsvar med reglene for kontroll og håndhevelse.
5. Sammenhengen mellom nasjonale systemer for kvotetildeling og kontroll med uttaket av fisk.
 - 5.1. Bestemmelsene i Avtalen mellom regjeringen i Kongeriket Norge og regjeringen i Unionen av Sovjetiske Sosialistiske Republikker om samarbeid på fiskeriområdet av 1975 som gjelder ansvar og plikt til å treffe effektive tiltak for bevaring av marine biologiske ressurser i Den nordøstlige Atlanteren.
 - 5.2. Besørging av at personer og fartøyer overholder bestemmelsene i Avtalen mellom regjeringen i Kongeriket Norge og regjeringen i Unionen av Sovjetiske Sosialistiske Republikker om gjensidige forbindelser på fiskeriområdet av 1976.
 - 5.3. Beslutninger nedfelt i protokollene fra 33., 34., 35., 36., 37., 38. og 39., sesjon i Den blandete norsk-russiske fiskerikommisjonen om gjennomføring av streng kontroll med fisket i Barentshavet og Norskehavet.
6. Rammebetingelsene for gjennomføring av norske og russiske forskningstokt.
 - 6.1. Reglene for gjennomføring av forskning i Avtalen mellom regjeringen i Kongeriket Norge og regjeringen i Unionen av Sovjetiske Sosialistiske Republikker om samarbeid på fiskeriområdet av 1975.
 - 6.2. Beslutninger truffet i protokollene fra 34., 35., 36., 37., 38. og 39. sesjon i Den blandete norsk-russiske fiskerikommisjonen om forskningstokt og havforskning, herunder beslutninger om gjennomføring av felles havforskningsprogrammer.

Partene har hatt mulighet til å utarbeide ytterligere kriterier og indekser for sine nasjonale rapporter.

3.1 FNs havrettskonvensjon

Et særtrekk ved det russiske fisket i Det nordlige fiskeribassenget (først og fremst i Barentshavet og Norskehavet) er behovet for samarbeid med andre land som fisker på felles marine biologiske ressurser. I første rekke gjelder dette Norge. Det enhetlige preg på økologien i Barentshavet og Norskehavet og felles utnyttelse av fiskebestandene krever at man søker omforente løsninger når det gjelder forvaltning, bevaring og rasjonell utnyttelse av ressursene.

Hovedprinsippene for gjensidige statlige forbindelser innen fiskerisektoren i Nordområdene er nedfelt i FNs havrettskonvensjon fra 1982, Konvensjonen om fiske i Nordøst-Atlanteren fra 1982 og Avtalen om bevaring av vandrende og langtmigrerende fisk fra 1995.

FNs havrettskonvensjon fra 1982 er ratifisert av Den russiske føderasjon og trådte for Russlands del i kraft fra 11. april 1997.

De viktigste lover som gjennomfører bestemmelsene i FN's havrettskonvensjon er følgende føderale lover: lov nr. 191–FZ av 17. desember 1998 "Om Den russiske føderasjonens eksklusive økonomiske sone", lov nr. 187–FZ av 30. november 1995 "Om Den russiske føderasjonens kontinentalsokkel", lov nr. 155–FZ av 31. juli 1998 "Om Den russiske føderasjonens indre vassdrag, territorialhav og tilstøtende sone". Den russiske føderasjonen har i tillegg vedtatt føderal lov nr. 166–FZ av 20. desember 2004 "Om fiske og bevaring av marine biologiske ressurser".

I samsvar med FNs havrettskonvensjon har Russland innført en eksklusiv økonomisk sone på 200 sjømil og et rettslig regime for denne.

I henhold til FNs havrettskonvensjon har kyststatene suverene rettigheter i 200-milssonen når det gjelder undersøkelse, utnyttelse og bevaring av levende og ikke-levende naturressurser i vann, ressurser som dekker havbunnen, på havbunnen og i dets indre og når det gjelder forvaltning av disse ressurser, samt i forhold til andre typer virksomhet med hensyn til økonomiske undersøkelser og utnyttelse av denne sonen, slike som produksjon av energi ved bruk av vann og vindkraft.

Ifølge FNs havrettskonvensjon § 61 skal kyststaten, ved hjelp av behørigt tiltak innen bevaring og forvaltning, sørge for at tilstanden til de levende ressursene i den eksklusive økonomiske

sonen ikke blir utsatt for fare som følge av overutnyttelse. Kyststaten skal bidra til at målet om optimal utnyttelse av de levende ressurser i den eksklusive økonomiske sone blir oppnådd.

Ifølge FNs havrettskonvensjon §§ 63 og 64 skal statene samarbeide for å sikre optimal utnyttelse og bevaring av vandrende fiskebestander og langtmigrerende fisk i nasjonale og internasjonale farvann. Samarbeidet mellom Norge og Russland skjer på grunnlag av Avtalen om samarbeid på fiskerisektoren av 1975 og Avtalen om gjensidige forbindelser på fiskerisektoren av 1976. Ifølge prinsippene i FNs havrettskonvensjon skal forvaltning av fiskebestandene i Barentshavet skje gjennom samarbeid i Den blandede norsk-russiske fiskerikommisjonen og NEAFC-konvensjonen, samt innenfor rammen av samarbeidet mellom Norge, Island og Russland i området med uregulert fiske (Enklaven/Smutthullet). Samarbeidet i Barentshavet er særlig viktig i forbindelse med det internasjonale havområdet i den såkalte Enklaven (Smutthullet), som ligger mellom norsk økonomisk sone, fiskevernsonen ved Svalbard og russisk økonomisk sone.

Når det gjelder havforskningsundersøkelser følger Russland bestemmelsene i del XII "Havforskningsundersøkelser" i FNs havrettskonvensjon.

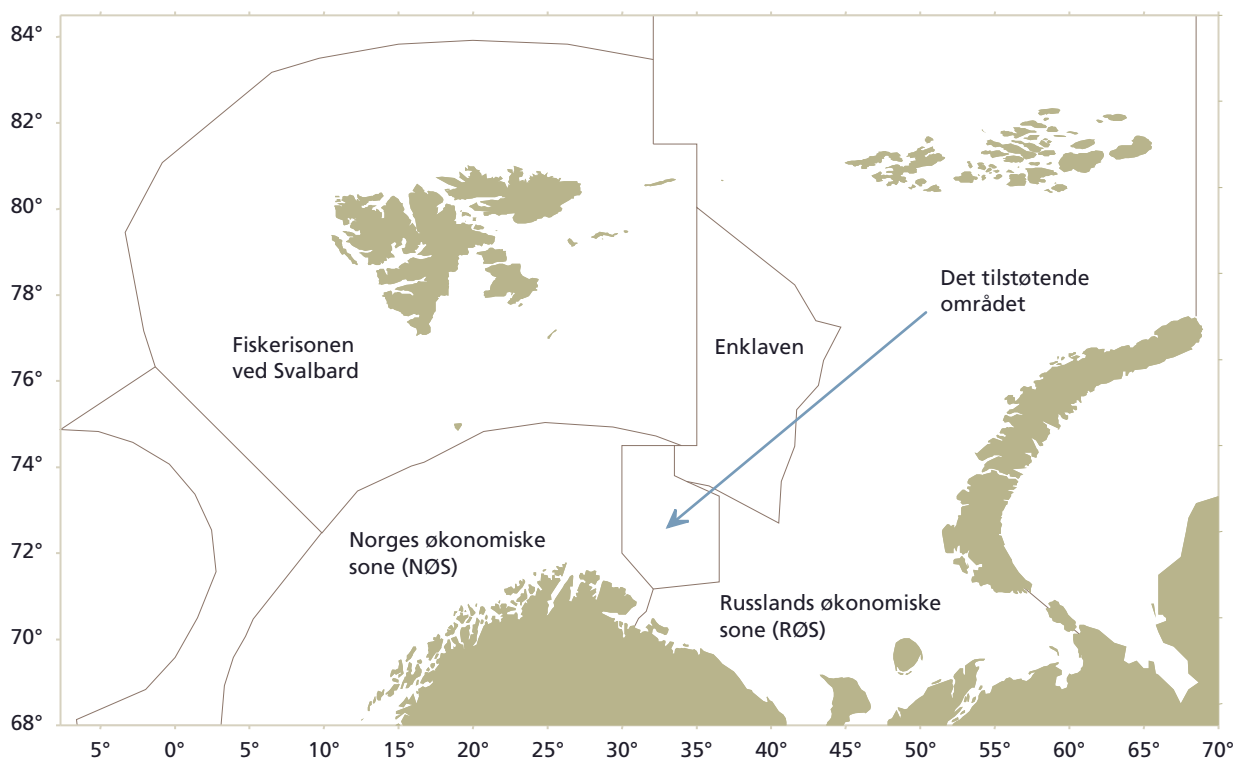
Spørsmålet om avgrensning av havområdene i Barentshavet mellom Norge og Russland oppsto

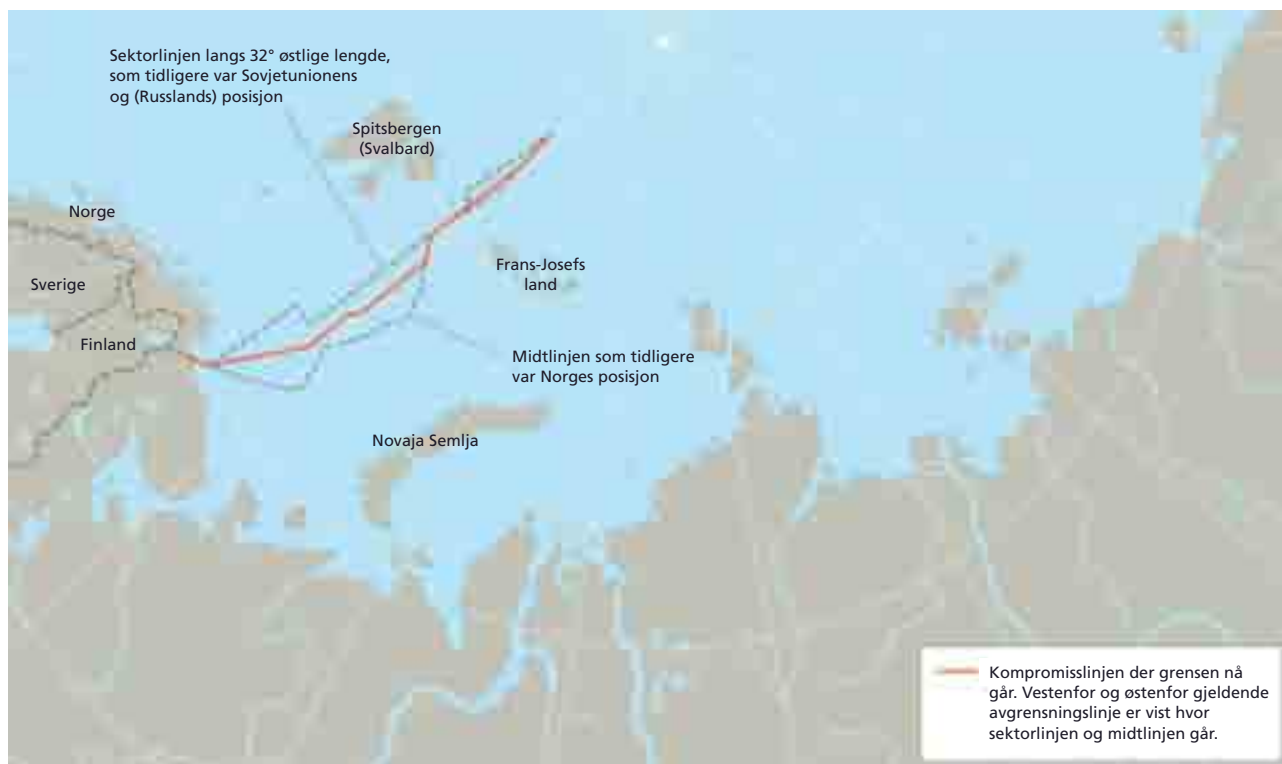
etter at Norge og Sovjetunionen i 1977 innførte eksklusive økonomiske soner.

De to lands posisjoner i spørsmålet om hvor avgrensningslinjen for de to lands økonomiske soner skulle trekkes skilte seg sterkt fra hverandre. Russland hevdet sektorprinsippet (det vil si at avgrensningslinjen skulle trekkes langs 32° østlig lengde – langs russisk sektorgrense i Arktis fra 1924). Norge gikk inn for at avgrensningen skulle skje etter midtlinjeprinsippet, der avgrensningslinjen trekkes i lik avstand fra begge lands kyster.

Det faktum at det ikke viste seg mulig å bli enig om en nøyaktig avgrensningslinje for disse områdene førte til dannelsen av det tilstøtende området eller "gråsonen", hvis status (sett fra et fiskerimessig synspunkt) ble fastslått i Protokoll om midlertidige fiskeriregler i det tilstøtende området i Barentshavet av 11. januar 1978. Ifølge protokollen skulle fiskefartøyer fra hver av partene i dette bestemte området som fastslått i avtalen benytte nasjonale tekniske reguleringstiltak for fisket og kontrolleres av sine nasjonale inspektører. Denne midlertidige overenskomst var gunstig for Norge og Russland og ble i de følgende år forlenget på årlig basis.

Kartet over Barentshavet og Norskehavet med grensene for Norges og Russlands eksklusive økonomiske soner, "Fiskevernsonen" ved Svalbard, Det tilstøtende området og Enklaven er vist under.





15. september 2010 i Murmansk undertegnet Norge og Den russiske føderasjonen Overenskomsten om avgrensning av havområder og samarbeid i Barentshavet og Polhavet. Dermed avsluttet man forhandlingene som hadde vart i 40 år. Avtalen medførte at "Gråsonen" ble delt i to like deler.

Etter at avtalen trer i kraft vil Avtalen mellom regjeringen i Kongeriket Norge og regjeringen i Unionen av Sovjetiske Sosialistiske Republikker om gjensidige forbindelser på fiskerisektoren av 1976 fortsette å gjelde i minst 15 år til (med mulighet for forlengelse for påfølgende seksårs perioder). Den blandete norsk-russiske fiskerikommisjonen vil bestå og fortsette sitt arbeid.

Avtalen mellom Kongeriket Norge og Den russiske føderasjonen om avgrensning av havområder og samarbeid i Barentshavet og Norskehavet ble ratifisert av Statsdumaen i Den russiske føderasjonens føderale forsamling 25. mars 2011.

Statsdumaen i Den russiske føderasjonens føderale forsamling erklærte at avtalen som ble ratifisert av Statsdumaen fastslår Norges og Den russiske føderasjonens suverene rettigheter og jurisdiksjon når det gjelder havområder basert på allment anerkjente prinsipper og normer innen folkeretten. I denne forbindelse er det intet som er til skade for partenes rettigheter og forpliktelser etter andre internasjonale avtaler, som Kongeriket

Norge og Den russiske føderasjonen er tilsluttet. Til slike internasjonale avtaler hører utvilsomt også Svalbard-traktaten av 1920 og FNs havrettskonvensjon av 1982. Slike grunnleggende avtaler, som sikrer partenes samarbeid på fiskerisektoren, som Avtalen mellom regjeringen i Kongeriket Norge og regjeringen i Unionen av Sovjetiske Sosialistiske Republikker om samarbeid på fiskerisektoren av 1975 og Avtalen mellom regjeringen i Kongeriket Norge og regjeringen i Unionen av Sovjetiske Sosialistiske Republikker om gjensidige forbindelser på fiskerisektoren av 1976 vil dessuten fortsatt gjelde.

I henhold til erklæringen fra Statsdumaen i Den russiske føderasjonens føderale forsamling tar representantene utgangspunkt i at etter at avtalen er trådd i kraft, vil reglene for felles forvaltning av felles fiskebestander, herunder arbeidet til Den blandete norsk-russiske fiskerikommisjonen, bli beholdt og styrket. De går også ut fra at regjeringen i Den russiske føderasjonen også i framtiden vil treffe alle nødvendige tiltak for å sikre russisk fiskeribransje sine legitime rettigheter og interesser og ufravikelig overholde grunnprinsippet om forbindelsene mellom Norge og Den russiske føderasjonen på fiskerisektoren som er nedfelt i avtalen, også etter avgrensning av havområdene: Avtalen skal ikke negativt påvirke hver av partenes muligheter på fiskerisektoren.

3.2 FN-konvensjonen om fiske og vern av levende ressurser på det åpne hav

I følge FN-konvensjonen om fiske og vern av levende ressurser på det åpne hav plikter alle stater å treffe tiltak eller sammen med andre stater å treffe tiltak som er nødvendige for vern av levende ressurser på det åpne hav.

Prinsippet om at stater skal samarbeide for å sikre optimal utnyttelse og bevaring av vandreende og langtmigrerende fiskebestander i nasjonale og internasjonale farvann, er fastslått i FN-konvensjonen om fiske og vern av levende ressurser på det åpne hav.

Forvaltning av fiskebestandene i Barentshavet skjer i samsvar med nevnte prinsipper innenfor rammen av Den blandete norsk-russiske fiskerikommisjon og NEAFC-konvensjonen.

3.3 Avtalen mellom regjeringen i Kongeriket Norge og regjeringen i Unionen av Sovjetiske Sosialistiske Republikker om samarbeid på fiskerisektoren av 1975

Ifølge Avtalen mellom regjeringen i Kongeriket Norge og regjeringen i Unionen av Sovjetiske Sosialistiske Republikker om samarbeid på fiskerisektoren av 11. april 1975 er partene enige om:

- basert på prinsippet om gjensidighet og innenfor rammen av nasjonale lovgivninger å bidra til samarbeid innen praktiske spørsmål på fiskerisektoren og å gjennomføre gjensidige konsultasjoner i disse spørsmål, der særlig vekt legges på tiltak i forbindelse med bevaring og rasjonell utnyttelse av levende ressurser i havet og koordinering av forskning på dette området der Konvensjonen om fiske i Nordøst-Atlanteren av 1959 gjelder,
- innenfor rammen av nasjonale lovgivninger gjennomføre gjensidig utveksling av data fra fangststatistikk og resultater av fiskeriforskningsundersøkelser og å utveksle erfaring innen spørsmål som gjelder utvikling av fisket, fangstmetoder, teknologi innen fiskeforedling og metoder for å øke fiskebestandene,
- bidra til samarbeid mellom berørte organisasjoner, sammenslutninger og bedrifter i de tilfeller, der dette er av gjensidig interesse.

For å nå målene i avtalen etablerte partene Den blandete norsk-russiske fiskerikommisjonen som:

- behandler alle spørsmål i forbindelse med gjennomføring av avtalens bestemmelser,

- utarbeider planer for utvikling av samarbeidet i henhold til avtalen,
- arrangerer konsultasjoner,
- ved behov utarbeider forslag og anbefalinger til sine regjeringer,
- behandler andre spørsmål som begge parter kan pålegge kommisjonen å vurdere.

Den blandete norsk-russiske fiskerikommisjonen møtes minst en gang i året vekselvis i Norge og i Russland.

3.4 Avtalen mellom regjeringen i Kongeriket Norge og regjeringen i Unionen av Sovjetiske Sosialistiske Republikker om gjensidige forbindelser på fiskerisektoren av 1976

I følge Avtalen mellom regjeringen i Kongeriket Norge og regjeringen i Unionen av Sovjetiske Sosialistiske Republikker om gjensidige forbindelser på fiskerisektoren av 15. oktober 1976 gir partene sine fiskefartøyer gjensidig tilgang til fiskeressurser i områder utenfor 12-milssonen fra anvendte grunnlinjer, der den respektive parten står for forvaltning av fiskebestandene og andre levende ressurser, herunder bevaring av disse og regulering av fisket.

Når det gjelder nevnte områder fastsetter den respektive part årlig følgende:

- total tillatt fangst (TAC) for de enkelte bestander eller samlede bestander basert på gjensidig avhengighet bestandene imellom, anbefalinger fra internasjonale organisasjoner og andre aktuelle faktorer;
- fangstkvoter til fiskefartøyer fra den andre part, der man tar hensyn til behovet for rasjonell forvaltning av levende ressurser, fangstmetoder, tradisjonelt fangstnivå for den andre part og andre aktuelle faktorer,
- andre reguleringstiltak for fisket og bevaring av fiskebestandene for å holde dem på et maksimalt stabilt nivå.

Partene har forpliktet seg til samarbeid direkte og innenfor rammen av aktuelle internasjonale organisasjoner for å sikre behørig forvaltning av levende ressurser i havet og bevaring av disse, spesielt med hensyn til:

- fiskebestander og andre levende ressurser i nevnte områder,
- bestander på det åpne hav som ligger utenfor nevnte områder eller som støter opp til disse områder,

- andre bestander som nevnte bestander er gjensidig forbundet med.

Ifølge Den midlertidige norsk-russiske avtalen om felles kontrolltiltak innenfor fisket og regulering av fisket i Det tilstøtende området i Barentshavet, som støter opp til Norges og Russlands fastlandskyster av 11. januar 1978, gir partene uttrykk for at mengden av TAC i denne delen av Barentshavet i det store og hele skal utnyttes i like deler av Norge og Sovjetunionen, mens en del av fangsten skal fordeles på tredjeland etter gjensidige konsultasjoner.

Partene er enig om at begge parter i henhold til internasjonale rettsregler skal treffe tiltak for å kontrollere at både norske og russiske fiskere og fiskere fra tredjeland overholder fastsatte kvoter og felles vedtatte fiskeriregler.

Den midlertidige norsk-russiske avtalen om felles kontrolltiltak innenfor fisket og regulering av fisket i Det tilstøtende området i Barentshavet som støter opp til Norges og Russlands fastlandskyster av 1978 forlenges av partene på årlig basis ved utveksling av brev.

3.5 NEAFCs regler for kontroll og håndhevelse

Den nordøstatlantiske fiskerikommisjon (NEAFC) vedtok på det årlige møtet 15. november 2006 i samsvar med NEAFC-konvensjonen § 8 anbefalinger til regler for kontroll og håndhevelse overfor fiskefartøyer som driver fiske i områder utenfor grensene for nasjonal fiskerijurisdiksjon i konvensjonsområdet. Man innfører regimet for havnestatskontroll for omlastinger og landinger av fangster av marine biologiske ressurser i havner.

Ved forordninger fra Russlands landbruksministerium nr. 252 av 4. mai 2007 "Om tiltak for oppfyllelse av beslutningene fra 25. sesjon i Den nordøstatlantiske fiskerikommisjon (NEAFC) og Rosrybolovstvo nr. 268 av 26. juni 2007 "Om tiltak for iverksettelse av beslutningene fra 25. sesjon i Den nordøstatlantiske fiskerikommisjon (NEAFC)" ble bestemmelsene for havnestatskontroll iverksatt i Den russiske føderasjon.

Gjennomføringen av havnestatskontrollen ble lagt til Det føderale fiskeribyrået. I dag foretar Den russiske føderasjonen kun utveksling av informasjon om landinger i tredjelands havner innenfor NEAFC. Det er Rosrybolovstvos territoriale

avdeling for Barents- og Kvitsjøregionen som har fått tildelt direkte fullmakter og som er ansvarlig for gjennomføringen av havnestatskontrollen. Denne avdelingen sikrer at systemet er i funksjon døgnet rundt. Havnekontrollsystemet gir mulighet for å kontrollere at landingene er lovlige og at man i sann tid kan observere landingene på NEAFCs hjemmesider.

I tillegg kan informasjonen også kontrolleres i de havner der fisken landes. Systemet har bekreftet sin effektivitet og i denne forbindelse ble lignende tiltak innført også for medlemslandene i NAFO-konvensjonen fra 1. januar 2009.

Innenfor FAO er Russland med på å lage et utkast til en avtale om statlige havnetiltak for å hindre, sette en stopper for og fjerne ulovlig, urapportert og uregulert fiske, der systemet for havnestatskontroll er ett av elementene.

Det kreves at kapteinene på fartøyene sender inn melding for havnestatskontroll til valgt losse- eller omlastingshavn, før lossing fyller man ut et spesielt skjema av internasjonal type og sender dette til behørig myndighet. Når man får bekreftet lovligheten av fiskens opprinnelse mottar fartøyet kaptein tillatelse til å foreta lossing eller omlasting.

3.6 Protokoller fra 33. – 39. sesjon i Den blandete norsk-russiske fiskerikommisjon

Protokoller fra 33 – 39. sesjoner i Den blandete norsk-russiske fiskerikommisjonen har vært vurdert med hensyn til de beslutninger som er truffet i spørsmål og temaer som parallellrevisjonen er gjenstand for.

4 Tema 1: Samarbeidet mellom offentlige myndigheter i Russland og Norge innen analyse av informasjon vedrørende overfiske av kvoter for torsk og hyse i Barentshavet og Norskehavet.

I memorandumet fra 2007 konstaterte den norske Riksrevisjonen og Den russiske riksrevisjonen at det foregikk et betydelig overfiske av torsk i Barentshavet og Norskehavet utover de kvoter som var fastsatt av Den blandete norsk-russiske fiskerikommisjonen. Man klarte ikke å komme til enighet om vurderingene fra offentlige myndigheter i Norge og Russland når det gjaldt omfanget av overfisket, blant annet fordi partene benyttet forskjellige framgangsmåter. Den norske Riksrevisjonen og Den russiske riksrevisjonen understreket i memorandumet viktigheten av å etablere en felles norsk-russisk arbeidsgruppe for å utarbeide en omforent metode for beregning av uttaket og analyse av informasjon om overfiske av torsk- og hysekvotene i Barentshavet og Norskehavet.

4.1 Arbeidet i analysegruppen

Særtrekkene ved marine biologiske ressurser i Barentshavet og Norskehavet tilsier at det er nødvendig å etterstrebe omforente løsninger når det gjelder forvaltning, bevaring og rasjonell utnyttelse av marine biologiske ressurser for å sikre et bærekraftig fiske. En viktig rolle i dette spørsmålet spiller samarbeidet mellom Norge og Russland i Den blandete norsk-russiske fiskerikommisjonen, som steller med spørsmål i forbindelse med forvaltning, bevaring og rasjonell utnyttelse av marine biologiske ressurser, marin forskning og kontroll med fisket.

Under de årlige møter i fiskerikommisjonen finner partene gjensidig akseptable løsninger på mange spørsmål innenfor det bilaterale samarbeidet.

Viktigheten av å opprette en felles arbeidsgruppe for analyse av informasjon om overfiske av kvotene for torsk og hyse i Barentshavet og Norskehavet ble understreket av delegasjonslederne fra norsk og russisk side. Begge land har erkjent behovet for å utarbeide en omforent metode for beregning av det totale uttaket av torsk og hyse. Den norsk-russiske analysegruppen, som er spesielt etablert innenfor rammen av Fiskerikommisjonen, har foretatt evaluering av overfisket av torsk og hyse i Barentshavet og Norskehavet.

På fiskerikommisjonens 37. sesjon ble analysegruppen, bestående av representanter for Fiskeridirektoratet og Kystvakten på norsk side og Fiskeribråets territoriale avdeling for Barents- og Kvitsjøregionen og Grenseavdelingen i FSB i Murmansk fylke på russisk side, gitt i oppdrag å utarbeide og framlegge på den 38. sesjon i Fiskerikommisjonen et utkast til metode for samlet analyse av satellittsporingsdata og informasjon om transport og landing av fisk i havner (heretter metoden). Metoden er beregnet på evaluering av det totale russiske, norske og tredjelands uttak av torsk og hyse i Barentshavet og Norskehavet basert på en samlet analyse av satellittsporingsdata og informasjon om transport og landinger av fisk fra norske og russiske fartøyer og fra tredjelands fartøyer.

4.2 Resultatene av analysegruppens arbeid

På fiskerikommisjonens 38. sesjon ble ovennevnte metode godkjent av formennene for den norske og russiske del av kommisjonen. Analysegruppen fikk i denne forbindelse følgende oppdrag:

- 1 Samarbeide for å sammenholde informasjon på fartøynivå i forhold til norske og russiske fartøyer for å avdekke mulige brudd på fiskerireglene.
- 2 Foreta felles evaluering av det totale uttak av torsk og hyse som Norge, Russland og tredjeland står for i Barentshavet og Norskehavet ved hjelp av godkjent metode.

Den viktigste faktor som hindrer et effektivt samarbeid innen analyse av informasjon om overfiske er at deltakerne i analysegruppen har ulik forståelse av hvordan noen punkter i metoden skal anvendes. Den norske part mener at man skal utveksle rådata om fangster og landinger slik at begge parter kan foreta sine beregninger. Den russiske part mener at det ikke er truffet noe vedtak om utveksling av rådata. Dette fordi det er første gang en slik metode er utarbeidet og metoden kan i forbindelse med bruk av denne etter avtale partene imellom suppleres og endres.

I 2009 avsluttet analysegruppen ikke arbeidet med å evaluere det totale uttaket av torsk og hyse i relevante områder ved hjelp av metoden. Det ble heller ikke foretatt noen sammenholding av informasjon på fartøynivå for norske og russiske fartøyer for å avdekke mulige overtredelser av fiskerilovgivingen.

En av de faktorer som har vært til hinder i dette arbeidet er mangelen på gjensidig forståelse mellom partene når det gjelder formålet med arbeidet. Den russiske part har ment at man skulle sammenholde informasjon om overtredelse av fiskerireglene for å avdekke brudd og hindre at dette skjer i framtiden. Den norske part foreslo å foreta sammenholding av informasjon om landinger for hvert enkelt russisk fartøy, noe Rosrybo-lovstvo fant uhensiktsmessig. Etter dette føderale myndighetsorgans mening kan et slikt arbeid gjøres, men kun innenfor rammen av en fastsatt metode og dersom det oppstår uoverensstemmelser med hensyn til fangstmengdene.

Under arbeidsgruppens møter i 2010 har man ved hjelp av metoden fått et omforent omfang av uttaket av torsk og hyse. Resultatet av analysegruppens arbeid i 2010, basert på evaluering av data fra 2009, er vist i tabell 1.

Fastsatt total tillatt fangst (heretter TAC), totalt	Torsk	Hyse
Kvotene (TAC, herunder for kystfiske)	546 000	194 000
Registrert uttak	533 850,1	200 916,5
Registrert overfiske av kvotene	0	6 916,5
Uutnyttet mengde	12 149,8	0

Russiske fartøyers registrerte uttak oversteg ikke de totale russiske torske- og hysekvoter. Norske fartøyers registrerte uttak oversteg ikke den totale norske torskekvote, mens den totale norske hysekvoten ble overfisket med 7881 tonn. Tredjelands fartøyers registrerte uttak oversteg ikke torskekvoten, mens den totale hysekvoten ble overfisket med 1473 tonn.

Disse dataene samsvarer ikke med dataene i tabell 1, ettersom overskridelse av hysekvoten er registrert som følge av at fartøyer fra EU-land bidro til fangst utover total tillatt fangst for den norske part. Analysegruppen sammenholdt informasjon på fartøynivå for norske og russiske fartøyer ifølge data fra 2009 for å avdekke mulige

overtredelser av fiskerireglene. Antall fartøyer som var gjenstand for sammenholding av data er vist i tabell 2.

Flaggtilhørighet	Kategori	Antall fartøyer
Russland	Kystfiskefartøyer	64
Russland	Fartøyer som driver kommersielt fiske	193
Russland	Transportfartøyer	42
Norge	Trålfiskefartøyer	47
Norge	Fartøyer som driver linefiske	39

Etter anmodning fra norsk part utarbeidet og framla den russiske part informasjon om satellittovervåking og data om omlastinger av fisk for 32 tilfeller fra russiske fartøyer.

Ved sammenholding av informasjonen ble det ikke avdekket overtredelse av fiskerireglene.

Ifølge protokollen fra 39. sesjon i Den blandete norsk-russiske fiskerikommisjonen utveksler partene hver måned informasjon om:

- landinger på fartøynivå i de to lands havner;
- torske- og hysekvoter i ICES områdene I og II for hvert enkelt fartøy;
- kvoteutnyttelse i de to lands eksklusive økonomiske soner;
- fangststatistikk for fiske etter torsk, hyse, lodde, kolmule og reker i ICES områdene I og II.

Analyse av totalt uttak har stor betydning for evaluering av bestander og utarbeidelse av TAC.

Den betydelige økningen i TAC for torsk og hyse for 2011 som ble fastsatt på 39. sesjon i Den blandete norsk-russiske fiskerikommisjonen er et viktig resultat. Denne baserer seg på resultatene fra vitenskapelige undersøkelser som ble foretatt i 2009 og er i samsvar med anbefalingene fra ICES.

Totalt tillatt fangst av torsk og hyse for 2011 er således betydelig økt. TAC for torsk for Norge og Russland utgjør således 703 000 tonn, der Russland har fått tildelt 307 200 tonn. TAC for hyse utgjør 303 000 tonn, der russisk part har fått 139 800 tonn.

Disse gode resultatene ble i første rekke oppnådd takket være bestrebelsene fra russiske forskeres side på møtene i ICES innen arktisk fiske og

Art av marine biologiske ressurser	2010		2011		2011 sammenlignet med 2010 (+/-)		Merknad
	TAC	Russisk kvote	TAC	Russisk kvote	TAC	Russisk kvote	
Torsk	607,0	266,0	703,0	307,2	+96	+41,2	Nordøstatlantisk torsk (uten norsk kysttorsk)
Hyse	243,0	111,4	303,0	139,8	+60	+28,4	
Lodde	360,0	115,0	380,0	105,0	+20	-10	Overføring av en del av russisk loddekvote til atlantisk sild, steinbit, uer,
Blåkveite	15,0	6,75	15	6,75	0	0	
Sei	-	15,0	-	15,0		0	Russisk kvote i NØS, herunder bifangst – 7000 tonn
Uer	-	3,0	-	3,5		+0,5	Russisk kvote i NØS
Steinbit	-	4,0	-	4,5		+0,5	Russisk kvote i NØS
Sild	-	10	-	15		+5,0	Norge gir dette kvantum fra sin nasjonale kvote
Andre arter	-	3,0	-	3,0		0	Ikke-kvoterte arter som fiskes som bifangst

under sesjonene i Fiskerikommisjonen, noe som muliggjorde en økning av TAC for torsk opp til et rekordnivå i løpet av de siste 14 år.

TAC og russiske kvoter for 2010 og 2011 i henhold til protokollene fra 38. og 39. sesjon i Den blandete norsk-russiske fiskerikommisjonen er vist i tabell 3.

I protokollen fra den 39. sesjon i Den blandete norsk-russiske fiskerikommisjonen har Norge og Russland for første gang blitt enige om et enhetlig minstemål for torsk på 44 cm og for hyse på 40 cm. Sammen med beslutningen om en maskevidde på trål på 130 cm, som ble truffet på 38. sesjon, og som blir iverksatt fra 1. januar 2011, vil disse enhetlige tiltakene innen teknisk regulering av fisket gjelde for alle områder av Barentshavet og Norskehavet.

I tillegg har Norge og Russland blitt enig om en midlertidig forenklet ordning for utstedelse av tillatelser til fiskerifartøyer, samt en prosedyre for lukking og åpning av fangstområder. Alt dette bidrar til å skape en enhetlig felles ordning for teknisk regulering av fisket i Barentshavet og Norskehavet.

Man har ikke klart å bli enig om bruk av enhetlige omregningsfaktorer for produksjon av fiskeprodukter av torsk og hyse. Arbeidet med å få vedtatt enhetlige omregningsfaktorer for omregning av torskeprodukter til råstoff vil fortsette i 2011.

I protokollen fra den 39. sesjon i Den blandete norsk-russiske fiskerikommisjonen er det tatt inn et særskilt punkt om undertegning av Avtalen mellom Kongeriket Norge og Den russiske føderasjon om avgrensning av havområder og samarbeid i Barentshavet og Polhavet (delelinjeavtalen) av 15. september 2010. Man understreker at andeler ved deling av TAC skal bevares og at tidligere inngåtte bilaterale fiskeriavtaler fortsatt står ved makt.

Problemet med utkast av fisk er fortsatt ikke løst. Informasjon om utkast av fisk benyttes ikke ved bestandsevaluering og utarbeidelse av TAC, selv om utkast av torsk og hyse, som er forbudt både i Norge og Russland, i virkeligheten er en del av problematikken knyttet til ulovlig, urapportert og uregulert fiske.

I 2009 ble det ikke konstatert tilfeller av utkast av fisk i RØS. Imidlertid ble det konstatert tre tilfeller av utkast av fisk fra russiske fartøyer i fiskerisone ved Svalbard. Rederne ble trukket til administrativt ansvar (ilagt bot).

4.3 Utvikling av situasjonen rundt overfiske

Under 39. sesjon i Den norsk-russiske fiskerikommisjonen i Svolvær 4.–9. oktober 2010 ble det bekreftet at det i 2009 ikke hadde foregått ulovlig, urapportert og uregistrert fiske etter torsk og hyse (heretter UUU-fiske) fra norske og russiske fiskeres side. For første gang kunne man

ved hjelp av metoden få fram et omforent totalt volum når det gjelder uttaket av torsk og hyse.

Russiske fartøyers registrerte uttak oversteg ikke de totale russiske torske- og hysekvoter. Norske fartøyers registrerte uttak oversteg ikke den totale norske torskekvoten, mens den totale norske hysekvoten ble overfisket med 7881 tonn. Registrert uttak for fartøyer fra tredjeland oversteg ikke torskekvoten, mens den totale hysekvoten ble overfisket med 1473 tonn.

Fiskerikommisjonen konstaterer at det er nødvendig å fortsette arbeidet med evaluering av det totale uttaket av torsk og hyse i Barentshavet og Norskehavet i henhold til metoden for samlet analyse av satellittsporingsdata og informasjon om transport og landing av torske- og hyseprodukter, vedtatt på 38. sesjon i Den norsk-russiske fiskerikommisjonen.

I Norge og Russland benyttes forskjellige tilnærminger når det gjelder overfiske. I henhold til den norske råfiskloven skal førstehåndsomsetningen av fisk skje via fiskesalgslagene. Salgslagene fører kontroll med at fartøyenes uttak av fisk er i henhold til tildelte kvoter og tar beslutninger om mulig inndragning av fangsten. Fiskeri- og kystdepartementet har vedtatt instruks om salgslagenes kontrollansvar og omfanget av deres kontrollarbeid. Dersom fartøyene overskrider sine kvoter i Norge tilfaller den fangsten som er tatt utover fastsatt mengde, eller verdien av denne fangsten, det salgslaget som står for førstehåndsomsetningen. Fartøyer som begår utilsiktet overfiske vil få erstattet utgifter i forbindelse med innførsel av fisken til havn. Inndragning av fangst utover kvoten eller verdien av denne regnes ikke som straff. Dersom man lander bifangst utover tillatt mengde, kan denne bli inndratt ad administrativ vei med hjemmel i havfiskeloven. Verdien av bifangsten tilfaller også det salgslag som står for førstehåndsomsetningen. Beslutninger om inndragning av bifangst tas av Fiskeridirektoratets regionkontorer.

Tilfeller av tilsiktet overfiske av kvotene i Norge avdekkes som regel ved hjelp av fysiske kontroller av fartøyene på feltet eller ved landing av fisk, eller ved kontroller på fiskemottakene eller fiskeforedlingsbedriftene.

I Norge ble overfiske opprinnelig lagt inn i kvotefordelingssystemet. Fartøyet kan ha en fartøyskvote, som det kan fiske opp uavhengig av hvor mye fisk de andre fartøyene i fartøygruppen har tatt.

I Russland benyttes det en annen tilnærming. Russisk lov om administrative lovovertrædelser og russisk straffelov inneholder sanksjoner om overfiske av kvotene. Det gis mulighet til å inndra andeler av de totale kvotene som brukeren har for 10 år.

Norske myndigheter konstaterer kun at det foreligger overfiske uten å innstille fisket, men for russiske fartøyers del innstilles fisket når det foreligger overfiske av fastsatte kvoter.

Ifølge informasjon fra Fiskeridirektoratet utgjorde overfisket av norsk torskekvote i 2007 10 000 tonn. Overfisket skyldes kystfiskefartøyer, stort sett fartøyer med en lengde på 11 meter, samt fartøyer i såkalt "åpen gruppe", til tross for Fiskeridirektoratets tiltak innen omfordeling av kvoter mellom fartøygruppene. Til forskjell fra de tiltak som er vedtatt i Norge når det gjelder regulering av fangst av marine biologiske ressurser, følger russiske fartøyer under fisket russiske reguleringstiltak og stanser fisket når det forekommer overfiske.

Turist- og fritidsfisket i Norge er ikke gjenstand for kvotering. I statistikken over landinger fra Fiskeridirektoratet registreres kun fangster som selges via fiskesalgslagene og som utgjør en liten del av antatt totalt uttak av torsk. Begrepet "fritidsfiske" brukes for å betegne ulike typer fiske som skal gi befolkningen ekstra mat. Dessuten gir denne typen fiske mulighet for salg av fisk til fiskere som ikke er offisielt registrert som yrkesfiskere. Fritidsfiske på sjøen som drives av utlendinger klassifiseres i Norge som turistfiske. Det er altså slik at hoveddelen av mengden av turist- og fritidsfiske og overfiske fra kystfisket i Norge ikke tas med i den offisielle statistikken. Norske borgere og borgere fra EU-land med nødvendig lisens kan fiske inntil to tonn fisk og utføre denne. I henhold til forskrift om kvote for utførsel av fisk og fiskeprodukter fra fritidsfiske av 1. juni 2006 er det i Norge tillatt å føre ut inntil 15 kg. fisk eller fiskeprodukter pr. person pr. døgn.

Den norske part har avsluttet arbeidet med å fastslå omfanget av turistfisket i norske farvann. I Norge ble det i 2010 satt av 7000 tonn torsk til sports-, fritids- og turistfiske. Ressursuttaket i forbindelse med turistfisket vurderes å ligge på ca. 3000 tonn fisk, der andelen av torsk utgjør ca. 1500 tonn.

I Russland inngår fiske til eget bruk, fritids- og sportsfiske i TAC for marine biologiske ressurser.

Når det gjelder dette aspektet har Norge og Russland ikke gjennomført beslutningen om informasjonsutveksling om fritidsfiske og sportsfiske.

4.4 Vurderinger

Den russiske riksrevisjonen viser til at tilstanden for torske- og hysebestanden er betydelig forbedret, noe som har gjort det mulig å øke TAC. Under fortsettelsen av revisjonen ble det fastslått at overfisket av torsk og hyse i 2008 og 2009 var betydelig redusert sammenlignet med tallene fra 2005. Det er ikke fastslått noe overfiske av kvoten fra russiske fiskeres side i 2009, mens den norske hysekvoten viste et ubetydelig overfiske gjort av norske fiskere og fiskere fra tredjeland.

Metoden for samlet analyse av data fra satellittsporing og informasjon om transport og landinger av fisk i havner, som er beregnet på evaluering av det totale norske, russiske og tredjelands uttak av torsk og hyse i Barentshavet og Norskehavet, er vedtatt av formennene i Den blandete norsk-russiske fiskerikommisjonen. I 2010 har man ved hjelp av nevnte metode fått et omforent volum for totalt uttak av torsk og hyse basert på tallene fra 2009. Totalt omforent uttak for 2010 vil være klart før april 2011, altså før ICES starter utarbeidelsen av TAC anbefalinger for 2012.

Den russiske riksrevisjonen understreker viktigheten av at norske og russiske fiskerimyndigheter fortsetter arbeidet med analyse av totalt uttak av torsk og hyse i Barentshavet og Norskehavet. Arbeidet med å sikre maksimalt pålitelige tall for beregningene må også videreføres. Arbeidet med analyse av totalt uttak har stor betydning for vurderingen av bestandene og utarbeidelse av TAC.

Det konstateres at utvekslingen av informasjon om fritids- og sportsfisket, som ble avtalt gjennomført på 33. sesjon i Den blandete norsk-russiske fiskerikommisjonen, ikke har kommet i gang.

5 Tema 2: Gjennomføring av de beslutninger som ble truffet på 33. og 34. sesjon i Den blandete norsk-russiske fiskerikommisjonen om utveksling av informasjon når det gjelder satellittsporing, omlastninger til havs og landinger i tredjelands havner

I memorandumet ble det konstatert at:

- enkelte viktige beslutninger som ble truffet på 33. og 34. sesjon i Den blandete norsk-russiske fiskerikommisjonen av den russiske part, ikke er fullt ut gjennomført,
- gjennomføring av beslutningene i Den blandete norsk-russiske fiskerikommisjonen om informasjonsutveksling om satellittsporing, omlastninger til havs og landinger av fisk i tredjelands havner har stor betydning,

Det ble dessuten konstatert at norsk og russisk part ikke hadde lyktes å utarbeide en omforent ordning for fullstendig, løpende presentasjon av informasjon om data fra satellittsporing på fartøynivå for samtlige områder i Barentshavet og Norskehavet.

5.1 Gjennomføring av beslutninger om satellittsporing

I dag skjer utveksling av data fra satellittsporing av alle russiske fiskefartøyer som driver fiske i norske territorialfarvann og norsk økonomisk sone, samt alle norske fartøyer som driver fiske etter marine biologiske ressurser i russisk økonomisk sone innenfor rammen av "Omforent protokoll over avtaler mellom Norge og Russland innen spørsmål som gjelder satellittsporingssystemet for fiskefartøyer", som har vært i bruk siden 2000.

Den norske part mottar satellittdata som viser russiske fartøyers posisjon i Fastlands-Norges territoriale farvann, i Svalbard-sonen og ved Bjørnøya, men man mottar ikke satellittdata for russiske fiskefartøyers posisjon når de driver fiske i fiskevernsonen ved Svalbard.

Innenfor rammen av pilotprosjektet fra 1. oktober 2006 til 30. november 2008 foretok partene full utveksling av satellittsporingssdata for alle russiske fiskefartøyer som fisket i alle områder av Barentshavet og Norskehavet (ICES I og II), samt for alle norske fartøyer som drev fiske etter marine biologiske ressurser i nevnte områder, inkludert RØS og NØS, fiskerisonen ved Jan Mayen, fiskevernsonen ved Svalbard, den åpne delen av Barentshavet, et begrenset område av Norskehavet, et

begrenset område av fiskerisonen ved Færøyene nord for 62° N.

Under den 37. sesjon i Den blandete norsk-russiske fiskerikommisjonen underrettet den russiske part den norske part om at pilotprosjektet for utveksling av satellittsporingssdata for fiskefartøyer i Barentshavet og Norskehavet (i områdene ICES I og II) på fartøynivå som med hell hadde pågått siden oktober 2006, ville bli avsluttet 1. desember 2008, i forbindelse med at alle de oppgaver man hadde satt på dagsordenen for pilotprosjektet nå var helt og fullt løst.

Den norske part fortsetter p.t. å sende satellittsporingssdata for norske fiskefartøyer som driver fangst i nevnte områder til det russiske overvåkingssenteret.

Under møtet i ekspertgruppen 13.–15. februar 2007 i Murmansk der man foretok revisjon av "Omforent protokoll over avtaler mellom Norge og Russland innen spørsmål som gjelder satellittsporingssystemet for fiskefartøyer", ble det utarbeidet et utkast til ny protokoll.

Ved forordning fra Rosrybolovstvo nr. 1000 av 5. november 2009 "Om tiltak for gjennomføring av beslutninger truffet på den 38. sesjon i Den blandete norsk-russiske fiskerikommisjon" ble Rosrybolovstvo's internasjonale avdeling gitt i oppdrag å fortsette arbeidet med omforening av det nye utkastet til "Omforent protokoll over avtaler mellom Norge og Russland innen spørsmål som gjelder satellittsporingssystemet for fiskefartøyer". Prosedyrene for omforening av protokollen er p.t. ikke avsluttet.

5.2 Gjennomføring av beslutninger når det gjelder omlastninger til havs og landinger i tredjelands havner

Partene har fortsatt samarbeidet i NEAFC for å videreutvikle det omforente kontrollregimet i landingshavner når det gjelder fiskebestandene i NEAFCs konvensjonsområde.

Med innføringen av det statlige havnekontrollsystemet og endringer i russisk lovgiving, som fra

1. januar 2009 krever at marine biologiske ressurser fanget av russiske fiskefartøyer skal bringes inn til russisk tollterritorium, har, etter den russiske parts mening, behovet for informasjonsutveksling om omlastinger til havs og landinger i tredjelands havner mistet sin aktualitet.

Den norske Riksrevisjonen og Den russiske riksrevisjonen viser til at det statlige havnekontrollsystemet kun vil virke etter sin hensikt dersom alle deltagerlandene overholder sine kontrollforpliktelser og med en høy kvalitet på kontrollarbeidet. En av manglene ved det statlige havnekontrollsystemet må sies å være at tiltakene gjelder produkter av frossenfisk, tilvirket av marine biologiske ressurser som er fanget i NEAFCs konvensjonsområde.

Partene foretar ikke løpende utveksling av informasjon om omlastinger til havs og landinger i tredjelandshavner for fisk som utgjør fellesbestander i Barentshavet og Norskehavet (ICES I og II) på fartøynivå.

5.3 Årsakene til manglende gjennomføring

5.3.1 Årsakene til manglende gjennomføring av beslutningene om satellittsporing

Arbeidet med omforening av ”Omforent protokoll over avtaler mellom Norge og Russland innen spørsmål som gjelder satellittsporingssystemet for fiskefartøyer” er ikke avsluttet.

5.3.2 Årsakene til manglende gjennomføring av beslutningene om omlastinger til havs og landinger i tredjelandshavner

Etter den russiske parts mening har behovet for å utveksle informasjon om omlastinger til havs og landinger i tredjelandshavner falt bort i og med innføring av det statlige havnekontrollsystemet fra 1. mai 2007. Informasjon om omlastinger til havs og landinger i tredjelandshavner har i og med innføring av det statlige havnekontrollsystemet mistet sin aktualitet, ettersom meldingene til det statlige havnekontrollsystemet inneholder informasjon om landinger i tredjelandshavner og omlastinger av fisk. Informasjon om det statlige havnekontrollsystemet ligger ute på hjemmesidene til NEAFC og NAFO.

Den norske part mener at innføring av det statlige havnekontrollsystemet ikke fjerner behovet for slik utveksling og er rede til å foreta utveksling av nevnte informasjon.

5.4 Konsekvensene av manglende gjennomføring

Data over satellittsporing og posisjonering for fiskefartøyer brukes innen følgende områder:

- bekjempelse av UUU-fiske,
- kontroll av omlastinger og lasteoperasjoner til havs,
- kontroll med overholdelse av fiskerireglene i forbindelse med fiskefartøyers virksomhet i lukkede fiskeriområder,
- økt effektivitet av fiskerioppsynsfartøyenes virksomhet,
- økt effektivitet og bedre resultater fra forskningstokt når det gjelder å fastslå tilstanden til bestander av marine biologiske ressurser ved hjelp av informasjonsstøtte til slike tokt.

I forbindelse med at den russiske part har avsluttet pilotprosjektet har den norske part ikke tilgang til satellittsporingssdata om russiske fiskefartøyers posisjon i RØS i Barentshavet, Det tilstøtende området, fiskevernsonen ved Svalbard, samt NEAFCs reguleringsområde i den sentrale del av Barentshavet.

For å overvåke den russiske fiskeriflåtens virksomhet utenfor NØS benytter den norske part data fra satellittovervåking, data om kontrolltiltak, data om landinger av fisk i norske havner og data om landinger fra fisk i tredjelands havner.

Manglende utveksling av satellittdata om fiskefartøyenes posisjon utenfor NØS begrenser muligheten for den norske part til å foreta overvåking av russiske fiskefartøyer.

5.5 Vurderinger

Informasjonsutveksling om satellittsporing i tidsrommet 2006-2008 skjedde i henhold til pilotprosjektet som den russiske part avsluttet i forbindelse med at oppgavene var løst. Det ble utarbeidet et utkast til revidert avtale om satellittsporing, men prosedyrene i forbindelse med omforening av ”Omforent protokoll over avtaler mellom Norge og Russland innen spørsmål som gjelder satellittsporingssystemet for fiskefartøyer” er p.t. ikke avsluttet.

Partene foretar ikke fullstendig løpende informasjonsutveksling om omlastinger til havs og landinger i tredjelands havner når det gjelder fisk som utgjør fellesbestander i Barentshavet og Norskehavet (ICES I og II) på fartøynivå. Rosrybolovstvo mener at en slik utveksling er uaktuell i

forbindelse med innføring av havstatskontroll og kravene i russisk lovgiving om å føre fangster som russiske fartøy tar i Barentshavet inn til russisk tollterritorium. Ettersom norske fiskefartøyer ikke foretar omlasting av fisk til havs og heller ikke i praksis lander fisk i tredjelands havner vil informasjonsutvekslingen ikke bli fullverdig.

Den russiske riksrevisjonen mener i denne forbindelse at tiltak vedtatt av Den norsk-russiske fiskerikommisjon og som sikrer full og behørig informasjonsutveksling er av stor betydning i kampen mot ulovlig fiske i Barentshavet og Norskehavet og at det er nødvendig å sikre at disse tiltak blir gjennomført.

6 Tema 3: Fysisk kontroll av fangster, omlastinger til havs og landinger i tredjelandshavner

I memorandumet understrekes det at:

- russiske myndigheter som er ansvarlige for vern av fiskeressursene periodevis patruljerer fangstområdene, men ikke foretar kontinuerlig visuell kontroll av disse,
- man erkjenner mangelen på kontroll og muligheter for dette utenfor RØS,
- det er nødvendig å forsterke samarbeidet mellom kontrollorganene når det gjelder kontrollarbeidet,
- det er nødvendig å klargjøre fordelingen av styrings- og kontrollfunksjonene, konkretisere ansvaret og vedta regler for utveksling mellom ansvarlige offentlige myndigheter,
- det finnes problemer innen gjennomføring av kontroll med virksomheten til russiske fiskerierorganisasjoner i Russland (veterinærmyndigheter, sanitære myndigheter, havnemyndigheter o.a.), som gir seg uttrykk i at kontrollfunksjonene overlappes og er overflødige,
- tiltak innen havnekontroll som er vedtatt av NEAFC (Den nordøst-atlantiske fiskerikommissjon) har stor betydning for intensivering av kontrollregimet og for å sikre innhenting av informasjon om uttak av marine biologiske ressurser i Barentshavet og Norskehavet.

6.1 Myndighetenes kontroll med fiskefartøyer, transportskip og omlastinger til havs

Barentshavet er utkanthavet i Polhavet som omgir Norges og Russlands kyster, grenser til Europas nordlige kyster og Svalbard, Frans-Josefs land og Novaja Semlja. Barentshavet har et areal på 1 424 000 km² og dybder ned til 1600 m. Golfstrømmen gjør at Barentshavets sydvestlige del ikke fryser til vinterstid. Den sydøstre delen av Barentshavet bærer navnet Petsjorahavet. Barentshavet har en enorm økonomisk betydning både for Russland og for andre land.

Det er Grensetjenesten i Den føderale sikkerhetstjenesten (FSB) som er ansvarlig for vern og fysisk kontroll av fangster som er tatt i RØS, på kontinentalsokkelen og i territoriale farvann.

Rosrybolovstvo og den territoriale avdelingen for Barents- og Kvitsjøregionen foretar kontroll av

fangster av marine biologiske ressurser i konvensjonsområdene og indre vassdrag.

6.1.1 Virksomheten til Grenseavdelingen til FSB i Murmansk fylke

De unike fysiske og geografiske forhold i regionen har vesentlig påvirkning på hvordan Grenseavdelingen til FSB i Murmansk fylke (heretter grenseavdelingen) organiserer sin virksomhet. Her tenker man på den betydelige utstrekningen Den russiske føderasjons eksklusive økonomiske sone har i Barentshavet, fra grensen mot Norge i vest til Karaporten i øst. Grenseavdelingen gjennomfører sin virksomhet under en langvarig polarnatt med kraftige stormvinder fra nord og nordvest. Kysten, særlig i den vestre og sentrale del av Kolahalvøya, er full av et stort antall fjorder og vikar. I tillegg er det slik at RØS har to tilstøtende områder med en særlig rettslig status – Det tilstøtende området i vest og Smutthullet (Enklaven) i nord.

Grenseavdelingen har følgende hovedoppgaver:

- beskyttelse og vern av Den russiske føderasjons riksgrense,
- beskyttelse og vern av Den russiske føderasjons økonomiske og andre legitime interesser innenfor Den russiske føderasjons grensenære område, eksklusive økonomiske sone og kontinentalsokkel, samt vern av bestander av anadrome fiskearter som har sitt utspring i russiske elver, utenfor Den russiske føderasjons eksklusive økonomiske sone,
- statlig kontroll innenfor vern av marine biologiske ressurser,
- deltagelse i forhindring og forebygging av rettsstridig virksomhet, hindre terrorisme, piratvirksomhet, forebygginge illegal innvandring, bekjempelse av narkotrafikk, ulovlig omsetning av våpen og annet,
- deltagelse i søk etter og redning av mennesker på havet, sørge for sikkerhet for den nasjonale havflåte og miljøsikkerhet

Innenfor statlig kontroll og vern av marine biologiske ressurser har Grenseavdelingen følgende funksjoner:

- gjennomføring av kontrolltiltak til havs i områder med aktivt fiske,

- kontroll av skip i havkontrollpunktet "Sever-1" (Nord-1),
- kontroll av skip ved landinger i havner og havnepunkter,
- transport av inspektører til fiskefartøyene;
- analytisk oppfølging av fisket etter marine biologiske ressurser som russiske og utenlandske brukere driver,
- rettslig forfølgelse ved overtredelse av Den russiske føderasjons lover,
- statlig kontroll i havner,
- samarbeid med myndighetene i Murmansk fylke, som er involvert i vern av marine biologiske ressurser

Kystvakten i Grenseavdelingen benytter aktivt systemer for overvåking av overflatesituasjonen fra andre føderale myndigheter i sin virksomhet. Her kan nevnes bransjesystemet for overvåking av marine biologiske ressurser, overvåking og kontroll med virksomheten til fiskefartøyer fra Rosrybolovstvo, regionsystemet som sørger for sikker skipsfart i Finskebukten, systemet "Victoria" – et globalt automatisk system for overvåking og kontroll med posisjoneringen til skip fra Russlands transportministerium. Den viktigste mangelen ved bransjesystemet for overvåking av marine biologiske ressurser er forsinkelser på opp til to døgn i forbindelse med innsendelse av døgnmeldinger fra fartøyer til koordinasjonsavdelingen i Grenseavdelingen.

Det materialtekniske utstyret som grensemyndighetene har til rådighet gjør det mulig å løse oppgavene i forbindelse med vern av marine biologiske ressurser i Barentshavet. I tabell 4 er vist informasjon om tilgang på og bruk av skip og lufttransport hos Russlands FSB i Barentshavet.

Tabell 4

Tidsrom	Antall skip	Totalt antall patruljeringsdøgn	Bruk av lufttransport (timer) totalt/fly/helikopter
2005	17	2269	121 / 37 / 84
2006	15	2060	189 / 21 / 168
2007	15	2315	184 / 94 / 90
2008	15	1730	146 / 85 / 61
2009	14	1584	56 / 26 / 30
2010	14	1609	98 / 62 / 36

Antall inspektører som på døgnbasis foretok kontroll av fiskefartøyer i Barentshavet i 2005 – 2010:

Tabell 5

Tidsrom	Antall inspektører
2005	3-4 inspektører
2006	3-4 inspektører
2007	5-6 inspektører
2008	6-7 inspektører
2009	6-7 inspektører
2010	6-10 inspektører

Regjeringen i Murmansk fylke mener at eksisterende materialtekniske base gjør at Grenseavdelingen og Rosrybolovstvos territoriale avdeling for Barents- og Kvitsjøregionen sikrer et tilfredsstillende vern av marine biologiske ressurser. For å høyne effektiviteten ved vern av marine biologiske ressurser må inspektørene få tilgang til hurtiggående spesialfartøyer som kan holde samme hastighet som smuglerbåtene, og nødvendige spesialklær. Utgangspunktet bør være de vanskelige værforholdene i Barentshavet som de ansatte i fiskevernmyndighetene må jobbe under.

Grensemyndighetenes materialtekniske utrustning gjør det mulig å løse oppgavene i forbindelse med vern av marine biologiske ressurser. I 2009 fikk Grenseavdelingen et nytt grensepatruljeskip av typen 6457C "Sprut" til bruk ved vern av marine biologiske ressurser i Barentshavet.

Grensetjenesten ved FSB har behov for om lag 8–10 nye skip i året, mens byggekapasiteten gjør det mulig å bygge 1–2 skip og 5–6 mindre nye båter i året. Man har nå utarbeidet et sett av tiltak for å fornye flåten. Innenfor rammen av Det føderale målrettede programmet "Høyning av effektiviteten ved bruk og utvikling av ressurspotensialet innen fiskerisektoren i 2009–2013", vedtatt ved forordning fra Den russiske føderasjons regjering nr. 606 av 12. august 2008, planlegges det i perioden 2009–2013 å sette av ytterligere midler til Grensetjenesten i FSB for bygging av patruljeskip, motorbåter og mindre fartøyer for et beløp på 3,7 milliarder rubler. I henhold til nevnte føderale målrettede program planlegges det å bygge 6 patruljebåter, 202 motorbåter og 2 moderne patruljeskip av typen "Sprut" for grensekontrollformål.

6.1.2 Kontroll til havs

Det er Grensetjenesten i FSB som er ansvarlig for vern og fysisk kontroll av fangster som tas i RØS, på kontinentalsokkelen og i territoriale farvann.

Grenseavdelingen utøver sine funksjoner på grunnlag av russisk lovgiving og rettslige normer. De viktigste dokumenter som regulerer funksjoner i forbindelse med vern av marine biologiske ressurser er forordning fra FSB nr. 569 av 26. september 2005 "Om godkjenning av Regler for statlig kontroll innen vern av marine biologiske ressurser", forordning av FSB nr. 1 av 11. januar 2009 "Om godkjenning av Administrative regler for FSB i Den russiske føderasjon i forbindelse med utøvelse av statlige funksjoner for å sikre vern av marine biologiske ressurser og gjennomføring av statlig kontroll på dette området".

Grenseavdelingen bruker alle sine krefter og midler til å avdekke, hindre og forebygge ulovlig virksomhet.

Grensetjenestens database over virksomheten til fiskeriselskaper og deres fartøyer gjør det mulig på målrettet vis å samle underavdelingenes arbeid og å føre en nøye kontroll med virksomheten til de juridiske personer som driver med transport av fisk og fiskeprodukter. Dessuten er redere som tidligere har begått overtredelser underlagt særlig kontroll, dvs. full landingskontroll (alltid) og satellittkontroll. Juridiske personer kontrolleres således også. I tilfeller der det er snakk om store tap og utkopling av teknisk kontrollutstyr i 48 timer og mer i året kan disse straffes etter reglene i fiskerilovgivingen med inndragning av fangstrettigheter (inndragning av andeler).

Grenseavdelingen har følgende grunnleggende informasjon om virksomheten til fiskefartøylene før man foretar kontrolltiltak til havs:

- kvote som er tildelt den juridiske personen (informasjon fra Det føderale fiskeribyrået),
- kvote som er tildelt fartøyet fordelt på de enkelte arter av marine biologiske ressurser, områder og fangsttidspunkter, fiskeredskap (i følge fangstillatelsen, utstedt av den territoriale avdelingen for Barents- og Kvitsjøregionen),
- type fartøy og fartøyets kapasitet (informasjon fra administrasjonen for Murmansk havfiskehavn),
- informasjon om fartøyets virksomhet fra årets begynnelse, om det er begått overtredelser av naturvernlovgivingen (informasjon fra underavdelingene til Grenseavdelingen),
- data fra satellittovervåkingssystemet (fra Den statlige føderale avdeling "Overvåkingssenteret for fiskeri og kommunikasjon").

Koordinasjonsavdelingen til Grenseavdelingen foretar analytisk oppfølging fra det øyeblikk

fartøyet forlater havn for å gå til feltet. Her følger man fartøyets bevegelsesmønster over overvåkingssystemet, sjekker mulig utkopling av teknisk kontrollutstyr, sannsynlig kontakt med andre fartøyer, om fartøyet fisker opp kvoten i henhold til tildelt tillatelse, hvordan fartøyets kaptein bearbeider døgnmeldingene fra fartøyet. Analytisk oppfølging gjør det mulig å ha visshet om inntransportering til Den russiske føderasjons tollterritorium av marine biologiske ressurser og produkter fra bearbeiding av disse, som er tatt i Barentshavet, samt om inntransportering til utenlandske havner og landing der av marine biologiske ressurser som er tatt i NØS og områdene ved Svalbard og Bjørnøya.

Den viktigste informasjonskilden når fartøyet befinner seg til havs er døgnmeldingene fra kapteinen, der fartøyets fullstendige virksomhet pr. døgn framkommer – antall fangstoperasjoner, hvilket redskap som benyttes, nr. på fangstillatelsen, produksjon av ferdige produkter fra eget råstoff, omlastinger osv., samt koordinasjonsavdelingens analytiske beregninger, basert på fartøyets fangstkapasitet og avdekkede overtredelser – regler for kryssing av riksgrensen, regler for passering av havkontrollpunkt, utkopling av teknisk kontrollutstyr, fiske i forbudssoner, urapporterte omlastinger. To ganger i måneden mottar koordinasjonsavdelingen rapporter fra rederne med informasjon om fangster for samtlige fartøyer som tilhører den aktuelle juridiske personen.

Fartøyer fra Grenseavdelingen patruljerte i gjennomsnitt havområder i den aktuelle periode 1928 skipsdøgn med 15 patruljeskip. Ett fartøy er på havet 128 døgn i året eller noe over en tredjedel.



Vern av marine biologiske ressurser og statlig kontroll i denne sektoren skjer i henhold til føderale lover og departementale normative dokumenter og inneholder et sett av organisasjonsmessige, operative etterforskningsmessige, spesielle, tekniske, kontrollrelaterte, informasjonsrelaterte og analytiske, administrative, rettslige og andre tiltak. Disse tiltakene iverksettes av offisielle representanter for grensemyndighetene for å beskytte og verne Den russiske føderasjons økonomiske og andre legitime interesser innenfor grensenære områder, Den russiske føderasjons eksklusive økonomiske sone og kontinentalsokkel.

Ved utførelse av statlige funksjoner har offisielle representanter innenfor sine fullmakter rett til å:

- stanse og foreta inspeksjon av fiskefartøyer,
- kontrollere skipets dokumenter som bekrefter mannskapsmedlemmenes identitet, dokumenter som gir rett til å drive fiske, skips- og fangstdokumenter, samt redskaper for fangst (fiske) av marine biologiske ressurser, annet utstyr, verktøy og andre ting som benyttes i forbindelse med fisket, fangster av marine biologiske ressurser og produkter fra bearbeiding av disse,
- oppholde seg om bord på utenlandske fartøyer som driver fiske i RØS og på Den russiske føderasjons kontinentalsokkel og kontrollere hvordan disse driver fiske,
- oppholde seg om bord på fartøyer som foretar lasting, lossing og omlasting av marine biologiske ressurser og produkter fra bearbeiding av disse, og kontrollere nevnte operasjoner på fiskefeltene og i havner,
- kontrollere at brukere av marine biologiske ressurser overholder fiskerireglene etter marine biologiske ressurser, krav og betingelser som stilles i fangst- (fiske-) lisensen for marine biologiske ressurser, andre dokumenter som gir rett til bruk av marine biologiske ressurser,
- innstille fisket i henhold til regler fastsatt av Den russiske føderasjons regjering,
- anholde dem som bryter russisk lov og Den russiske føderasjons internasjonale forpliktelser innen fiskeri og bevaring av marine biologiske ressurser og inndra redskaper for fangst (fiske) av marine biologiske ressurser, utstyr, verktøy og andre ting, samt dokumenter og all fangst som er fanget (fisket) ulovlig som et midlertidig tiltak før retten avsier endelig dom, å sikre iverksettelse av dommen,
- oppbringe og eskortere fartøyer som bryter russisk lov og Den russiske føderasjons internasjonale forpliktelser innen fiskeri og bevaring av marine biologiske ressurser til nærmeste russiske havn (utenlandske fartøyer – til en av

de russiske havner som er åpne for anløp av utenlandske fartøyer),

- ta beslutninger og innenfor sin kompetanse utferdige protokoller om brudd på russisk lov og Den russiske føderasjons internasjonale forpliktelser, om innstilling av fangst (fiske) etter marine biologiske ressurser, om anholdelse av personer og oppbringelse av fartøyer som bryter bestemmelsene, om midlertidig, inntil retten har avsagt endelig dom, inndragning av redskaper for fangst (fiske) etter marine biologiske ressurser, utstyr og andre ting, samt dokumenter og alle ulovlige fangster av marine biologiske ressurser og produkter fra bearbeiding av disse,
- realisere andre rettigheter som Den russiske føderasjons lover og internasjonale forpliktelser gir anledning til

Kapteinen på grenseskipet (patruljeskipet) tar på egen hånd beslutning om å stanse et fartøy og foreta inspeksjon av det, med påfølgende rapportering til sin direkte overordnede.

Inspeksjon av fartøyet ved offisielle representanter fra de statlige kontrollmyndighetene, dvs. undersøkelse av fartøyet, skjer for å kontrollere at russisk lovgiving og Den russiske føderasjonens internasjonale forpliktelser innen fiskerisektoren og bevaring av marine biologiske ressurser, kravene i tillatelsene til fangst (fiske) av marine biologiske ressurser og andre dokumenter som er grunnlag for rettigheter til fangst (fiske) av marine biologiske ressurser overholdes.

Inspeksjon av fartøyet skjer i nærvær av fartøyets kaptein og (eller) en representant for eieren. I uoppsettelige tilfeller kan inspeksjon av fartøyet skje i nærvær av fartøyets mannskap, dersom ovennevnte personer ikke er tilgjengelige.

Under inspeksjonen av fartøyet kan det benyttes foto- og filmopptak, videoopptak og andre fastsatte metoder for å fastslå omstendighetene under inspeksjonen av fartøyet. Dette registreres i fartøyets inspeksjonsprotokoll.

Etter å ha kommet om bord på et fartøy som er stanset for inspeksjon, skal den offisielle representant for de statlige kontrollmyndighetene:

- presentere seg for fartøyets kaptein, oppgi stilling og etternavn og framvise sitt tjenestebevis,
- forklare for fartøyets kaptein grunnen til at fartøyet er stanset for å gjennomføre inspeksjon,

- kreve at fartøyets kaptein framlegger tillatelsen til å drive fangst (fiske) på marine biologiske ressurser, fangstdagbok og teknisk journal, om nødvendig – skipsdokumenter og navigasjonsdokumenter,
- gjennomføre inspeksjon av fartøyet

Under inspeksjonen av fartøyet kontrolleres følgende:

- dokumenter som bekrefter identiteten til fartøyets kaptein, mannskapsmedlemmene og andre personer som befinner seg om bord på fartøyet og som driver fangstvirksomhet, samt dokumenter som fastslår eierskapet til fartøyet og som bekrefter fartøyets bruksrettigheter,
- seilingssertifikat under statlig flagg,
- originaldokumenter av tillatelsen til fangst (fiske) på marine biologiske ressurser (med endringer og tillegg),
- fangstdagbok, teknisk journal, om nødvendig skipsjournal og maskinjournal, journal over skipsdøgnmeldinger,
- kvitteringer og fraktbrev for losset (mottatt) fangst av marine biologiske ressurser og produkter bearbeidet av disse, rapporter om leveranser og kvitteringer for mottak av marine biologiske ressurser og produkter bearbeidet av disse,
- skipslastdeklarasjoner med påtegning fra tollmyndighetene (dersom fangster av marine biologiske ressurser og (eller) produkter bearbeidet av disse transporteres utenfor Den russiske føderasjons grenser),
- kontrakter (avtaler) eller andre dokumenter, som kreves i henhold til russisk lov for transport av fangster av marine biologiske ressurser og produkter bearbeidet av disse til utenlandske havner,
- andre dokumenter om fiskevirksomheten;
- tilstedeværelse og funksjonsdyktigheten til teknisk kontrollutstyr og om fartøyets posisjon er i samsvar med de informasjonen fartøyet har gitt,
- at fartøyet har overholdt reglene for passering av havkontrollpunkter,
- lasterom, produksjons- og teknologiske fasiliteter på fartøyet, at størrelsen på disse og utstyret er i samsvar med skips- og lastedokumenter,
- størrelsen på og artssammensetningen av marine biologiske ressurser og produkter bearbeidet av disse som befinner seg om bord på fartøyet, at disse er i samsvar med tillatelsen til å drive fangst (fiske) etter marine biologiske ressurser og andre dokumenter, som bekrefter at de lovlig befinner seg om bord på fartøyet,

- utstyr for fangst (fiske) etter marine biologiske ressurser, utstyr og andre ting som brukes til fangst (fiske) etter marine biologiske ressurser, at disse er i samsvar med tillatelsen for fangst (fiske) etter marine biologiske ressurser, skipsdokumenter og lastedokumenter, er tillatt brukt til fangst (fiske) etter marine biologiske ressurser i det aktuelle område eller for den aktuelle art, samt fastsatte normkrav

Under kontroll av utstyr for fangst (fiske) etter marine biologiske ressurser, annet utstyr og andre ting kontrolleres at følgende er på plass:

- skilt med informasjon om at utstyret tilhører det aktuelle fartøyet,
- nr. på tillatelser til å drive fangst (fiske) etter marine biologiske ressurser,
- nr. på utstyr for fangst (fiske) etter marine biologiske ressurser, utstyr, verktøy, anlegg og andre ting, samt kontroll med at utstyr for fangst (fiske) etter marine biologiske ressurser er i samsvar med godkjente fiskeriregler for fiskeriområdet eller regler i henhold til Den russiske føderasjonens internasjonale forpliktelser innen fiskeri og bevaring av marine biologiske ressurser

Resultatene av kontrollen registreres i inspeksjonsprotokollen for fartøyet. Inspeksjonsprotokollen undertegnes av en offisiell representant for de statlige kontrollmyndighetene og fartøyets kaptein og (eller) en representant for fartøyets eier.

I henhold til kravene i russisk lov skal omlastinger av marine biologiske ressurser til havs skje i nærvær av en offisiell representant for Grensetjenesten i FSB. Imidlertid er det hovedsakelig pga. værforholdene ikke alltid mulig å sørge for sikkerheten til inspektørene når de settes om bord på fiskerifartøy og således vil det ikke til enhver tid kunne være en offisiell representant for Grensetjenesten om bord på hvert enkelt fartøy som foretar omlasting av fisk i Barentshavet.

Kapteinen på fartøyet eller rederen er pliktig til i god tid å underrette Grenseavdelingen i FSB i Murmansk fylke om tid og sted for omlastingen og avtale at en statlig inspektør er til stede under kontrollen. På grunnlag av mottatt informasjon treffer Grenseavdelingen beslutning om kontrollform (om statlig inspektør skal sendes til transportfartøyet, om inspektøren skal gjennomføre kontrollen fra grensevaktfartøyet eller om man skal basere seg på analytisk oppfølging fra koordinasjonsavdelingens side). Etter avsluttet

Tabell 6

Omlastninger	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Totalt antall søknader	-	-	-	574	529	-
Antall omlastninger	462	502	498	532	501	281
Kontrollert av statlige inspektører fra Den statlige sjøinspeksjon	158 (34 %)	203 (40 %)	141 (28 %)	163 (30 %)	159 (32 %)	177 (63 %)
Analytisk oppfølging ved koordinasjonsavdelingen	304	299	357	369	342	104

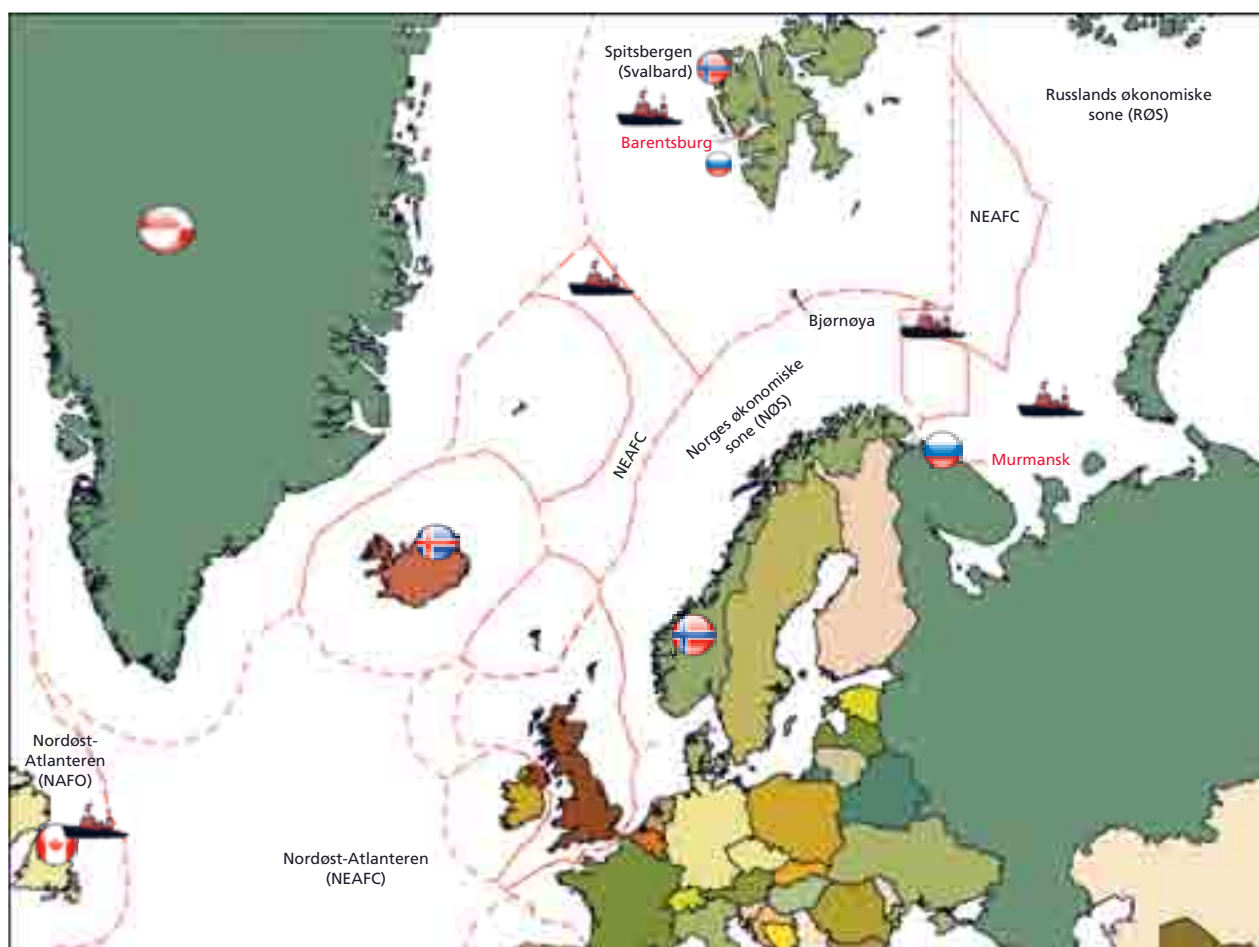
omlastning skal leverandørfartøyet og mottakerfartøyet til fastsatt tid sende inn fraktbrev som viser losset (mottatt) mengde fisk. Data om gjennomførte omlastninger er vist i tabell 6.

I 2009 har man satt en stopper for virksomheten til mindre kystfiskefartøyer (som ikke er utstyrt med teknisk kontrollutstyr) og som drev med ulovlige omlastninger av fisk og brakte fisken til land.

6.1.3 Virksomheten til Rosrybolovstvo's territoriale avdeling for Barents- og Kvitsjøregionen

Siden 2008 har Rosrybolovstvo organisert og gjennomført fiskeverntiltak i fiskekonvensjonsområdene i Nord-Atlanteren (NEAFC og NAFO). Dette er også gjort i RØS, territoriale og indre farvann i Barentshavet. De viktigste funksjoner er som følger:

- forebygging av ulovlig fiske etter marine biologiske ressurser,
- vern av nasjonale fiskeriinteresser i fiskekonvensjonsområdene.



Kart med oversikt over de viktigste fiskeverntiltak:

I Rosrybolovstvoss territoriale avdeling for Barents- og Kvitsjøregionen utføres kontrollfunksjonene av avdelingen for statlig havnekontroll og organisering av fisket til havs. Avdelingen teller 30 ansatte, hvorav 15 statlige inspektører.

Til å gjennomføre tiltak i forbindelse med kontroll og tilsyn med at russiske lover og Den russiske føderasjons internasjonale forpliktelser innen fiskeri og bevaring av marine biologiske ressurser overholdes trenger man minst to spesialiserte fiskerioppsynsfartøyer, med båter og motorer beregnet på bruk til havs og spesialutstyr for internettilkopling, bruk av kartografi, døgnmeldinger og annen operativ informasjon. Den russiske føderasjon er tilsluttet NEAFC-konvensjonen, siden 1. mai 2007 er derfor "Regler for kontroll og håndhevelse" vedtatt, rederne er informert om dette og opplegget er lagt ut på Rosrybolovstvoss hjemmeside.

Kronologien i inspektørenes handlingsmønster dersom man avdekker at fartøyer har begått brudd på reglene i NEAFC-sonen er fastsatt i §§ 28–32 i "NEAFCs regler for kontroll og håndhevelse".

6.2 Myndighetenes kontroll på land (omlastinger, fiskeforedlingsbedrifter, eksport etc.)

Fra 1. januar 2009 skal marine biologiske ressurser som er fisket i Barentshavet og produkter bearbeidet av disse, ifølge forordning fra Den russiske føderasjons regjering nr. 486 av 30. juni 2008 "Om innførsel av marine biologiske ressurser, fanget (fisket) i fangstområdene utenfor Den russiske føderasjonens indre havområder, Den russiske føderasjonens territorialhav, Den russiske føderasjonens eksklusive økonomiske sone og Den russiske føderasjonens kontinentalsokkel, samt i Asovhavet og Kaspiahavet, og produkter bearbeidet av disse", bringes inn til Den russiske føderasjonens tollterritorium.

Forordning fra Den russiske føderasjonens regjering nr. 990 av 24. desember 2008 "Om innførsel (utførsel) av fangster av marine biologiske ressurser, fanget (fisket) under kommersielt fiske i Den russiske føderasjonens indre vassdrag, i Den russiske føderasjonens territoriale hav, på Den russiske føderasjonens kontinentalsokkel, i Den russiske føderasjonens eksklusive økonomiske sone og produkter bearbeidet av disse" stiller også obligatoriske krav om innførsel av fangstene til russisk territorium.

Regler for anløp (utseiling) av fiskefartøyer til/fra Murmansk havn, samt for innførsel (utførsel) av fangster av marine biologiske ressurser og produkter bearbeidet av disse (heretter – reglene) er fastsatt i forordning fra Den russiske føderasjonens regjering nr. 184 av 19. mars 2008.

Reglene gir anledning til å foreta følgende kontroller av fartøyer og sjøprodukter: havnekontroll, grensekontroll, tollkontroll, sanitær- og karantenekontroll, veterinærkontroll.

6.2.1 Virksomheten til Grenseavdelingen innen havnekontroll

Rederen eller en person med fullmakt fra denne skal levere søknad med angivelse av tidspunkt for anløp (utseiling) og formålet med fartøyets havneanløp til havneadministrasjonen. For å gjennomføre kontrolltiltak underretter havneadministrasjonen de statlige kontrollmyndigheter om tidspunktet for fartøyets anløp (utseiling), hvor fartøyet vil ankre opp, tidspunkt for når kommisjonen skal tre sammen, og sørger for at kommisjonsmedlemmene blir transportert ut til fartøyet og tilbake.

Arbeidet i kommisjonen, som består av representanter for statlige kontrollmyndigheter, koordineres av representanten for grensemyndighetene, som etter avtale med kommisjonsmedlemmene tar beslutning om behovet for å foreta offentlig stikkprøvekontroll av fartøyet.

Registrering og statlig kontroll av fartøyer og sjøprodukter skjer ved kai eller på redan ved innseilingen til havnen i den rekkefølge som administrasjonen bestemmer i henhold til de søknader som er kommet inn fra rederne (eller personer med fullmakt fra disse).

Ventetiden for registrering og statlig kontroll av fartøyer og sjøprodukter fastsettes etter faktisk medgått tid hvor fartøyet har ligget til kai eller ankret opp på redan ved innseilingen til havnen, og skal ikke overstige tre timer.

Fartøyer som innfører sjøprodukter til havner registreres først. Fortrinnsrett ved registrering og statlig kontroll har fartøyer som fører fangster av ferskfisk eller frossenfisk (marine biologiske ressurser).

Kontrolltiltak som gjennomføres i havn for å registrere hvilke volumer av marine biologiske ressurser som er fanget (fisket), kan alt etter forholdene inkludere følgende:

- overvåking av lossing og registrering av lossete volumer av fangster av marine biologiske ressurser og produkter bearbeidet av disse,
- inspeksjon av produksjons- og lasterom om bord på fiskefartøyer og transportskip,
- veiing, måling, kalkulering av fangster av marine biologiske ressurser og (eller) produkter bearbeidet av disse, omkalkulering av produksjon til råstoff,
- kontroll av dokumenter som inneholder informasjon om volumer av fangster av marine biologiske ressurser, bearbeiding av fangstene, plassering av produktene om bord på fartøyet

Informasjon om fangstmengder av marine biologiske ressurser, arter og mengder av lossete produkter registreres i rapporter for registrering av fangstvolumer.

Kontroll foretas av alle fartøyer.

Under lossing foretas det stikkontroll av innholdet i kasser/esker, der man kontrollerer at de faktisk inneholder de arter som er oppgitt i dokumentene. Ca. 80 % av alle fiskefartøyer gjennomgår fullstendig lossekontroll, dersom det oppstår en form for mistanke foretar man alltid full lossekontroll.

Kontroll av lossing av fisk i havn skjer i henhold til forordning fra FSB nr. 569 av 26. september 2005 "Om godkjenning av regler for statlig kontroll innen vern av marine biologiske ressurser", som fastsetter de viktigste dokumenter som registreres som følge av kontroll, samt forordning fra FSB nr. 1 av 11. januar 2009 "Om godkjenning av administrative regler fra Den russiske føderasjons føderale sikkerhetstjeneste innen utførelse av statlige funksjoner for å sikre vern av marine biologiske ressurser og gjennomføring av statlig kontroll på dette området og opphevelse av forordning fra FSB nr. 568 av 26. september 2005".

Informasjon om artssammensetningen og mengde av lossete produkter registreres i rapporter for registrering av fangstmengder under lossing i havn (lossested). Ved utfylling av rapporten for registrering av fangstmengder med informasjon om underprodukter (torskelever, torskehoder, bein, fiskemel etc.) skal inspektørene alltid legge ved kopi og/eller utskrift av fangst dagbok eller teknologisk journal som gir opplysninger om hvilke produkter som er laget av underproduktene. Opplysninger om registrerte fangstmengder av marine biologiske ressurser (som følge av hver

enkelt registrering) oversendes til koordinasjonsavdelingen i Grenseavdelingen.

Landingskontroll i havn skjer i flere stadier. Første stadium inkluderer kontroll av dokumenter (tillatelser, døgnmeldinger fra fartøyene, fangst dagbøker, produksjonsjournaler, rapporter, cargo plan, kvalitetssertifikater og andre dokumenter). Deretter sammenholder man data fra de forskjellige dokumentene. Neste stadium inkluderer kontroll av veiingen av fisk under lossing. Man kontrollerer fangsten ved å telle antall kasser/esker, ta prøver og bestemme kassenes/eskenes gjennomsnittsvekt. Så bestemmes total mengde av fisk ved å multiplisere antall kasser/esker med gjennomsnittlig kasse-/eskevekt. Man kontrollerer så at mengdene av fisk er riktig registrert ifølge lossedokumentene. Deretter sammenholder man mengde og arter av fisk ved å sjekke dokumentene for den kontrollerte fangsten.

Kontrolltiltakene skjer i samarbeid med tollmyndighetene. Tolloven krever at det skal være nøye samsvar mellom oppgitt og faktisk vekt.

Ved et avvik på over 5 % i forhold til oppgitt vekt er det mulig å foreta korreksjon. I 2009 var det ca. 35 saker der faktisk vekt lå 5 % over oppgitt.

En form for tollkontroll er tollinspeksjon av varer og transportmidler. Etter det OAO "Murmansk trålflåte" sier, gjennomgår fiskeprodukter som russiske fartøyer innfører til russiske havner periodevis tollinspeksjon og tollkontroll fra tollmyndighetenes side. Slike former for kontroll krever at fiskeproduktene blir losset og brakt til et midlertidig lager på tollkontrollområdet med registrering av nøyaktig vekt på fiskeproduktene.

Transportskipene fra OAO "ATF" (Arkhangelsk trålflåte) lander opp til 3000 tonn fisk. Dette gjør det umulig å fastslå det nøyaktige volumet av fisk som befinner seg om bord på fartøyene. Fiskerireglene for Det nordlige fiskeribasseng, punkt 9.3, vedtatt ved forordning fra Rosrybolovstvo nr. 13 av 16. januar 2009 "Om godkjenning av fiskerireglene for Det nordlige fiskeribasseng", fastslår at ved landing av fisk tillates det et avvik fra den vekt som fartøyets kaptein på forhånd har meldt inn for den mengde fisk som befinner seg om bord med inntil 5 % i den ene eller andre retning og at man senere kan foreta korreksjon i fangst dagbok og tolldeklarasjon og underrette de behørlige kontrollmyndigheter om dette.

Internasjonal praksis innen kommersielt fiske til- later også avvik i beregning av frossenfisk med 2–4 % av vekten av rundfisk, uten at dette medfører straffesanksjoner.

I henhold til forordning fra Den føderale tolltjenesten nr. 378 av 4. mars 2009 kreves det i dag at man ved tollregistrering for å bekrefte opprinnelsesland for de sjøprodukter som innføres framlegger for tollmyndighetene fraktbrev med påtegninger fra inspektørene i den statlige sjøinspeksjon eller rapporter for registrering av fangstvolumer, utferdiget av inspektører fra den statlige sjøinspeksjon. Den statlige sjøinspeksjonen skal bringe lasten til et tolllager for å bestemme nøyaktig vekt på lasten, noe som medfører dobbelt arbeid for kontrollmyndighetene og dødtid for fartøyene.

Murmansk fiskehavn har imidlertid ikke tilstrekkelig frysekapasitet til å lagre alle sjøprodukter som innføres til Den russiske føderasjonens tollterritorium. Kjølelagrene er i visse tilfeller ikke i stand til å ta i mot frossenfisk, og uten lossing og at inspektørene fra den statlige sjøinspeksjonen utferdiger rapport, er det umulig å gjennomføre tollregistrering av innførte sjøprodukter. Dette fører til at fartøyene er nødt til å vente på å få losset, og rederne lider store økonomiske tap. Utgifter som rederne har medfører økte kostnader på sjøproduktene.

Alle reelle fangster som registreres under lossekontrollen registreres i fangstdagboken (bekreftes av inspektørens underskrift og stempel) og regnes av mot brukerens kvote. I 2009 ble det ikke avdekket tilfeller av overfiske utover kvoten.

Dersom det under kontrolltiltakene avdekkes brudd på russisk lov eller Den russiske føderasjonens internasjonale forpliktelser innen fiskeriområdet, vil offisielle representanter for statlige kontrollmyndigheter innenfor sin kompetanse treffe alle nødvendige tiltak for å sette en stopper for slike brudd og trekke overtrederne til ansvar.

6.2.2 Gjennomføring av tiltak innen havnestatskontroll i Den russiske føderasjonen

En av hovedgrunnene for å innføre havnestatskontroll av utenlandske fartøyer er å sette en stopper for prisdumping på frossenfisk og fiskeprodukter i utenlandske havner, samt å forsvare interessene til lovlydige fiskere.

Den russiske føderasjonen har sluttet seg til den internasjonale konvensjonen om fiske i det Nordøstlige Atlanterhavet, der konvensjonspartene har

opprettet NEAFC-kommisjonen. I november 2006 fant den 25. sesjon i NEAFC sted, der man enstemmig vedtok å innføre fra 1. mai 2007 en ny redaksjon av "NEAFCs regler for kontroll og håndhevelse", som for å styrke bekjempelsen av UUU-fisket også fikk et nytt kapittel "Havnestatskontroll av utenlandske fartøyer".

Havnestatskontroll har vært i funksjon i Russland siden 1. mai 2007. Det konstateres at fra 1. januar 2009 er lignende tiltak innført også i de stater som er medlem av NAFO-konvensjonen.

Reglene fastslår at utenlandske fiskefartøyer som fører fangster av marine biologiske ressurser, tatt i NEAFCs konvensjonsområde og i NAFOs reguleringsområde, kun kan lande og omlaste fisk i bestemte havner.

I henhold til prosedyrene for havnestatskontroll skal kapteiner på utenlandske fartøyer som ønsker å anløpe havn senest tre virkedager før beregnet ankomsttid underrette kompetente myndigheter i havnestaten. For dette formål sender kapteinene meldinger i henhold til reglene i kapittel V i "NEAFCs regler for kontroll og håndhevelse", vedtatt av Den nordøstatlantiske fiskerikommisjon (NEAFC) og kapittel V "Tiltak for bevaring og håndhevelse", vedtatt av Den nordvestatlantiske fiskerikommisjon (NAFO).

Lossing kan først starte etter behørig kontroll av opplysningene i meldingene og at kompetente myndigheter i havnestaten har utstedt tillatelse. Dersom det ikke foreligger bekreftelse kan havnestaten, som et unntak, gi tillatelse til å gjennomføre hele eller en del av lossingen, men i dette tilfellet skal fisken bringes til et lager under kontroll av kompetente myndigheter. Først etter at man har mottatt ovennevnte bekreftelse kan fisken frigjøres for salg, overlevering eller transport. Dersom man i løpet av 14 dager etter at fisken er losset ikke har mottatt bekreftelse, kan havnestaten beslaglegge fisken og disponere over den i henhold til nasjonale lover.

Ifølge forordning fra Den russiske føderasjonens regjering nr. 735 av 1. november 2007 "Om endringer i visse dokumenter fra Den russiske føderasjonens regjering i forbindelse med overføring av funksjoner innen fiskerisektoren", forordning fra Den russiske føderasjonens statlige fiskerikomité nr. 162 av 20. februar 2008 er Den statlige fiskerikomites territoriale avdeling for Barents- og Kvitsjøregionen (det nåværende Føderale fiskeribyrået) pålagt ansvaret for

havnestatskontroll av utenlandske fartøyer ifølge NEAFCs ”regler for kontroll og håndhevelse”. Ved forordning fra Rosrybolovstvo nr. 60 av 30. januar 2009 er Det føderale fiskeribyråets territoriale avdeling for Barents- og Kvitsjøregionen pålagt ansvaret for havnestatskontroll av utenlandske fartøyer ifølge NAFOs ”Tiltak for bevaring og håndhevelse”.

Den territoriale avdeling for Barents- og Kvitsjøregionen kontrollerer de opplysninger som oppgis i innsendte NEAFC- og NAFO-meldinger, samt opplysninger fra følgende kilder: databaser over lisenser, satellittsporingsdata (områder og aktivitet, herunder tråling) og døgnmeldinger fra fartøyene.

Det må imidlertid sies at selv om man har fått en positiv effekt fra innføring av havnestatskontroll, så finnes det også mangler, i første rekke dekningsgraden av landete produkter.

I henhold til reglene i NEAFCs ”regler for kontroll og håndhevelse” kapittel V, § 20, benyttes havnestatskontroll ved landinger eller omlastinger i de land som er tilsluttet konvensjonen overfor fartøyer som fører frossenfisk av marine biologiske ressurser, fanget i konvensjonsområdet av utenlandske fiskefartøyer, som ikke har vært landet eller omlastet i havn.

Det må også sies at fisk som landes i land som ikke er tilsluttet NEAFC, eller saltet og iset fisk produsert av marine biologiske ressurser fanget i NEAFC’s konvensjonsområde, ikke er omfattet av prosedyrene for havnestatskontroll.

Ved forordning fra Den russiske føderasjonens regjering nr. 35 av 2. februar 2010 ”Om enkelte spørsmål for Det føderale fiskeribyrået” fastslås det at Rosrybolovstvo har fullmakt til å samarbeide med Den europeiske union når det gjelder gjennomføringen av regler fra Rådet i EU nr. 1005/2008 av 29. september 2008 om fastsettelse av et system for å hindre, stanse og eliminere UUU-fisket. Forordning fra Rosrybolovstvo nr. 58 av 3. februar 2010 fastsetter regler for utfylling av fangstsertifikater for marine biologiske ressurser for fisk og andre produkter av marine biologiske produkter som eksporteres til EU-land.

6.3 Samarbeidet mellom norske og russiske myndigheter

Starten på samarbeidet mellom norske og russiske kontrollmyndigheter innen vern av

fiskebestandene i Barentshavet og Norskehavet var opprettelsen av Det permanente norsk-russiske utvalg innen forvaltning og kontroll i fiskerisektoren (heretter – Det permanente utvalg) i 1993 etter et vedtak under den 22. sesjon i Den blandete norsk-russiske fiskerikommisjonen. I løpet av den tid som er gått har man arbeidet med å forbedre den gjensidige forståelse mellom de to lands kontrollmyndigheter.

Det permanente utvalg har følgende oppgaver:

- informasjonsutveksling om systemene for fiskeriforvaltning og –kontroll i Norge og Russland,
- oppsummering av arbeidet med analyse av informasjon om overfiske av kvotene for torsk og hyse, utarbeidelse av fellestiltak for å styrke kontrollen med og sette en stopper for ulovlig fiske,
- man har utarbeidet og videreutvikler omregningsfaktorer for fisk og fiskeprodukter,
- det er utarbeidet et utkast til ”Omforent protokoll over avtaler mellom Norge og Russland innen spørsmål som gjelder satellittsporingsystemet for fiskefartøyer”,
- det er utarbeidet fellesregler for åpning og stenging av fiskefelt for bunnfisk og reker,
- det er utarbeidet en fellesinstruks for måling av sorteringssystemer,
- man vurderer muligheten for å etablere et elektronisk meldesystem for fiskefartøyer (ERS);
- man organiserer arbeidet med felles kontrollgrupper for inspeksjon av fiskefartøyer i Smuttullet (Enklaven) og det tilstøtende området i Barentshavet,
- det er etablert et underutvalg under Det permanente utvalg for å utarbeide tiltak for å bedre kontrollen og sikre bruk av straffesanksjoner i forbindelse med overtredelser av nasjonale fiskeriregler i Barentshavet og Norskehavet

Alle beslutninger i Det permanente utvalg er blitt godkjent på sesjonene til Den blandete norsk-russiske fiskerikommisjonen. De viktigste bestemmelsene som fastsetter regler for samarbeid mellom norske og russiske kontrollmyndigheter ble for første gang nedfelt i 2001 i Memorandum om samarbeid innen kontroll. Under den 37. sesjon i Den blandete norsk-russiske fiskerikommisjonen undertegnet partene en revidert versjon av nevnte Memorandum og avtalte på regelmessig basis å revurdere Memorandumet og ved behov å gjøre endringer og tillegg i det.

Grenseavdelingen til FSB i Murmansk fylke har opprettet faste kontakter med grensemyndighetene i nabolandene. Samarbeidet mellom kompetente myndigheter i Norge og Russland innen statlig kontroll, også når det gjelder bevisførsel for overtredelse av fiskerireglene, har vært gjennomført i henhold til internasjonale avtaler. I 2008 ble spørsmålet om bekjempelse av kriminalitet innen fiske av marine biologiske ressurser drøftet på et bilateralt møte med representanter for den norske Kystvakten og på et trilateralt møte mellom finsk politi og det norske justis- og politidepartement.

Innenfor rammen av samarbeidet har det vært gjennomført fellestiltak innen vern av Det tilstøtende området i Barentshavet og innen utveksling av inspektørgrupper mellom Skvadron Nord i den norske Kystvakten og Grenseavdelingen i FSB i Murmansk fylke.

6.4 Kontrolltiltak i tredjeland

I henhold til de tiltak som havnestatskontroll setter opp skal minst 15 % av alle landinger kontrolleres i utpekte havner. Det fartøys stat som har produsert produktene får tilsendt skjema PSC-3, som inneholder resultatene av kontrollen.

Det er foretatt analyse av informasjon om inspeksjoner av landinger av fisk fra fiskefartøyer og transportskip i utenlandske havner basert på prosedyrene for havnestatskontroll. Alle tilfeller av avvik når det gjelder volumet av fisk som faktisk er landet i forhold til det som er oppgitt i skjemaet, har vært forklart med regnefeil ombord på fartøyet (rulling, unøyaktigheter ved veieutstyret).

Ifølge informasjon fra finanskontrollmyndighetene i Storbritannia, Nederland, Spania, Island og Færøyene, skjer havnekontroll med landinger av fisk i havner i disse landene etter NEAFCs regler. Det er f.eks slik at i følge NEAFC-reglene skal minst 15 % av alle landinger som et obligatorisk krav kontrolleres i europeiske havner. Ifølge den informasjon man sitter inne med følges dette kravet. Blant de overtredelser man har kunnet konstatere er dårlig emballasje på fisken, som gjør det umulig å identifisere den, uriktig utfylte skipsdokumenter, imidlertid vurderes disse avvikene som ubetydelige.

Ifølge de svar man har fått har systemet for havnekontroll gjort det mulig å fjerne problemet med manglende informasjon om kvoter og kvoteutnyttelse og er således blitt et element i forvaltningssystemet for fiskeriene. Ifølge de landinger av fangster som er foretatt i Barentshavet og Norskehavet er det ikke konstatert at det har foregått ulovlige eller ikke-kontrollerte landinger.

Informasjon om mengder og volumer av landinger fra russiske fartøyer i Nederland og på Færøyene i 2008–2009 og foreløpig i 2010, herunder antall landinger av torsk og hyse, er samlet inn av Den territoriale avdeling for Barents- og Kvitsjøregionen under havnestatskontroll og er vist i tabell 7.

På Færøyene ble det stort sett omlastet pelagisk fisk: kolmule, atlantisk sild, makrell og lodde. Omlastingene skjedde til transportskip for videre transport til andre havner (stort sett russiske).

Slike omlastinger skjer først og fremst av økonomiske grunner: det er betydelige kostnader forbundet med å frakte fisken fra de tradisjonelle

Tabell 7

Land	Bekreftet antall meldinger, stk.			Landet fisk	
	PSC-1	PSC-2	Totalt	Totalt, tonn	Herav torsk og hyse, tonn
26. februar – 31. desember 2008					
Nederland	4	359	363	62 929	52 878
Færøyene	200	2	202	214 103	0
1. januar – 31. desember 2009					
Nederland	9	344	353	79 000	55 475
Færøyene	170	2	172	187 927	164
1. januar – 30. november 2010					
Nederland	5	283	288	70 690	64 208
Færøyene	181	5	186	192 516	332

fiskefeltene til kjøper. Her spiller også værforholdene inn. De kompliserer direkte omlastinger på fiskefeltet, dessuten er slike operasjoner forbudt ved lov i Færøyenes økonomiske sone.

6.5 Resultatene av kontrolltiltakene, avdekkede regelbrudd

6.5.1 Kontroll til havs

6.5.1.1 Resultatene av kontrollvirksomheten til Grenseavdelingen

Vurderingskriteriene for effektiviteten ved vern av marine biologiske ressurser er på det nåværende tidspunkt ikke vitenskapelig begrunnet eller definert. Etter Grenseavdelingens mening er hovedkriteriene for vurdering av effektiviteten ved vern av marine biologiske ressurser som følger:

- 1 Antall inspeksjoner: til havs, i havkontrollpunktet "Sever-1", i havner og havnepunkter.
- 2 Antall saker som gjelder administrative lovovertrедelser.
- 3 Mengden av beslaglagte produkter.
- 4 Størrelsen på ilagte bøter.
- 5 Antall straffesaker.
- 6 Antall produkter som er blitt destruert.
- 7 Antall fartøyer/skip det er tatt beslag i.

Antall inspeksjoner av fiskefartøyer (russiske og utenlandske) i Barentshavet i 2005–2010 og resultatene av disse er vist i tabell 8.

De viktigste typer av administrative lovovertrедelser er:

- 1 Overtredelser som gjelder separat registrering av fangst og mottak etter forskjellige arter av marine biologiske ressurser.

- 2 Angivelse av vektforholdet mellom artene i fangsten, fiskeredskapene og fangstområdene.
- 3 Transport av ulovlig fangete marine biologiske ressurser.
- 4 Uregistrerte marine biologiske ressurser ombord på fartøyene.
- 5 Brudd på reglene om innsendelse av døgnmeldinger og bruk av teknisk kontrollutstyr.
- 6 Fartøyene bryter reglene for passering av fastsatte kontrollpunkter ved kryssing av RØS ytre grense.

For å sikre at kontrolltiltakene innen fiske og volumer av marine biologiske ressurser som innføres til Den russiske føderasjons territorium følges, har man, for å redusere ulovlig fiske, ved forordning fra FSB nr. 56 og nr. 91 fra Rosrybolovstvo av 15. februar 2010 vedtatt Regler for russiske og utenlandske fartøyers passering av kontrollpunkter og et system for kontrollpunktene.

Kontrollpunktene i RØS benyttes til gjennomføring av kontrolltiltak i forbindelse med statlig kontroll innen vern av marine biologiske ressurser i forhold til russiske og utenlandske fartøyer som driver fiske eller ressursundersøkelser til havs i RØS og på Den russiske føderasjonens kontinentalsokkel, når nevnte fartøyer går inn i RØS for å drive fiske og når de forlater RØS.

Passering av kontrollpunktene er et obligatorisk krav for fartøyene. Ved passering av kontrollpunktene gjennomføres det kontrolltiltak på fartøyene.

Nevnte forordning inneholder også bestemmelser om opprettelse av kontrollpunktet "Sever-2" (Nord-2) i Barentshavet. Dette kontrollpunktet gjelder kun for russiske og utenlandske fiskefartøyer som driver loddefiske og har gjort det mulig

Tabell 8

Tidsrom	Antall inspeksjoner i Barentshavet av russiske/utenlandske fartøyer	Antall inspeksjoner i Det tilstøtende området av russiske/utenlandske fartøyer	Totalt antall avdekkede overtredelser av naturvernloven, begått av russiske/utenlandske fartøyer
2005	804/14	-/-	125/1
2006	753/9	2/-	199/-
2007	609/19	-/-	109/15
2008	525/24	5/-	153/13
2009	747/59	4/2	83/1
2010	778/24	3/2	127/-

Tabell 9

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Saker i forbindelse med administrative lovovertrædelser	109	199	150	193	126	127
Ilagte bøter (i tusen rubler)	7 898,9	39 161,2	30 423,1	38 074,4	31 626,5	13,6
Beslaglagte fiskefartøyer	-	-	-	2	1	1
Beslaglagt ulovlig fanget fisk (i tonn)			172,3	178	92	0
Inndratt fisk (i tonn)	-	-	86,6	436,7	117,1	0,07
Salg av inndratt fisk (i tusen rubler)				8 261,6	169,4	0
Inndratt kongekrabbe (stk)				4 113	12 875	31 928
Destruert fisk (krabbe)	-	-	krabbe – 1351 stk., krabbekjøtt – 317 kg	krabbe – 412 stk., krabbekjøtt – 347 kg	krabbe - 910 stk.	31,8 tonn lemmer, 2 tonn krabbekjøtt

å redusere redernes kostnader til ikke-produksjonsformål for gjennomføring av kontrollprosedurene.

De viktigste resultatene av virksomheten til statlige inspektører fra Den statlige sjøinspeksjon under Grenseavdelingen er vist i tabell 9.

Ved overtredelse av Den russiske føderasjonens fiskerilovgivning om administrative lovovertrædelser kan det ilegges administrative bøter på 0,5 til 3 ganger verdien av de marine biologiske ressurser som er objektet for den administrative lovovertrædelse. Domstolen kan også ilegge en ekstrastraff ved å ta beslag i fartøyet og redskaper som har vært brukt i forbindelse med administrative lovovertrædelser.

I tillegg er de marine biologiske ressurser som ble fisket ulovlig, dvs. uten fangstillatelse (kvote), også gjenstand for inndragning.

6.5.1.2 Resultatene av virksomheten til Rosrybolovstvo's territoriale avdeling for Barents- og Kvitsjøregionen

I tidsrommet 2008–2009 ble det gjennomført fiskeverntiltak innen kontroll og overoppsyn med at russisk lovgiving og Den russiske føderasjonens internasjonale forpliktelser innen fiskeri og bevaring av marine biologiske ressurser overholdes. Fiskeverntiltakene ble gjennomført ved hjelp av

innleide fartøyer og et fartøy fra Murmanrybvods nød- og redningsavdeling.

Nevnte tiltak ble gjennomført i Den russiske føderasjonens indre farvann (utløpet av elver til Barentshavet og Kvitsjøen på Kolahalvøya), i Det tilstøtende fiskeriområdet i Barentshavet, i åpne farvann ved Svalbard, i NEAFCs reguleringsområde og sammen med Grenseavdelingen i FSB i Murmansk fylke i RØS i Barentshavet.

De viktigste resultatene av dette arbeidet er vist i tabell 10.

Tabell 10

De viktigste resultater av arbeidet	2008	2009
Opparbeidet antall skipsdøgn innen fiskevern	365	361
Antall kontroller til havs	84	104
Antall avdekkete lovovertrædelser	18	26
Ilagte bøter (i tusen rubler)	881,5	1 342,0

Avdekkete lovovertrædelser er ikke forbundet med UUU-fiske, men med at rapportering ikke er blitt innsendt i rett tid.

6.5.2 Havnekontroll

Resultatene av de kontrolltiltak som statlige inspektører fra Den statlige sjøinspeksjon under

Tabell 11

Kontroll fra GMI*	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Inspiserte/kontrollerte landinger i havner og havnepunkter:	2213/641	2200/638	2734/792	4144/1201	4972/1450	6019/1987
Russiske	2212	2199	2731	4126	4858	5917
Utenlandske	1	1	3	18	114	102
Avdekkete brudd på naturvernlovgivingen	126	199	124	166	84	127

* GMI – Den statlige sjøinspeksjonen

FSB i Murmansk fylke foretok i tidsrommet 2005–2010 er vist i tabell 11.

6.5.3 Resultatene av tiltak i forbindelse med havnestatskontroll

Fra 26. februar 2008 til 31. desember 2008 foretok spesialister fra Den territoriale avdeling for Barents- og Kvitsjøregionen kontroll av 1022 meldinger (herav 600 av typen PSC-1 og 422 av typen PSC-2) fra partenes befullmektigede myndigheter. I utenlandske havner ble det i forbindelse med havnestatskontroll landet 365 629,8 tonn fisk fra russiske fiskefartøyer.

Antall meldinger og landet fisk fordelt på ulike land i forbindelse med havnestatskontroll i regi av Den territoriale avdeling for Barents- og Kvitsjøregionen i NEAFC-området i 2008 er vist i tabell 12.

Under en kontroll i forbindelse med havnestatskontroll i 2008 ble det avdekket brudd på russisk fiskerilovgivning av fartøyet M-0276 "Olga-1", tilhørende rederlaget OOO "Vostok-M". Fartøyet hadde fisket i RØS i henhold til kvote tildelt sel-

skapet OOO "Severnaja rybopromysjlenaja kompania" (Det nordlige fiskeriselskap) og hadde brutt fiskerireglene for Det nordlige fiskeribas-seng. Saken ble oversendt til Grenseavdelingen, som på grunnlag av sakens fakta besluttet å stille OOO "Severnaja rybopromysjlenaja kompania" til administrativt ansvar i henhold til Den russiske føderasjons lov om administrative lovover-tredelser § 8.37 2. ledd. Den administrative boten ble satt til 100 000 rubler. Etter kontroll av mel-dingen ble fartøyet ilagt forbud mot å lande fisk i Norge.

I 2009 kontrollerte spesialistene ved Den territo-riale avdeling for Barents- og Kvitsjøregionen 1006 meldinger (577 av typen PSC-1 og 429 av typen PSC-2) fra partenes befullmektigede myn-digheter. I utenlandske havner ble det i forbin-delse med havnestatskontroll landet 393 747,59 tonn fisk fra russiske fiskefartøyer.

Antall meldinger fordelt på land i forbindelse med havnestatskontroll i regi av Den territoriale avde-ling for Barents- og Kvitsjøregionen i NEAFC- og NAFO-områdene er vist i tabell 13.

Tabell 12

Land	Ubekreftede meldinger	Bekreftede meldinger			Landet fisk
	PSC-1	PSC-1	PSC-2	I alt fra 26.02.08	I alt fra 26.02.08
England	-	1	18	19	2 242,7
Nederland	-	4	374	378	62 929,5
Danmark	-	12	1	13	9 171,0
Island	-	25	6	31	5 944,1
Spania	-	4	1	5	562,9
Litauen	-	1	-	1	235,2
Norge	1	352	9	362	67 524,3
Portugal	-	-	10	10	594,5
Færøylene	-	200	2	202	216 425,6
I alt	1*	599	422	1021	365 629,8

* det ble avdekket ett tilfelle av brudd på fiskerireglene for Det nordlige fiskeribas-seng av fartøyet M-0276 "Olga-1", tilhørende rederlaget OOO "Vostok-M".

Tabell 13

Land	Bekreftede meldinger		
	PSC1	PSC2	I alt
England	-	46	46
Nederland	10	344	354
Grønland	1	-	1
Danmark	14	-	14
Island	32	-	32
Spania	5	4	9
Canada	2	-	2
Norge	343	33	376
Færøyene	170	2	172
I alt for alle land	577	429	1006

Mengde fisk landet i 2009 fordelt på ulike land i forbindelse med havnestatskontroll i regi av Den territoriale avdeling for Barents- og Kvitsjøregionen i NEAFC- og NAFO-områdene er vist i tabell 14.

Antall meldinger og landet fisk fordelt på ulike land i forbindelse med havnestatskontroll som Den territoriale avdeling for Barents- og Kvitsjøregionen foretok i NEAFC-området i 2010 er vist i tabell 15.

I tidsrommet 2008–2010 har Rosrybolovstvosterritoriale avdeling for Barents- og Kvitsjøregionen

Tabell 14

Land	Fangster i NAFO	Fangster i NEAFC	I alt fra årets begynnelse
England	-	5 492,06	5 492,06
Nederland	331,5	79 000,04	79 331,54
Grønland	-	119,37	119,37
Danmark	-	28 023,95	28 023,95
Island	-	4 885,51	4 885,51
Spania	1 789,61	1 414,39	3 204,00
Canada	543,29	-	543,29
Norge	208,03	72 019,70	72 227,73
Færøyene	-	187 927,08	199 920,15
I alt	2 872,42	390 875,17	393 747,59

nen i alt kontrollert 2911 meldinger (PSC-1 – 1713 og PSC-2 – 1198) i utenlandske havner i 11 land. I forbindelse med havnestatskontroll er det landet 759 377,39 tonn fisk fra russiske fiskefartøyer.

Antall fartøyer med tillatelse til å fiske i Barentshavet og Norskehavet, herav med tillatelse til å fiske torsk og hyse fordelt på kystfiskefartøyer og havfiskefartøyer, er vist i tabell 16.

Merknad: Ettersom noen fartøyer samtidig har tillatelser både til kommersielt fiske og kystfiske, er det totale antall fartøyer ikke sammenfallende

Tabell 15

Land	Bekreftede meldinger			Landet fisk
	PSC-1	PSC-2	I alt pr. 30.11.10	I alt pr. 30.11.10
England	-	12	12	3 076,92
Nederland	5	283	288	70 689,66
Island	42	-	42	10 393,02
Spania	5	-	5	777,90
Norge	304	47	351	74 010,72
Færøyene	181	5	186	192 516,16
I alt	537	347	884	351 464,38

Tabell 16

År	Totalt antall fartøyer	Kommersielt fiske		Kystfiske	
		totalt	herunder torsk og hyse	totalt	herunder torsk og hyse
2008	289	233	153	113	79
2009	298	246	147	112	79
2010	185	152	100	51	42

med det totale antall fartøyer med tillatelser til kommersielt fiske og kystfiske. I 2008 lå det totale antall tillatelser på 346 (57 fartøyer hadde tillatelser både til kommersielt fiske og kystfiske), i 2009 var tallene henholdsvis 358 (60 fartøyer) og pr. 16. mars 2010 – henholdsvis 203 tillatelser (18 fartøyer).

6.6 Vurderinger

Med bakgrunn i eksisterende materialteknisk base gjennomfører Grenseavdelingen og Rosrybolovstvos territoriale avdeling for Barents- og Kvitsjøregionen et tilfredsstillende vern av marine biologiske ressurser.

Siden 2008 har fiskevern fartøyer foretatt kontinuerlig patruljering av konvensjonsområdene i Nord-Atlanteren (NEAFC og NAFO).

Russiske myndigheter med ansvar for vern av marine biologiske ressurser har i denne tiden ikke økt sin tilstedeværelse i fangstområdene. Antall kontroller av fiskefartøyer i Barentshavet har imidlertid økt med nesten 50 %.

Værforholdene er den viktigste årsaken til at man ikke kan sørge for tilstedeværelse av offisielle representanter fra Grensetjenesten ombord på hvert fartøy som foretar omlasting av fisk i Barentshavet. Været gjør det umulig å sørge for den nødvendige sikkerheten når man skal sette inspektører ombord på fiskefartøyene. Statlige inspektører foretar kontroll fra Grensetjenestens patruljefartøy eller det foretas analytisk oppfølging fra koordinasjonsavdelingens side.

Endringer i russisk fiskerilovgivning når det gjelder obligatorisk innførsel av fangster av marine biologiske ressurser har bekreftet den store betydning kontroller har for landinger i havner og havnepunkter. Ca. 80 % av fiskefartøyene gjennomgår full kontroll ved landing.

Når det gjelder kontrollfunksjonene i havn skal formell registrering av fartøyet ikke ta mer enn tre timer, mens registrering av lasten kan vare fra ett døgn og oppover. Kontrollen fortsetter også under registrering av lasten.

Til tross for noen mangler har de tiltak som ligger inne i den statlige havnekontrollen stor betydning når det gjelder å hindre UUU-fiske.

7 Tema 4: Lovgivingsmessige og straffeprosessuelle problemer i forbindelse med sanksjonering ved overtredelse av fiskerilovgivningen

I memorandumer konstateres det at:

- russisk lovgiving ikke har regler som gir mulighet for å anvende straffetiltak mot nasjonale fartøyer som har brutt internasjonale reguleringstiltak eller reguleringstiltak i andre lands soner, heller ikke direkte håndhevelses- eller straffetiltak for overtredelser som russiske brukere av marine biologiske ressurser har begått utenfor farvann under russisk jurisdiksjon,
- russisk lovgiving inneholder ingen definisjon av betydelig tap,
- de sanksjoner som staten kan anvende mot lovovertredere står ikke i forhold til den ulovlige økonomiske gevinst som lovovertrederne får eller kunne ha fått under bestemte forhold,
- det bør arrangeres et møte mellom norske og russiske fiskerietater, rettshåndhevende og andre kompetente myndigheter for å klargjøre begge parters krav til bevisføring i straffesaker.

7.1 Statistikk innen sanksjonering

Følgende overtredelser av fiskerireglene straffes administrativt i henhold til Lov om administrative lovovertrედelser §§ 7.11, 8.16, 8.17 og 8.37:

- fangst (fiske) av marine biologiske ressurser uten tillatelser, dersom disse utgjør et nødvendig krav for nevnte virksomhet (dvs. uten fangsttillatelse, uten tillatelse til å drive fritids- og sportsfiske),
- brudd på bestemmelsene som krever fangsttillatelse for marine biologiske ressurser (kommersielle, forsknings-, kontroll- og oppdrettsressurser); fangst i områder som ikke er nevnt i tillatelsen, brudd på fastsatte tider, bruk av redskap eller metoder som ikke er nevnt i tillatelsen, mengder som overstiger det tillatelsen gir anledning til),
- brudd på fastsatte forbud (tidsrom, redskaper, fangstmetoder, områder for fangst (fiske) i forbindelse med fritidsfiske og sportsfiske),
- drive fiske dersom fartøyet ikke har spesialutstyr for teknisk kontroll som sikrer kontinuerlig automatisk overføring av informasjon om fartøyets posisjon, og/eller annet teknisk kontrollutstyr i de tilfeller der det er et krav at fartøyet har slikt utstyr,

- mangel på registrering eller utilstrekkelig registrering av marine biologiske ressurser i fangstdagboken og/eller andre rapporteringsdokumenter dersom loven stiller krav om føring av slike dokumenter.

I henhold til forordning fra statsadvokaten i Murmansk fylke nr. 154 av 10. november 2008 "Om avgrensning av kompetanse og organisering av samarbeid mellom Murmansk interregionale statsadvokatembete for naturvernspørsmål og kommunale særskilte distriktsstatsadvokatembeter i Murmansk fylke", har Murmansk interregionale statsadvokatembete for naturvernspørsmål ansvaret for kontroll med at miljøvernloven overholdes, at de territoriale naturvernmyndigheter som representerer føderale myndigheter og myndighetene i Murmansk fylke overholder borgernes miljøvernrettigheter, de fører også kontroll med lovligheten av operativ etterforskningsvirksomhet, undersøkelser og forutgående etterforskning foretatt av innenriksministeriets kontor i Murmansk fylke i forbindelse med brudd på miljøvernloven og borgernes miljøvernrettigheter, lovligheten av operativ etterforskningsvirksomhet og straffeprosessuell virksomhet i regi av Grenseavdelingen i FSB i Murmansk fylke i saker som gjelder ulovlig fangst av marine dyr og planter, samt kontroll med andre etterforskningsorganer når det gjelder lovbrudd i forbindelse med organisert smugling av marine biologiske ressurser.

Resultatene av kontrollvirksomheten til Murmansk interregionale statsadvokatembete for naturvernspørsmål er vist i tabell 17.

Brudd på fiskerireglene, herunder brudd på reglene for fritids- og sportsfiske, er det som stort sett er avdekket. Man foretar ingen avgrensning av brudd for enkeltarter av marine biologiske ressurser, ettersom det er vanskelig å si hvor mange brudd som gjelder fiske etter torsk og hyse.

Den viktigste og mest virkningsfulle sivilrettslige reaksjonsmåte for å verne det offentlige interesser når det gjelder bevaring av marine biologiske ressurser, er at statsadvokaten går til anmeldelse i forbindelse med avdekkede overtredelser på dette området.

Tabell 17

Tidsrom	Avdekkete lovbrudd innen fiskeri og bevaring av marine biologiske ressurser	Forslag om eliminering av lovbrudd	Protester på ulovlige rettslige handlinger	Advarsler	Saker om administrativt ansvar
2007	145	14	22	1	7
2008	280	50	43	3	40
2009	643	36	43	20	90
2010	147	43	37	2	47

I perioden 2006 –2009 behandlet de alminnelige domstoler i Murmansk fylke over 337 anmeldelser i forbindelse med lovovertridelser på dette området, derav i 2006 – 35 anmeldelser, i 2007 – 32 anmeldelser, i 2008 – 70 anmeldelser og i 2009 over 200 anmeldelser. Flesteparten av kravene gjaldt erstatning for tap som det offentlige hadde lidt i forbindelse med ulovlig fangst av marine biologiske ressurser (fisk og krabbe). Tapet utgjorde ifølge anmeldelsene fra statsadvokatene over 32 mill. rubler.

Det må sies at den offisielle statistikken for avsagte dommer i straffesaker ikke gir uttrykk for den reelle situasjon når det gjelder vern av marine biologiske ressurser, ettersom miljøkriminalitet har et av de høyeste latensnivåer, noe som kan forklares ved at fangstområdene ligger langt unna, begrensede operative og tekniske muligheter og en kraftig kvalitetsmessig forverring i nåværende offentlig kontroll i denne sektoren. Statsadvokatembetet i Murmansk fylke har opphevet 25 vedtak om avslag i å reise straffesak og har sendt saksdokumentene tilbake med anmodning om at det foretas ytterligere etterforskning.

I 2006 –2007 ble det i Murmansk fylke reist 113 straffesaker etter russisk straffelov § 256, som

fastslår ansvar for ulovlig fangst av marine biologiske ressurser, herunder 65 saker i 2006 og 48 saker i 2007.

I 2006 ble det reist to straffesaker etter russisk straffelov § 253, som fastslår ansvar for brudd på loven om Russlands kontinentalsokkel.

I 2009 ble det oversendt 26 saker som gjaldt alminnelige kontroller i henhold til Den russiske føderasjonens straffeprosesslov § 37, i 20 av disse ble det reist straffesak.

De viktigste resultatene av virksomheten til de statlige inspektørene i Den statlige sjøinspeksjon under Grenseavdelingen i FSB i Murmansk fylke og sanksjoner for avdekkede lovbrudd er vist i tabell 18.

Russisk lovgiving inneholder begreper som vederlagsfri inndragning av ulovlig fangete marine biologiske ressurser, samt beslag av marine biologiske ressurser. Vederlagsfri inndragning gjelder for biologiske ressurser som ikke tilhører den person som har fanget (fisket) dem og som ble fanget ulovlig, dvs. uten tillatelse (lisens). Beslutning om inndragning av disse tas av grensemyndighetene. Dersom en person har tillatelse til

Tabell 18

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Saker i forbindelse med administrative lovovertridelser	109	199	150	193	126	127
Ilagte bøter (i tusen rubler)	7 898,9	39 161,2	30 423,1	38 074,4	31 626,5	13,6
Beslaglagte fiskefartøyer	-	-	-	2	1	1
Beslaglagt ulovlig fanget fisk (i tonn)			172,3	178	92	0
Inndratt fisk (i tonn)	-	-	86,6	436,7	117,1	0,07
Solgt inndratt fisk (i tusen rubler)				8 261,6	169,4	0
Inndratt kongekrabbe (stk)				4 113	12 875	31 928
Destruert fisk (krabbe)			krabbe – 1351 stk., krabbekjøtt – 317 kg	krabbe – 412 stk., krabbekjøtt – 347 kg	krabbe - 910 stk.	31,8 tonn lemmer, 2 tonn krabbekjøtt

fangst av marine biologiske ressurser, men har forbrutt seg under fisket, skal ressurser som tilhører denne personen og der det forekom overtredelser i forbindelse med fangsten, etter domstolens beslutning beslaglegges.

Det skal sies at det ikke var torsk eller hyse blant den beslaglagte fisken, stort sett var det snakk om forskjellige flyndretyper.

I Den russiske føderasjonen kan domstolen treffe beslutning om beslag av fiskefartøyer. I 2005–2007 var det ingen beslag i fiskefartøyer. I 2008 traff Oktober distriktsdomstol i Murmansk beslutning om beslag i fartøyet RMN-1078 "Ural", tilhørende OOO "Severnye promysly" (De nordlige fiskerier) i en administrativ sak i henhold til lov om administrative lovovertridelser § 8.17 2. ledd. I 2009 traff domstolen beslutning om beslag i fartøyet RMN-4775, reder OOO "Kabotasje", i en administrativ sak i henhold til lov om administrative lovovertridelser § 8.17 2. ledd. I 2010 ble det tatt beslag i det mindre fartøyet RMN71-91 "Tverdij" (næringsdrivende A.B. Malakhov). Etter ankebehandling opphevet fylkesdomstolen beslutningen om beslag.

De viktigste typer av administrative lovovertridelser er:

- overtredelser som gjelder separat registrering av fangst og mottak etter forskjellige arter av marine biologiske ressurser,
- angivelse av vektforholdet mellom artene i fangsten, fiskeredskapene og fangstområdene,

- fangst (fiske) etter marine biologiske ressurser uten tillatelse (kvote) til fangst av marine biologiske ressurser,
- det finnes uregistrerte marine biologiske ressurser om bord på fartøyene,
- brudd på reglene om innsendelse av døgnmeldinger og bruk av tekniske kontrollutstyr.
- fartøyene bryter reglene for passering av fastsatte kontrollpunkter ved kryssing av RØS ytre grense.

Når det gjelder disse lovovertridelsene fastslås ansvarsforholdet i henhold til lov om administrative lovovertridelser § 8.17 2. ledd, § 8.37 2. ledd, § 8.16 2. ledd. Dynamikken i lovovertridelsene er vist i tabell 19.

Dynamikken og antall straffesaker som er reist av Grenseavdelingen i FSB i Murmansk fylke er vist i tabell 20.

Når det gjelder straffeansvar kan følgende bemerkes. I 2009 ble det reist straffesak mot fire russiske statsborgere for ulovlig fangst av kongekrabbe. I 2010 ble reist ikke mindre enn 45 straffesaker i forbindelse med ulovlig fangst av marine biologiske ressurser.

Siden 2008 har inspektørene til Rosrybolovstvostv territoriale avdeling for Barents- og Kvitsjøregionen sørget for kontroll i NEAFCs konvensjonsområde for å forsikre seg om at fiskefartøyene overholder fiskerilovgivningen.

Tabell 19

Aktuelle paragrafer i Den russiske føderasjons lov om administrative lovovertridelser	Antall lovbrudd			
	2007	2008	2009	2010
§ 8.17 2. ledd (brudd på reglene om fangst av marine biologiske ressurser)	59	83	54	62
§ 8.16 2. ledd (brudd på reglene om føring av skipsdokumenter)	29	22	5	4
§ 8.37 2. ledd (brudd på fiskerireglene)	18	59	20	27
§ 18.6 (brudd på reglene om passering av sjøkontrollpunkter)	14	26	30	42
I alt	120	190	109	135

Tabell 20

Aktuelle paragrafer i Den russiske føderasjons straffelov	2007	2008	2009	2010
§ 256 (ulovlig fangst (fiske) etter marine biologiske ressurser)				
§ 256 1. ledd punkt "b"	5	10	27	45
§ 256 3. ledd	1	3	-	-
§ 322 (ulovlig kryssing av Den russiske føderasjonens riksgrense)	-	3	3	-

I 2009 ble det i konvensjonsområdet avdekket et tilfelle der reglene i "NEAFCs regler for kontroll og håndhevelse" var brutt, ref. "Fiske uten kvote eller etter at kvoten er oppbrukt" § 29 b. I henhold til lov om administrative lovovertrædelser § 7.11 "Brudd på tillatelsesbestemmelsene" ble det utferdiget en protokoll om administrativt lovbrudd mot kapteinen på fartøyet M-0049 "Nicolay Afanasyev", reder OOO "Aisberg-Nord", og utferdiget en bot på 1500 rubler, mens den juridiske personen – kvoteinnehaveren – fikk en bot på 10 000 rubler.

I 2010 avdekket Rosrybolovstvovs territoriale avdeling for Barents- og Kvitsjøregionen i NEAFCs konvensjonsområde 8 brudd på "NEAFCs regler for kontroll og håndhevelse" § 29 b. Det ble utferdiget en protokoll om administrative lovovertrædelser i henhold til Lov om administrative lovovertrædelser § 7.11 "Brudd på tillatelsesbestemmelsene" mot ZAO "Karat", som ble ilagt en bot på 10 000 rubler. Når det gjelder § 8.37 (del 2) – overfiske av makrellkvotene – ble det utferdiget 7 protokoller, tre protokoller ble utferdiget mot kapteiner, det ble ilagt og innkrevd bøter på 30 000 rubler, fire protokoller ble utferdiget mot juridiske personer (redere og kvoteinnehavere), det ble ilagt og innkrevd bøter for 450 000 rubler.

FSBs grensetjeneste deltar i utarbeidelsen av en føderal lov som foreskriver økt ansvar for lovovertrædelser innen fiskerisektoren. Pr. i dag er det slik at russisk straffelov for ulovlig fiske av marine biologiske ressurser foreskriver maksimalt to års fengsel. Det nye lovutkastet foreskriver en økning i straffeutmålingen opp til 5–7 år, og om lovovertrædelser skjer i en organisert gruppe eller under andre skjerpene omstendigheter opp til 12 års frihetsberøvelse.

7.2 Samarbeidet mellom forskjellige nasjonale etater

Kontakten mellom Den russiske føderasjonens riksadvokat og de rettshåndhevende myndigheter i Norge hører til de mest aktive. Under et møte med den norske justis- og politiminister i Moskva i oktober 2007 drøftet man spørsmål om bekjempelse av internasjonal organisert kriminalitet, ulovlig omsetning av narkotiske og psykotrope stoffer, samt ulovlig fangst av marine biologiske ressurser i Barentshavet. Etter forslag fra den russiske part utarbeides det utkast til avtale om samarbeid mellom Den russiske føderasjonens

riksadvokat og Norges Justis- og politidepartement. Den norske justis- og politiminister har henvendt seg til riksadvokaten i Den russiske føderasjonen og bedt om å intensivere samarbeidet mellom Russlands statsadvokatembeter og de rettshåndhevende myndigheter i Norge i de grensenære områdene. Denne anmodningen ble akseptert av riksadvokaten i Den russiske føderasjon, som sa seg enig i å delta i møter med representanter for statsadvokaten i Murmansk fylke under forutsetning av at russisk lov ble fulgt om at den koordinerende rolle i et slikt samarbeid skulle ivaretas av Den russiske føderasjonens riksadvokatembete.

Direkte kontakter til ledelsen og ansatte hos statsadvokaten i Norge er prioritert av Den russiske føderasjonens riksadvokat. De norske statsadvokatens status skiller fra den status som statsadvokatembetene i Russland har. Det tenkes her på at de norske statsadvokatembetene er underlagt og integrert i systemet til Det norske Justis- og politidepartement. I denne forbindelse har det oppstått vanskeligheter med inngåelse av en avtale om direkte samarbeid mellom statsadvokatembetene i Norge og Russland.

Riksadvokaten i Norge foreslår å samarbeide innenfor rammen av avtalen mellom justismyndighetene i Norge og Den russiske føderasjon. Pr. i dag venter russisk part på et norsk initiativ i saken. Som et direkte resultat av møtet mellom den russiske riksadvokaten og den norske riksadvokaten i Oslo i juni 2008 møttes representanter for riksadvokatembetene i Norge og Russland for å drøfte spørsmål i forbindelse med vern av marine biologiske ressurser i Barentshavet. Representanter for den russiske riksadvokaten, den militære statsadvokaten og for statsadvokatembetene i de regioner som grenser til Norge deltok aktivt i dette møtet.

Representanter for den russiske riksadvokaten er kontinuerlig med i arbeidet i underutvalget under Det permanente utvalg som tar opp spørsmål om forvaltning og kontroll innen fiskerisektoren. Ikke bare representanter for den russiske riksadvokaten deltar kontinuerlig i underutvalgets møter, men også lederne for de regionale statsadvokatembetene.

7.3 Problemer med fiskerireglene

Pr. i dag er det flere føderale myndigheter som står for vern og fangstkontroll av marine biolo-

giske ressurser i Den russiske føderasjon: i indre havfarvann, territoriale farvann, på kontinental-sokkelen og i Den russiske føderasjonens eksklusive økonomiske sone (heretter RØS) – Grensetjenesten i FSB, i indre ferskvannsvassdrag og områder der internasjonale fiskerikonvensjoner gjelder – Det føderale fiskeribyrå.

I andre lands økonomiske soner og fiskerisoner der russiske fartøyer fisker på grunnlag av bilaterale avtaler og overenskomster, blant annet med Norge, gjelder nasjonale lover med egne regulerings- og kontrolltiltak, fartøyene driver imidlertid sitt fiske innenfor rammen av generelle russiske kvoter.

De viktigste problemer i forbindelse med sanksjonering ved brudd på fiskerilovgivning i Nord-Atlanteren oppstår fordi de eksisterende lover enten territorielt ikke gjelder for farvann utenfor RØS (Føderal lov nr. 191-FZ av 17. desember 1998 "Om Den russiske føderasjonens eksklusive økonomiske sone", russisk lov om administrative lovovertrædelser når det gjelder ansvaret for brudd på fiskerireglene o.a.), eller spørsmål om kontroll i disse praktisk talt ikke er belyst (Føderal lov nr. 166-FZ av 20. desember 2004 "Om fiske og bevaring av marine biologiske ressurser").

På samme tid baserer utnyttelsen av marine biologiske ressurser i Nord-Atlanteren seg på fiske av bestander som enten er grenseoverskridende eller sonekryssende og som utnyttes av flere stater. Bestander av biologiske ressurser som fordeles og driftes i farvann under russisk jurisdiksjon utgjør ca. 5 % av de ressurser som utnyttes av russiske fiskefartøyer.

Russisk lovgiving mangler i praksis tiltak for håndhevelse og straff for overtrædelser begått av russiske brukere utenfor farvann som ligger under russisk jurisdiksjon.

I internasjonale fiskerierorganisasjoner som NEAFC og NAFO og innenfor rammen av Den blandete norsk-russiske fiskerikommisjonen blir Russland ofte beskyldt for ikke å overholde regulerings tiltakene i fiskerisektoren som er vedtatt innenfor rammen av internasjonale avtaler. Dette skyldes først og fremst at lovgivingen mangler mekanismer som kan få russiske brukere til å overholde disse overenskomstene.

Regjeringen i Den russiske føderasjonen har nå utarbeidet et utkast til føderal lov "Om endringer

i Føderal lov "Om fiske og bevaring av marine biologiske ressurser" når det gjelder fastsettelse av fiskeriregler for det åpne hav, herunder områder der Den russiske føderasjonens internasjonale forpliktelser innen fiskeri og bevaring av marine biologiske ressurser på det åpne hav gjelder, og russisk lov om administrative lovovertrædelser §§ 8.17, 23.10 og 23.27, for å fastslå ansvaret for brudd på fiskerireglene på det åpne hav, herunder områder der Den russiske føderasjonens internasjonale forpliktelser innen fiskeri og bevaring av marine biologiske ressurser på det åpne hav gjelder.

Fra 2008 er virksomheten til fiskerivernfartøyene til Rosrybolovstvo i Svalbardsonen og i fiskerikonvensjonsområdene til NAFO og NEAFC i Nord-Atlanteren blitt kontinuerlig gjenopptatt.

Hovedproblemet med sanksjonering når det avdekkes at russiske fiskefartøyer har brutt reglene utenfor RØS er at det ikke finnes gjeldende adekvate fiskeriregler. Ettersom det viktigste hjelpemiddel som gir de myndigheter som står for kontroll og overoppsyn med fiskeri og bevaring av marine biologiske ressurser og deres oppholdsmiljø anledning til å trekke overtredere til administrativt ansvar er § 8.37 (2. og 3. ledd), begrenser fraværet av fiskeriregler for visse områder av verdenshavet inspektørenes muligheter. Anvendelsesområdet for § 7.11 for lignende overtrædelser er betydelig mindre, og ansvaret står ikke i forhold til den mulige gevinst som et lovbrudd kan gi.

Den russiske fiskeriflåten tar opp til 90 % av utnyttede bestander av marine biologiske ressurser i områder i Nord-Atlanteren som ligger utenfor de farvann som er under russiske jurisdiksjon, noe som bekrefter behovet for snarlige endringer i russisk lovgiving når det gjelder at lovene også må få anvendelse på åpne havområder utenfor Den russiske føderasjons jurisdiksjon.

I det tilstøtende området i Barentshavet gjaldt fiskeriregler vedtatt for den eksklusive økonomiske sone i Barentshavet for russiske fartøyer. Her finnes ingen regler for tredjelands fartøyer som Den russiske føderasjon gir tillatelse til å fiske i det tilstøtende området innenfor rammen av internasjonale avtaler (Færøyene, Island, Grønland o.a.).

I Svalbardsonen reguleres fisket for norske og utenlandske fartøyer av den multilaterale Svalbardtraktaten, inngått på fredskonferansen i Paris i 1920. Virksomheten til russiske fartøyer som

fisker i dette området reguleres ikke av bestemmelsene i gjeldende russisk lovgiving, noe som skaper problemer i forhold til kontroll. Den praksis som norske myndigheter anvender i forhold til russiske fartøyer når det gjelder sanksjonering ved brudd på reglene i Svalbardsonen, er ikke i samsvar med internasjonale regler, etter som den norske part for disse områdene anvender nasjonal lovgiving og straffeutmålingen bestemmes av norske domstoler.

7.4 Problemer i forbindelse med sanksjoner og siktelser

For overtredelse av lovgivingen innen vern av miljø og fisk fastsetter lovgivingen administrativt ansvar og straffeansvar.

Et alvorlig problem ved innledende etterforskning er mangler i gjeldende lovgiving for fritidsfiske og sportsfiske, samt problemer med grensetrekking mellom straffbare handlinger og administrative lovovertridelser i henhold til Lov om administrative lovovertridelser § 8.37 2. ledd.

Dersom det oppstår problemer med å trekke grensen mellom straffbare handlinger og administrative lovovertridelser legger man særlig vekt på å avklare alle forhold som karakteriserer miljølovbruddet, konsekvensene av en rettsstridig handling, størrelsen av den skade som er forvoldt og hvilket tap som er lidt.

Grensetrekkingen mellom en straffbar fangst av marine dyr og planter (se Den russiske føderasjons straffelov § 256) og en lignende administrativ overtredelse bør skje basert på om det foreligger en stor skade, om det er brukt selvgående flytende transportmiddel, eksplosiver og kjemiske stoffer eller andre masseutslettelsesmetoder, samt hvor handlingen er foretatt (på gyteplasser eller på vei til disse, i et naturfredet område, i områder med miljøkatastrofer etc.).

Fraværet i disposisjonen til § 256 i russisk straffelov av en definisjon av begrepet ”stor skade” medfører at etterforskeren må basere seg på sin subjektive vurdering og ofte uensartet tolkning.

Ved definisjon av om en skade som er forvoldt ved ulovlig fangst (fiske) etter marine biologiske ressurser er stor (russisk straffelov § 256 1. ledd punkt a), tar domstolen utgangspunkt i mengden og verdien av det som er fisket, skadet og tilintetgjort, utbredelsesgraden av individer, i hvilken

grad disse etter fastsatte regler tilhører spesielle kategorier og den skade som er forvoldt på marine biologiske ressurser.

En slik skade omfattes for eksempel av: død av et stort antall ikke-kjønnsmoden fisk (yngel), fangst eller tilintetgjørelse av fisk eller planter som er registrert i Den russiske føderasjons rødliste eller rødlisten til et russisk subjekt (fylke), tilintetgjørelse av gyteplasser, overvintringssteder, beiteplasser, redusert kvalitet på oppholdelsesmiljøet til marine biologiske ressurser og nedbrytning av reproduksjonsprosessen. For å kunne foreta en korrekt vurdering av forvoldt skade kan man trekke inn spesialister eller eksperter.

For å kunne fastslå om marine biologiske ressurser er forvoldt skade i en størrelsesorden som må anses å være stor for å kunne anvende føderal lov ”Om fiske og bevaring av marine biologiske ressurser” når det gjelder grunnlaget for tvangsstans av fangst (fiske) etter marine biologiske ressurser, har Den russiske føderasjonens regjering fattet vedtak nr. 625 av 18. august 2008 ”Om fastsettelse av størrelsen på skader som er forvoldt på marine biologiske ressurser og som må anses som store”.

De fleste statsadvokater i Murmansk fylke mener at det er behov for å innskjerpe straffeansvaret for lovovertridelser innen bevaring av marine biologiske ressurser og at slike saker bør etterforskes i form av forundersøkelser og ikke i form av etterforskning. Det faktum at lovbrudd som dekkes av russisk straffelov § 256 1. og 3. ledd og § 253 2. ledd defineres som mindre alvorlige lovbrudd, gjør at de operative etterforskningsmyndighetene ikke kan anvende hele settet av tiltak som føderal lov nr. 144-FZ av 12. august 2008 ”Om operativ etterforskningsvirksomhet” inneholder.

De skyldiges handlinger dekkes ofte ikke av straffbarheten i et lovbrudd, der ansvaret for lovbruddet baserer seg på russisk straffelov § 256 og § 253 2. ledd, men medfører straffefølgelse av fartøyenes kapteiner etter russisk straffelov § 201 for misbruk av fullmakter i en kommersiell organisasjon.

I Murmansk fylke har man nå en positiv innarbeidet rettspraksis, som gjør det mulig å saksøke en organisasjon for erstatning for skade som er forvoldt på marine biologiske ressurser. Dette gjøres i samarbeid med Grenseavdelingen i FSB i Murmansk fylke, ettersom analyse av administrative

saker er en materialkilde for oversendelse til domstolene og utferdigelse av søksmål.

Den smale tendens i disposisjonen til russisk straffelov § 256 gjør det ikke mulig å trekke til ansvar de skyldige i saker som gjelder bearbeiding, lagring og transport av ulovlig fangete marine biologiske ressurser.

I føderal lov nr. 166-FZ "Om fiske og bevaring av marine biologiske ressurser" av 20. desember 2004 § 1 defineres begrepet fiske ikke bare som en virksomhet som gjelder fangst (fiske) av marine biologiske ressurser, men også, som denne loven foreskriver, som en virksomhet som gjelder mottak, bearbeiding, omlasting, transport, lagring og landing av fangster av marine biologiske ressurser, tilvirking av fiskeprodukter og andre produkter av nevnte ressurser ombord på fiskefartøylene. Etter denne definisjonen er fritids- og sportsfiske en virksomhet som omfatter fangst (fiske) etter marine biologiske ressurser for eget bruk og som rekreasjon, mens kommersielt fiske er en næringsvirksomhet som omfatter søk etter og fangst (fiske) av marine biologiske ressurser, mottak, bearbeiding, omlasting, transport, lagring og landing av fangster av marine biologiske ressurser, tilvirking av fiskeprodukter og andre produkter av nevnte marine biologiske produkter om bord på fiskefartøylene.

For å forbedre kontroll og overoppsyn med virksomheten til de fartøyer som driver med mottak, bearbeiding, omlasting, transport, lagring og landing av marine biologiske ressurser, samt tilvirking av fiskeprodukter og andre produkter av marine biologiske ressurser, er det utarbeidet endringer i føderal lov "Om fiske og bevaring av marine biologiske ressurser", som foreskriver at det skal utstedes en spesiell tillatelse for mottak og levering til havs.

Samtidig er det slik at ved oppbringelse av fartøyer som foretar omlastinger av ulovlig fangete marine biologiske ressurser og som bringer disse inn til land, kan man ikke anvende sanksjoner etter russisk straffelov § 256, ettersom denne paragrafen kun omhandler ansvar for ulovlig fangst (fiske) av marine biologiske ressurser.

Etter føderal lov § 52 "Om fiske og bevaring av marine biologiske ressurser" ytes erstatning for skade som er forvoldt på marine biologiske ressurser, frivillig eller basert på dom, i henhold til fastsatte og vedtatte satser og metoder for beregning av størrelsen av den skade som er forvoldt

på marine biologiske ressurser, og om slike ikke finnes, med utgangspunkt i kostnader for gjenopprettelse av marine biologiske ressurser. Satser for beregning av størrelsen av forvoldt skade er vedtatt i forordning av Den russiske føderasjonsregjering nr. 724 av 26. september 2000 og har ikke vært endret de siste 10 år.

Man kan framføre søksmål som gjelder erstatning for miljøskader og brudd på miljøvernloven i en periode på 20 år.

Russisk straffelov og lov om administrative lovovertrædelser gir, ved siden av hovedstraffen, anledning til også å ilegge tilleggsstraff i form av beslag i fartøy og fangstredskaper.

Når man avdekker brudd på reglene vil Grenseavdelingen i FSB i alle tilfeller beslaglegge redskap som er blitt brukt til ulovlig fangst av marine biologiske ressurser. I forbindelse med kontrollen har statsadvokaten ikke konstatert tilfeller der redskaper fra ulovlig fangst av marine biologiske ressurser er blitt etterlatt. Når det gjelder beslag i fartøyer så trenger man rettslig kjennelse til å gjennomføre dette. Her behandles hver enkelt sak konkret.

Ved gjennomgang av straffesaker og administrativ praksis legger man særlig vekt på tilfeller av gjentagelse av lovbrudd fra fiskeriselskapenes side. Det føres register over alle personer som har vært trukket til ansvar og personer som statsadvokaten har reagert i forhold til (advarsler og andre reaksjoner). Pr. i dag fører ikke statsadvokaten såkalte "svartelister".

På lokalt nivå praktiserer ikke befullmektigede myndigheter fullt ut tvangsinndrivelse av bøter og erstatninger som foreskrevet i administrativ lovgiving. Det anvendes heller ikke uttømmende tiltak når det gjelder ettersøking etter skyldnere og disses midler. I følge de straffetiltak som loven om administrative lovovertrædelser foreskriver, behøver skyldnere nødvendigvis ikke å bli trukket til alvorlig ansvar, men man bør ta utgangspunkt i prinsippet om straffens uavvendelighet.

Man konstaterer at russisk lov om administrative lovovertrædelser ikke inneholder bestemmelser om ansvar for visse typer av lovovertrædelser. For eksempel ansvar for utkast av marine biologiske ressurser etter krav fra grensemyndighetene om å stanse og klargjøre fartøyet for inspeksjon.

Man har nå utarbeidet et utkast til føderal lov som foreskriver beslag i fartøyet dersom fartøyet ikke følger lovlig krav fra grensemyndighetene om å stanse og klargjøre fartøyet for inspeksjon og det er blitt observert i over to timer. Dette lovutkastet har gjennomgått nødvendige godkjenningprosedyrer og Russlands justisministerium har gitt sin konklusjon.

7.5 Vurderinger

I russisk lovgiving er viktige aspekter som påvirker overholdelse av naturvernlovene fremdeles ikke regulert:

- Det finnes ingen direkte tvangs- eller sanksjonstiltak ved overtredelser på det åpne hav, herunder i havområder der Den russiske føderasjons internasjonale forpliktelser gjelder innenfor fiskeri og bevaring av marine biologiske ressurser,
- Det er ikke forbundet med ansvar å kaste ut fisk fra fartøyene eller for omlasting, bearbeiding, lagring eller transport av ulovlige fangete marine biologiske ressurser.

8 Tema 5: Sammenhengen mellom nasjonale systemer for kvotefordeling og kontroll av fangster av marine biologiske ressurser

I memorandumet ble det konstatert at det russiske kvotefordelingssystemet for marine biologiske ressurser inntil nylig hadde gjennomgått prinsipielle forandringer: fra gratis tildeling av kvoteandeler til fastsettelse av andeler av disse av totalkvoten (TAC) for salg av kvoter på auksjon. Samtidig hadde Den russiske føderasjons regjering fortsatt ikke godkjent enkelte normative dokumenter: ordningen for tildeling, utstedelse og registrering av fangstillatelser for marine biologiske ressurser og endringer i disse, samt ordningen for midlertidig oppheving og tilbakekalling av fangstillatelser for marine biologiske ressurser.

8.1 Systemet for kvotefordeling og kontroll av fangsten

I henhold til russisk fiskerilovgivning fordeles fiskekvoter mellom søkere gjennom inngåelse av tiårige avtaler om fastsettelse av fangst- (fiske-) kvoter for marine biologiske ressurser, med utgangspunkt i opplysninger innhentet fra Det statlige fiskeriregister om fangst (fiske) av marine biologiske ressurser i de siste 9 år før beregningsåret (videre – kvoteandelen).

I henhold til gjeldende lovgivning er det søkerens utnyttelsesgrad av den tildelte årlige kvoteandelen som bestemmer størrelsen på kvoteandelen for hver biologisk ressurs som tildeles om 10 år. Ifølge russisk lovgivning er det slik at brukeren mister sin andel dersom vedkommende tar ut mindre enn 50 % to år på rad. Han fratras også kvoten ved grove lovbrudd. Følgelig har russiske brukere av marine biologiske ressurser ingen interesse i verken å skjule fangstmengden eller bryte fiskerireglene.

Kvoteenehavere får tildelt årlige kvoteandeler. Kvotefastsettelsen skjer i henhold til avtaler om tildeling av kvoteandeler og Rosrybolovstvos forordninger.

Ordningen for kvotetildeling reguleres av føderal lov og vedtak fattet av Den russiske føderasjons regjering. Kvotene varierer avhengig av type fiske.

Hvert år godkjenner Rosrybolovstvo største tillatte fangstmengde (TAC) innenfor følgende kvotekategorier:

- kvoter som skal tilrettelegge for at små urfolk i nord, i Sibir og i Fjerne Østen i Den russiske føderasjon skal kunne opprettholde sin tradisjonelle levemåte og drive sin virksomhet;
- kvoter tildelt for forsknings- og kontrollfangstformål;
- kvoter til andre stater i henhold til internasjonale fiskeriavtaler inngått av Den russiske føderasjon;
- kvoter tildelt for undervisnings-, kultur- og opplysningsformål;
- kvoter for organisering av sports- og fritidsfiske;
- kvoter for kystfiske;
- kommersielle kvoter.

Fordeling av totalkvoten (TAC) av marine biologiske ressurser i forhold til kvotetyper gjennomføres i ovennevnte rekkefølge.

Brukerne søker om fangstillatelse (lisens) på grunnlag av kvotene tildelt i det aktuelle året. I forbindelse med søknaden fremlegger søkeren et sett av dokumenter, herunder sertifikat for spesialutstyret for teknisk kontroll. Tillatelsen utstedes som regel i løpet av 15 dager. I praksis utsteder Rosrybolovstvos territoriale avdelinger tillatelser på under tre dager. Dokumentene kontrolleres flere ganger, og tillatelsen utstedes til brukeren etter at kontroll er gjennomført. Tillatelsen inneholder opplysninger om brukeren, arter av marine biologiske ressurser som søknaden gjelder, tillatt fangstmengde og fangstområder. I henhold til russisk lovgivning kan tillatelsen midlertidig oppheves eller tilbakekalles.

Ordningen for tildeling, utstedelse og registrering av fangstillatelser er fastsatt i vedtak nr. 775 fattet av Den russiske føderasjons regjering 22. oktober 2008 «Om tildeling, utstedelse og registrering, midlertidig oppheving og tilbakekalling av fangstillatelser for fangst (fiske) av marine biologiske ressurser og om endringer i disse».

Etter avtale mellom den norske og den russiske parten anvendes det en midlertidig forenklet

ordning for utstedelse av tillatelser til begge partenes fiskefartøyer.

I 2008 utnyttet russiske kvoteinnehavere i Det nordlige fiskeribasseng 98 % av torsk kvoten og 100 % av hysekvoten. Tilsvarende tall for 2009 var 99,9 % av torsk kvoten og 100 % av hysekvoten, for 2010 96,7 % for torsk og 95,9 % for hyse.

Avregningen skjer på grunnlag av døgnmeldinger som innsendes av fiskefartøylene ("operativ rapportering") og rapporter innsendt av rederen (fiskeforetaket) to ganger i måneden (den 15. og siste dag i hver måned). Som primærkilder for registrering av data og rapportering anvendes kvoteinnehavernes rapporter om fangst (fiske) av marine biologiske ressurser innsendt til Rosrybolovstvost territoriale avdeling for Barents- og Kvitsjøregionen i henhold til pkt. 7.3 i Fiskerireglene for Det nordlige fiskeribasseng, vedtatt ved forordning nr.13 utstedt av Rosrybolovstvo 16. januar 2009. Registrering av kvoteuttakene foregår elektronisk i form av innsamling og behandling av data i databasen. Databasen inneholder opplysninger om kvoter og uttak for hver bruker og de enkelte arter av marine biologiske ressurser. I avregningen brukes sluttopplysninger om uttak, resterende kvoteomfang og kvoteuttak i prosent.

Det bør også bemerkes at i henhold til føderal lov nr. 250-FZ av 3. desember 2008 «Om endringer i Føderal lov «Om fiske og bevaring av marine biologiske ressurser» og enkelte russiske lover og normative dokumenter» er det fastsatt krav om at fangster av marine biologiske ressurser samt fiske- og andre produkter skal føres inn til Den russiske føderasjons tollterritorium. Her er det tale om marine biologiske ressurser fanget under kommersielt fiske i Den russiske føderasjons indre sjøfarvann, territorialfarvann, på kontinentalsokkelen og i RØS. Marine biologiske ressurser fanget i andre områder utpekt av Den russiske føderasjons regjering og produkter fra bearbeiding av disse skal bringes til det territorium som Den russiske føderasjons regjering bestemmer. Disse endringene i russisk lovgivning har som mål å styrke statlig kontroll med fangst (fiske) av marine biologiske ressurser for å beskytte og verne nasjonale interesser på dette området.

8.2 Systemets mangler

Representanter for fiskeforetakene har kommet med positive uttalelser om det gjeldende kvotefordelingssystemet. Marine biologiske ressurser

danner grunnlaget for utviklingen av fiskerinæringen. Pr. dags dato har rederiene en handlingsplan for de kommende 10 år. I løpet av 2009 har det skjedd en vurdering og samling av materielle og finansielle ressurser. I dag foregår det en intensiv kapitalisering av fiskeribransjen.

Ifølge representantene for fiskeriforetakene er det behov for lovmessig regulering av salg og fri markedsomsetning av kvoteandeler. Nå kan kvoteandeler vurderes brukt som sikkerhet ved lånesøknad av enkelte banker.

Imidlertid har fiskerimiljøet uttalt seg mot innføringen av nye kvotetyper (de såkalte "kvoter under kjølen" (disse gis til nybygde fartøyer som en stimulans, o. anm.)), ettersom en omfordeling av andeler og kvoter kan føre til destabilisering av situasjonen.

8.3 Konsekvensene av manglene

Under gjennomføringen av kontrolltiltak fra statlige fiskerimyndigheters side fortsetter Den russiske føderasjons riksrevisjon å undersøke hvordan kvotefordelingssystemet fungerer, samt systemets mangler og konsekvensene av disse.

8.4 Vurderinger

Det russiske kvotefordelingssystemet sørger for at russiske brukere av marine biologiske ressurser ikke har noen interesse i verken å skjule fangstmengden eller å bryte fiskerireglene.

9 Tema 6: Rammebetingelsene for gjennomføringen av norske og russiske forskningstokt

I memorandumet ble det konstatert at:

- reduksjonen av størrelsen på forskningskvoter samt overføring av en del av kvotene til organisasjoner som ikke deltar i utarbeidelsen av anbefalinger om fordeling av totalkvoten (TAC), uten at dette fører til en økning av verdien på statlige avtaler innen forskning på biologiske ressurser, har resultert i manglende forskningsmidler. Russland har heller ikke overholdt sine forpliktelser innen forskning på marine biologiske ressurser som skulle danne grunnlaget for utarbeidelse av omfattende vitenskapelige, forskningsbaserte tiltak for ressursforvaltning, først og fremst fastsettelsen av totalkvoten (TAC),
- i 2004–2005 har russiske og norske forskningsinstitusjoner hatt problemer med å gjennomføre planlagte forskningstokt i avtalt omfang. Hovedgrunnen til forsinkelser i utstedelse av tillatelser til å foreta forskningstokt i RØS er særegenhetene ved det gjeldende russiske regelverket for slike tok, som medfører lang behandlingstid for søknader fra utenlandske forskere og beslutninger i disse sakene.

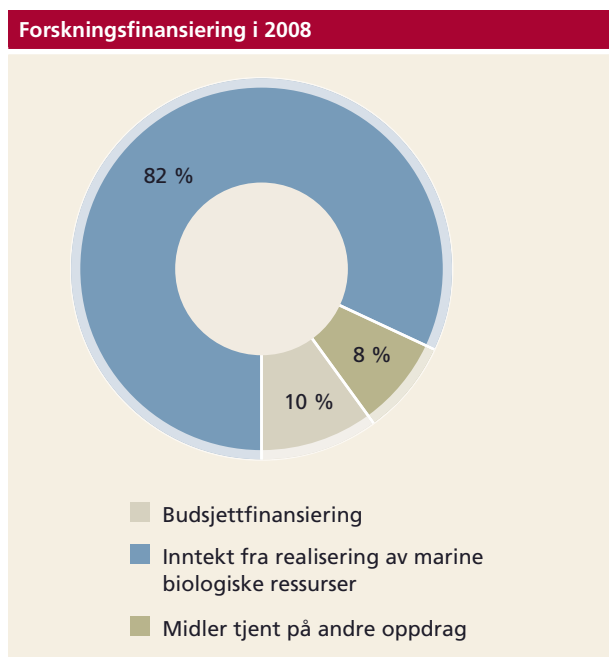
9.1 Gjennomføring av det felles forskningsprogrammet

FGUP «PINRO» er den ledende forskningsinstitusjonen som gjennomfører forskningstokter i Barentshavet. PINRO får tildelt forskningskvoter fastsatt av Den blandete norsk-russiske fiskerikommisjonen, samt på nasjonalt nivå i henhold til havforskningsprogrammer.

Frem til desember 2008 har forskningen på marine biologiske ressurser som utføres ved FGUP «PINRO» blitt finansiert av følgende kilder:

- føderale budsjettmidler bevilget på grunnlag av statlige avtaler om forskningsvirksomhet;
- midler fra salg av instituttets kvoteandel (forskningkvote) på marine biologiske ressurser fram til 2009;
- midler mottatt i henhold til avtaler om forskningsoppdrag inngått med forskningsinstitusjoner og andre organisasjoner.

I de siste årene har FGUP PINRO fått bevilget ca 120 mill. rubler årlig fra statsbudsjettet. Disse midlene har dekket en ubetydelig del av kostnadene i forbindelse med ressursundersøkelsene. Mesteparten av forskningsfinansieringen har kommet fra salg av fisk fra forskningskvoter: i 2007 – 83 %, i 2008 – 82 %.



Forskningskvoter tildeles i henhold til internasjonale avtaler, herunder av Den blandete norsk-russiske fiskerikommisjonen og i henhold til havforskningsprogrammer.

Uttaket av kvoteandeler av marine biologiske ressurser tildelt FGUP PINRO for forskningsformål og overvåking av de viktigste bestander er vist i Tabell 21.

Ved å bruke midlene fra alle finansieringskilder har FGUP PINRO gjennomført nødvendig forskning på marine biologiske ressurser i forbindelse med vurdering og prognosering av bestandene og størrelsen på totalkvoten (TAC), Russlands overholdelse av sine internasjonale fiskeriforpliktelser, og sikring av ressurser for landets fiskeriflåte.

I forbindelse med vedtak av føderal lov av 3. desember 2008 «Om endringer i Føderal lov «Om fiske og bevaring av marine biologiske ressurser»

Tabell 21

Type	2008		2009		2010	
	Kvotestørrelse, tonn	Fangst, tonn	Kvotestørrelse, tonn	Fangst, tonn	Kvotestørrelse, tonn	Fangst, tonn
Torsk	9 500,0	9 492,1	5 070,0	5 062,0	898,0	432,4
Hyse	3 549,4	3 307,1	35,0	31,1	535,2	194,2
Svartkveite	3 449,8	3 449,0	3 999,8	1 742,3	83,0	2,9
Blåsteinbit	818,8	398,1	849,8	10,1	849,7	0,5
Flekksteinbit	589,2	317,9	639,9	50,1	639,1	2,7
Grå steinbit	1,95	0,8	5,0	0,03	4,9	1,4
Sei	219,6	42,9	249,6	3,6	249,6	0,5
Uer	124,4	190,7	129,8	36,4	129,8	2,4
Lodde	7 000,0	7 000,0	5 000,0	32,5	5 000,0	211,1
Atlanterhavs-sild	2 300,0	2 299,0	2 500,0	1 483,9	2 000,0	1,2
Skater (Batoidea)	4,8	0,02	4,8	0,01	4,9	0,3
Flyndre	859,5	680,9	499,7	0,3	499,7	8,4
Gapeflyndre	116,4	33,7	119,7	32,4	119,2	5,9

og enkelte russiske lover og normative dokumenter» er det også gjort endringer i § 21 i føderal lov nr. 166-FZ av 20. desember 2004. Disse endringene innebærer at ved fiske for forsknings- og kontrollformål skal marine biologiske ressurser kun brukes til ovennevnte formål og skal returneres til sitt naturlige habitat etter at undersøkelsen er gjennomført. Dersom marine biologiske ressurser ikke kan returneres til sitt naturlige habitat pga. sin fysiske tilstand, skal de tilintetgjøres. Samtidig er det forbudt å produsere fiskeprodukter og andre produkter av marine biologiske ressurser om bord på forskningsfartøy.

Regelverket «Om fiske for forsknings- og kontrollfangstformål» nr. 921 ble vedtatt av Den russiske føderasjons regjering 13. november 2009.

I 2009–2010 har både omfanget og strukturen på FGUP PINROs finansiering gjennomgått forandringer. I 2010 har finansieringen av forskning på marine ressurser gått drastisk ned.

Innenfor rammen av Det felles norsk-russiske forskningsprogrammet i Barentshavet og tilstøtende områder var det for 2009 planlagt 46 ressursundersøkelser. Kun 13 av disse, dvs. kun en tredjedel, ble gjennomført. 9 forskningstokt er ikke blitt fullstendig gjennomført. Varigheten på forskningstoktene utgjorde 1857 skipsdøgn, eller 37 % av varigheten av forskningstoktene i 2008.

Av 27 forskningstokt planlagt i 2009, er 9 tokt, eller 33 %, ikke blitt gjennomført. 10 tokt er blitt delvis gjennomført. Varigheten av forskningstoktene utgjorde 1404 skipsdøgn.

Tabell 22 viser de viktigste tallene for forskningstokt i Barentshavet og Norskehavet.

Forskningsprogrammet for 2009 inneholdt arbeid med selektive fangstredskaper, linefiske, prosjekter for artene beluga, kaluga og andre marine biologiske ressurser. Imidlertid ble disse forskningsprosjektene ikke gjennomført grunnet økonomiske nedskjæringer. Det må også bemerkes at

Tabell 22

Kategori	2006	2007	2008	2009	2010
Planlagte ressursundersøkelser i Barentshavet og Norskehavet	109	117	97	46	27
Gjennomførte ressursundersøkelser, fullstendig eller delvis	73	93	92	33	18
Varighet av forskningstoktene, antall skipsdøgn	2 911	4 859	4 953	1 857	1 404
Ikke gjennomført	36	24	5	13	9
Ikke-gjennomførte forskningstokt	33 %	21 %	5 %	28 %	33 %

den norske part har gitt uttrykk for bekymring i forbindelse med endringer i føderal lov «Om fiske og bevaring av marine biologiske ressurser», som krever tilintetgjørelse av marine biologiske ressurser, som fanges (fiskes) for forskningsformål. Under tokt i norsk 200-mils økonomisk sone skal russiske forskningsfartøy følge norske lover, men samtidig skal russiske forskere oppfylle kravene i Russlands nasjonale lovgivning. Pr. dags dato er dette problemet ikke løst. Rosrybo-lovstvo har foreslått endringer i § 21 i føderal lov «Om fiske og bevaring av marine biologiske ressurser». Dette spørsmålet har også blitt drøftet i Statsdumaens kommisjon for naturressurser, siden russiske forskere arbeider både innenfor og utenfor Russlands 200-mils økonomiske sone.

9.2 Årsaker til manglende gjennomføring

Nedgangen i antall forskningstokt og forskningsområder skyldes i første rekke endringer i fiskerilovgivningen og annet fiskeriregelverk. Ovennevnte endringer innebærer at marine biologiske ressurser fanget (fisket) for forsknings- eller kontrollformål skal returneres til sitt naturlige habitat. Dersom ressursenes fysiske tilstand ikke tillater det, skal de tilintetgjøres. Samtidig er det forbudt å produsere fiskeprodukter og andre produkter av marine biologiske ressurser om bord på forskningsfartøy.

I løpet av 2009 er det ikke blitt utarbeidet normer og regler for tilintetgjøring av fangster av marine biologiske ressurser. Tilleggsmidler til ovennevnte formål er ikke blitt bevilget.

Det er nødvendig med tilleggsfinansiering i forbindelse med tilintetgjøring av fangster for å kunne utføre følgende tiltak:

- ombygging av eksisterende forskningsfartøyer for installasjon av utstyr for tilintetgjøring av marine biologiske ressurser til havs,
- transport av fangster til havn,
- midlertidig lagring i påvente av tilintetgjøring,
- brenning,
- betaling for tilleggstjenester og gebyrer til veterinær-, miljøvern- og kontrollmyndigheter.

Statsbudsjettet for 2010 inneholdt øremerkede tilleggsmidler til tilintetgjøring av marine biologiske ressurser fanget (fisket) til forsknings- og kontrollfangstformål. I 2010 brukte FGUP PINRO 28 793 000 rubler på tilintetgjøring av marine biologiske ressurser.

I 2009–2010 har strukturen på FGUP PINROs finansiering endret seg. I 2010 har FGUP PINRO fått bevilget 632 mill. rubler fra det føderale budsjettet. Dette er nesten 5 ganger høyere enn tilsvarende beløp i 2008-budsjettet. Imidlertid hadde instituttet ikke andre finansieringskilder i 2010, mens i 2008 utgjorde inntektene fra salg av marine biologiske ressurser hele 1 012 mill. rubler. På denne måten har den totale finansieringen av forskning på marine biologiske ressurser i 2010 falt med 44,3 %, og er 1,8 ganger lavere enn det tilsvarende beløpet i 2008.

Nedskjæringene i finansieringen har ført til en drastisk reduksjon av antallet og omfanget av forskningstokt i 2010.

9.3 Begge lands gjensidige tilgang til hverandres økonomiske soner

Ordningen for tilgang for russiske og utenlandske fartøyer til eksklusive økonomiske soner for å foreta undersøkelser av marine biologiske ressurser reguleres av følgende føderale lover: «Om fiske og bevaring av marine biologiske ressurser» av 20. desember 2004 nr. 166-FZ, «Om Russlands eksklusive økonomiske sone» av 17. desember 1998 nr. 191-FZ; «Om Den russiske føderasjons indre sjøfarvann, territorialfarvann og tilstøtende områder» av 31. juli 1998 nr. 155-FZ.

I henhold til føderal lov «Om Russlands eksklusive økonomiske sone» av 17. desember 1998 nr. 191-FZ § 19 skal ordningen med innsending og vurdering av søknader om tillatelser for fiskeriforskning, vurdering av søknadene og beslutninger i disse saker fastsettes av Den russiske føderasjons regjering.

Reglene for forskningstokt i Den russiske føderasjons indre sjøfarvann, territorialfarvann, tilstøtende områder, Den russiske føderasjonens eksklusive økonomiske sone og på kontinentalsokkelen er fastsatt av Den russiske regjering i vedtak nr. 391 av 30. juli 2004. I henhold til gjeldende regler skal søknader fra utenlandske forskere sendes via diplomatiske kanaler til Russlands utdannings- og forskningsministerium senest 6 måneder før planlagt tokt. Ministeriet innhenter tillatelser fra føderale utøvende organer innen forsvar, sikkerhet, bekjempelse av teknisk etterretning og teknisk vern av informasjon, miljøvern, geologi og utvinning av mineralressurser, fiskeri, hydrometeorologi og miljøovervåking.

Innen 4 måneder fra søknadsdato skal Russlands utdannings- og forskningsministerium sende melding om tillatelse eller avslag på søknaden, eventuelt anmodning om å legge fram tilleggsopplysninger, eller merknader om manglende samsvar mellom opplysningene i søknaden og forskningens karakter, mål eller metoder.

Det må også bemerkes at ovennevnte regler ikke dekker anvendt forskning rettet mot undersøkelser, leting eller fiske (fangst) av levende ressurser.

I henhold til vedtak nr. 428 fattet av Den russiske føderasjons regjering 18. mai 2009, «Om utøvelse av fiske i Den russiske føderasjons eksklusive økonomiske sone», skal tillatelser til å foreta ressursundersøkelser når det gjelder marine biologiske ressurser i RØS utstedes av Rosrybolovstvo i samråd med FSB. I dette tilfelle kommer føderal lov «Om Russlands eksklusive økonomiske sone» av 17. desember 1998 nr. 191-FZ, § 19 og 20 til anvendelse.

Søknader fra utenlandske forskere skal sendes via diplomatiske kanaler til Rosrybolovstvo senest seks måneder før planlagt tokt.

Søknaden skal inneholde en forskningsplan for marine biologiske ressurser, opplysninger om forskningsprosjektets mål og karakter, metoder og midler som skal brukes i forskningen, inklusive navn, tonnasje, typer, klasser av fartøy, redskaper som brukes til fangst (fiske) av marine biologiske ressurser, samt beskrivelse av forskningsutstyr. Man skal oppgi type av marine biologiske ressurser som er målet for forskningsundersøkelsen, koordinater for området og hvilken tidsperiode det er snakk om.

Innen fire måneder fra søknadsdato skal Rosrybolovstvo sende søkeren melding om tillatelse er gitt eller avslått, eventuelt om manglende samsvar mellom søknadsopplysningene eller en anmodning om å legge frem tilleggsopplysninger. Melding om tillatelse eller avslag sendes søkeren via Russlands utenriksministerium (MID).

Siden 1997 har norske forskningsfartøy hatt vanskeligheter med å få adgang til Russlands eksklusive økonomiske sone for å gjennomføre forskningstokt.

Hovedgrunnene for avslag på søknader om å få gjennomføre forskningstokt til norske fartøyer har vært:

- et generelt forbud på tilgang til områder nevnt i søknaden eller for sen innlevering av søknaden;
- mangel på samsvar mellom tidsperioden angitt i søknaden og de faktiske datoene for forskningstoktet;
- manglende forskningskvoter på marine biologiske ressurser (pr i dag er dette problemet blitt løst);
- årsaker av militær art.

I 2008 leverte norsk part to søknader, begge ble innvilget.

I 2009 har norsk part levert en søknad om forskningstokt for 3 fartøy. Rosrybolovstvo har utstedt tillatelse for ett tokt til Jan Mayen. To norske søknader ble avslått på grunn av at søknadsfristene ikke ble overholdt. Tillatelser ble ikke utstedt.

Den norske part kommer ikke til å få vanskeligheter med å få adgang til RØS dersom søknader leveres til behandling i god tid. Russiske forskere har ikke vanskeligheter med å få tillatelser til forskningstokt i NØS fra norske myndigheter.

I 2008–2009 var det planlagt felles norsk-russiske forskningstokt. I 2008 oppsto det ingen problemer. Forskerne gjennomførte toktplanen fullt ut.

Over lang tid har FGUP PINRO samarbeidet med norske forskere om ressursundersøkelser i Barentshavet og Norskehavet. Da et felles forskningstokt stod i fare for ikke å bli gjennomført i 2009 etter at den norske parten hadde fått avslag på søknaden, måtte FGUP PINRO anstrenge seg for å avslutte prosjektet på egen hånd.

9.4 Konsekvensene av manglende gjennomføring av det felles forskningsprogrammet

Vitenskapelige undersøkelser av bestandene av marine biologiske ressurser er selve grunnlaget for felles fiskeriforvaltning. Manglende gjennomføring av forskningsprogrammer øker usikkerheten ved vurdering av torsk- og hysebestandene, som igjen kan føre til lavere kvalitet på anbefalinger innen fiskeriforvaltning og vanskeliggjøre fastsettelsen av totalkvoten (TAC).

Om norske forskningsfartøy nektes adgang til RØS for å drive forskning der, kan det føre til betydelig usikkerhet i vurderingen av torskbestandene, da de matematiske modeller som forskerne bruker krever kvalitetssikrede data.

Vurderinger av fiskebestandene baseres på to hovedfaktorer: fangststatistikk og data fra forskningstokt. Usikkerhet rundt en av disse faktorene vil føre til negative konsekvenser når det gjelder kvaliteten på vurderingene av bestandene.

9.5 Vurderinger

Budsjettnedskjæringer og forandringer i finansieringsstrukturen av FGUP PINROs aktiviteter har ført til en drastisk nedgang i antallet forskningstokt i 2009 –2010. Mer enn en tredjedel av planlagte norsk-russiske forskningstokt i Barentshavet og tilstøtende områder er ikke blitt gjennomført.

Kravene fastsatt i føderal lov «Om fiske og bevaring av marine biologiske ressurser» § 21, som gjelder tilintetgjørelse av marine biologiske ressurser fanget (fisket) i forskningsøyemed, er ikke blitt oppfylt. Under gjennomføring av forskningsvirksomhet i den norske 200-mils økonomiske sone skal russiske forskningsfartøy følge norske lover, men samtidig også oppfylle kravene i Russlands nasjonale lovgivning.

Ordningen for behandling av søknader om å gi norske fartøyer adgang til RØS for å gjennomføre forskningsundersøkelser har ikke endret seg. Saksbehandlingsprosessen med diverse føderale utøvende organer er ikke samkjørt. Dette fører til lange saksbehandlingstider og uforutsigbare resultater. Fristene for tilbakemelding til den norske parten overholdes ikke.

Revisor ved Den russiske føderasjons riksrevisjon

M.V. Odintsov




285 18 4 588 3 6 554 735 394 216 2 577 634 492



241 344

Trykk: 07 Gruppen AS 2011



Riksrevisjonen
Pilestredet 42
Postboks 8130 Dep
0032 Oslo

sentralbord 22 24 10 00
telefaks 22 24 10 01
postmottak@riksrevisjonen.no

www.riksrevisjonen.no

23 257

-3 918

240

1 255 712

474 320

120

3 924

22 781 329

781 5

