



DET KONGELIGE
NÆRINGS- OG FISKERIDEPARTEMENT

Meld. St. 32

(2018–2019)

Melding til Stortinget

Et kvotesystem for økt verdiskaping

En fremtidsrettet fiskerinæring





DET KONGELIGE
NÆRINGS- OG FISKERIDEPARTEMENT

Meld. St. 32

(2018–2019)

Melding til Stortinget

Et kvotesystem for økt verdiskaping

En fremtidsrettet fiskerinæring

Innhold

1	Innledning og bakgrunn.....	5	3.5.3	Rekrutteringstiltak gjennom åpen gruppe – kvotebonusordning	28
2	Kvotesystemet	7	3.5.4	Regjeringens forslag til tiltak	29
2.1	Innledning	7	3.6	Pliktsystemet for fartøy med torsketråltillatelse	30
2.2	Dagens kvotesystem	7		Pliktsystemet i dagens kvote-system	30
2.2.1	Tildelingssystemet	7	3.6.1	Tidligere utredninger og vurdering	30
2.2.2	Struktursystemet	9		Alternativ innretning av plikt-systemet	31
2.3	Formålene med kvotesystemet	10	3.6.2	Regjeringens forslag til tiltak	31
2.3.1	Bærekraftig ressursutnyttelse	11	3.6.3	Kvotesystemet i et verdikjede-perspektiv	31
2.3.2	Samfunnsøkonomisk lønnsomhet og verdiskaping	12	3.6.4	Kvalitet	32
2.3.3	Sysselsetting og bosetting langs kysten	13	3.7	Råstofftilgang (ekstrakvote-ordninger)	33
2.3.4	Kvotesystemets bidrag til det materielle grunnlaget for samisk kultur	14	3.7.1	Spesialisert fiske	34
2.4	Behov for modernisering av kvotesystemet	15	3.7.2	Fiskeindustri langs hele kysten ...	34
3	Regjeringens tiltak for et effektivt, fleksibelt og legitimt kvotesystem.....	17	3.7.3	Utnyttelse av marint restråstoff ...	34
3.1	Forenkling av grunnsystemet	17	3.7.4	Regjeringens forslag til tiltak	34
3.1.1	Fiskeritillatelser	17	3.7.5	Næringens bidrag	35
3.1.2	Faste kvotefaktorer	18	3.7.6	Kvotebelholdning	35
3.1.3	Dynamiske kvotefordelingsnøkler	18	3.8	Regjeringens forslag til tiltak	35
3.1.4	Regjeringens forslag til tiltak	19	3.8.1		
3.2	Økt fleksibilitet i fisket	19	3.8.2		
3.2.1	Kvoteutveksling	19	4	Nærmere om tiltakene	37
3.2.2	Markeds plass for kvoteutveksling	20	4.1	Forenkling av grunnsystemet	37
3.2.3	Regjeringens forslag til tiltak	20	4.1.1	Fiskeritillatelser	37
3.3	Langsiktig tilpassing av fangst-kapasitet	20	4.1.2	Faste kvotefaktorer	38
3.3.1	Nærmere om strukturkvote-ordningene	21	4.1.3	Dynamiske kvotefordelingsnøkler	38
3.3.2	Tidsbegrensning og konvertering av tildelte strukturkvoter	22	4.1.4	Oppsummering	42
3.3.3	Etablering av fellesskapets kvote-beholdning	23	4.2	Økt fleksibilitet i fisket	43
3.3.4	Regjeringens forslag til tiltak	24	4.2.1	Kvoteutveksling	46
3.4	Rammebetingelser for sjarkflåten	25	4.2.2	Markeds plass for kvoteutveksling	49
3.4.1	Samfiskeordningen	25	4.2.3	Oppsummering	50
3.4.2	Kvoteberegningsgrunnlaget i kystfiskeflåten	25	4.3	Langsiktig tilpassing av fangs-tkapasitet	51
3.4.3	Profesjonalisering av sjarkfiske-flåten	26	4.3.1	Nærmere om strukturkvote-ordningene	51
3.4.4	Regjeringens forslag til tiltak	27	4.3.2	Tidsbegrensning og konvertering av tildelte strukturkvoter	58
3.5	Rekruttering til fiskerinæringen ...	27	4.3.3	Etablering av fellesskapets kvote-beholdning	66
3.5.1	Åpne grupper	27	4.3.4	Oppsummering	67
3.5.2	Generelle ordninger for rekruttering	28	4.4	Rammebetingelser for sjarkflåten	69
			4.4.1	Samfiskeordningen	69
			4.4.2	Kvoteberegningsgrunnlaget for sjarkflåten	70
			4.4.3	Profesjonalisering av sjarkfiske-flåten	72
			4.4.4	Oppsummering	74
			4.5	Rekruttering til fiskerinæringen ..	74

4.5.1	Åpen gruppe	75	6.4	Regulering av adgang til fisket – deltakerloven og trålerloven	103
4.5.2	Generelle ordninger for rekruttering	78	6.4.1	Spesielle tillatelser uten tidsbegrensning i havfiskeflåten ..	103
4.5.3	Rekrutteringstiltak gjennom åpen gruppe – kvotebonusordning	79	6.4.2	Regulering av årlig deltakelse i kystfiskeflåten	104
4.5.4	Oppsummering	82	6.5	Regulering av fisket – fastsettelse av kvoter	105
4.6	Pliktsystemet for fartøy med torsketrållatelse	82	6.5.1	Fordeling av nasjonale kvoter på flåtegrupper	106
4.6.1	Pliktsystemet i dagens kvotesystem	83	6.5.2	Fordeling av gruppekvoter – fartøykvoter og maksimalkvoter ..	106
4.6.2	Tidligere utredninger og vurdering	86	6.6	Regulering av kapasitet – strukturordningene	108
4.6.3	Alternativ innretning av pliktsystemet	87	6.6.1	Bruken av strukturkvoteordningen	110
4.6.4	Oppsummering	89	6.7	Oppsummering	113
4.7	Kvotesystemet i et verdikjedeperspektiv	89	7	Konsekvenser	114
4.7.1	Kvalitet	91	7.1	Innledning	114
4.7.2	Råstofftilgang (ekstrakvoteordninger)	93	7.2	Samfunnsøkonomiske konsekvenser	114
4.7.3	Spesialisert fiske	93	7.2.1	Nærmere om forlengelse av tidsbegrensningen	115
4.7.4	Fiskeindustri langs hele kysten	94	7.3	Administrative konsekvenser	116
4.7.5	Utnyttelse av marint restråstoff	94	7.4	Distrikts- og regionalpolitiske konsekvenser	116
4.7.6	Oppsummering	94	7.4.1	Nærmere om fiskerinæringens distriktsmessige betydning	116
4.8	Næringens bidrag	94	7.4.2	Distrikts- og regionalpolitiske konsekvenser av forslagene	118
4.8.1	Avgifter på førstehåndsomsetning	96	7.4.3	Spesielt om rammebetingelsene for sjarkflåten	121
4.8.2	Kvotebeholdning	97	7.5	Klima- og miljømessige konsekvenser	122
4.8.3	Overskuddsbasert ressursrenteskatt	99	7.6	Konsekvenser for det samiske folk og samisk kultur	122
4.8.4	Auksjonsbaserte modeller	99	Ordliste	Ordliste	126
4.8.5	Oppsummering	100	Vedlegg		
5	Behov for lovendringer	101	1	Struktureringsgrader	128
6	En kort oversikt over utviklingen av kvotereguleringer i forvaltningen av norske fiskerier	102			
6.1	Innledning	102			
6.2	Forvaltning av fisket før kvotesystemet	102			
6.3	Grunnlaget for ressursforvaltning – bestandsrådgivning og fastsettelse av totalkvoter	103			



DET KONGELIGE
NÆRINGS- OG FISKERIDEPARTEMENT

Meld. St. 32

(2018–2019)

Melding til Stortinget

Et kvotesystem for økt verdiskaping

En fremtidsrettet fiskerinæring

*Tilråding fra Nærings- og fiskeridepartementet 21. juni 2019,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Solberg)*

1 Innledning og bakgrunn

Fiskeressurser må forvaltes for å sikre bærekraftig bruk. Det innebærer å styre og begrense uttaket av ressurser, samt hvem som kan høste. Et sentralt grep i fiskeriforvaltningen er kvoter – totalkvoter som setter tak for hvor mye det kan fiskes og fordelingen av totalkvotene til kvoter på fartøynivå. Det norske kvotesystemet har vokst frem over flere tiår gjennom stadige tilpasninger og initiativer for å møte endringer i ressursgrunnlag, næring og samfunn. Dagens kvotesystem er derfor blitt både komplekst og omdiskutert, og det er behov for å forenkle systemet og gjøre det mer effektivt, fleksibelt, mer tidsmessig og fremtidsrettet.

Denne meldingen presenterer regjeringens forslag til et fremtidsrettet kvotesystem for norske fiskerier.

Det er fire ordninger som er sentrale i det norske kvotesystemet: fastsettelse av totalkvoter for den enkelte bestand, ordningene som fordeler den nasjonale totalkvoten på fartøynivå, tillatelsessystemet og strukturordningene for effektivise-

ring og tilpasning av fangstkapasiteten i flåten. Disse ordningene er regulert gjennom hjemler i havressursloven og deltakerloven.

Meldingen omhandler de nasjonale reguleringsystemene. Fastsettelse av totalkvoter, enten gjennom internasjonale forhandlinger om bestander som er delt med andre land eller nasjonale bestander, omtales ikke. Fordelings- og strukturordningene omtales samlet som «kvotesystemet». Spørsmålet om bidragene fra fiskeflåten til samfunnet hører også med i denne sammenhengen. Kvotesystemet er også en viktig rammebetingelse for sjømatindustrien, som benytter fisk og skalldyr til å produsere ulike produkter. Betydningen av kvotesystemet for sjømatindustrien belyses derfor også i meldingen.

Ved kongelig resolusjon 19. juni 2015 ble det oppnevnt et utvalg til å gjennomgå kvotesystemet og ressursrente i fiskeriene. Utvalget leverte sine anbefalinger i NOU 2016: 26 *Et fremtidsrettet kvotesystem* den 15. desember 2016. Utredningen var på høring våren 2017.

Departementet har i tillegg hatt en egen høring om fremtidens rammebetingelser for sjark-flåten våren 2018.

Regjeringen har i Granavolden-plattformen slått fast at fiskeressurser er en felles, evigvarende ressurs som kan bidra til vekst og verdiskaping i hele landet, forutsatt en ansvarlig forvaltning. Regjeringen vil derfor etablere stabile og gode rammevilkår som bidrar til slik bærekraftig vekst, og som samtidig ivaretar viktige miljø- og naturverdier. Regjeringen er derfor opptatt av å modernisere kvotesystemet og hindre unødvendig regulering av flåten.

Regjeringen er i Granavolden-plattformen også opptatt av at grunnprinsippene i deltakerloven, fiskesalgslagsloven og havressursloven ligger fast, at fiskeindustrien skal få tilstrekkelig tilgang på råstoff og at det skal arbeides for at det blir skapt større verdier av hver kilo fisk og andre marine ressurser.

På bakgrunn av forslag i NOU 2014: 15, fremmet regjeringen Meld. St. 10 (2015–2016) *En konkurranseskraftig sjømatindustri* for Stortinget 13. november 2015. I innstilling 215 S (2015–2016) og anmodningsvedtak fra 5. april 2016, har Stortinget bestemt at Regjeringen skal komme tilbake til Stortinget med fire saker:

- Vedtak nr. 571: «Stortinget ber regjeringen utarbeide en strategi for helårs arbeidsplasser i industrien»,
- Vedtak nr. 572: «Stortinget ber regjeringen nedsette en kommisjon som skal gjennomgå alle tre pliktene i leveringsvilkårene, ut fra deres intensjon, og komme tilbake til Stortinget med en anbefaling basert på kommisjonens forslag høsten 2016»,
- Vedtak nr. 575: «Stortinget ber regjeringen utarbeide en strategi for å styrke rekrutteringen til fiskerinæringen», og
- Vedtak nr. 576: «Stortinget ber regjeringen utarbeide en strategi for bruk av alt restråstoff/biprodukt og incentivordning for ilandføring av hele fisken, herunder utrede og finne rimelig tidspunkt for når innføring av «hele fisken på land» kan skje i Norge»

Regjeringen vil i meldingen både følge opp Granavolden-plattformen og vedtakene som ble fattet av Stortinget i forbindelse med behandlingen av sjømatindustrimeldingen. Regjeringen har valgt å besvare anmodningen om en strategi for rekruttering til fiskerinæringen i sin helhet gjennom meldingen. Det skyldes at de fleste av fiskerimyndighetenes virkemidler for å påvirke rekrutteringen til fiskerinæringen knytter seg til kvotesystemet.

Når det gjelder helårige arbeidsplasser i fiskeindustrien og utnyttelse av restråstoff, så kan kvotesystemet ha en viss betydning, men andre faktorer er vel så viktige. Betydningen av kvotesystemet for helårige arbeidsplasser i industrien og utnyttelse av restråstoff omtales i meldingen, men regjeringen har i tillegg valgt å utarbeide egne strategier om disse temaene, som supplerer og utfyller meldingen. Strategiene er vedlegg til kvotemeldingen.

Meldingen legger frem regjeringens politikk. Den skal legge til rette for en helhetlig behandling av et fremtidig kvotesystem i Stortinget og er således også et faglig dokument med et faktabasert beslutningsunderlag for å vise hvilke avveier som ligger til grunn for regjeringens forslag til tiltak. De mer politisk orienterte kapitlene er kapittel 2 og 3, mens de påfølgende kapitlene går inn i grunnlaget for tiltakene. Meldingens kapitler kan således også leses i en annen rekkefølge enn kapittelinnstillingen, dersom hensikten er en mer systematisk tilnærming til utviklingen av kvotesystemet (kapittel 6) og fakta-grunnlaget for tiltakene (kapittel 4) for forbedring av systemet, som fremkommer i kapittel 3.

Kapittel 2 redegjør for kvotesystemet og hvorfor det er behov for endringer. Regjeringens utgangspunkt er at formålsparagrafene i havressursloven, deltakerloven og fiskesalgslagsloven ligger fast og at forslag til tiltak skal bidra til å forenkle, effektivisere og gjøre kvotesystemet mer fleksibelt. Samtidig må kvotesystemet være legitimt i næring, kystsamfunn og samfunnet for øvrig.

Kapittel 3 inneholder regjeringens forslag til tiltak og drøfter kort hvorfor disse tiltakene er viktige for et fremtidsrettet kvotesystem. I et mer fremtidsrettet kvotesystem er det viktig at den samlede virkemiddelbruken fungerer som en helhet for å realisere formålsparagrafene i de grunnleggende lovene nevnt ovenfor.

I kapittel 4 utdypes og drøftes problemstillingene. Her vises det også til forslag fra Kvoteutvalget, innspill i høringsprosessen og det er en bredere drøfting av hva som ligger til grunn for forslagene til tiltak.

Kapittel 5 gir en kort oversikt over behovet for lov- og forskriftsendringer som Regjeringens forslag til tiltak vil medføre. Regjeringen vil fremme et eget lovforslag etter forutgående høring som skal kunne behandles i Stortinget parallelt med denne meldingen.

Kapittel 6 viser noen sentrale hovedtrekk ved utviklingen av forvaltningen av norske fiskerier.

Kapittel 7 tar for seg økonomiske og administrative konsekvenser av forslagene av å endre kvotesystemet.

2 Kvotesystemet

2.1 Innledning

Kvotesystemet er vårt viktigste fiskeripolitiske virkemiddel. Det består av flere deler som til sammen setter rammene for hvordan fiskeriresursene kan utnyttes og fordeles. Kvotesystemet påvirker fiskeflåten landingsmønster, som er startpunktet for resten av verdikjeden. Kvotesystemet kan også på noen måter påvirke råstoffkvaliteten.

Kvotesystemet er utviklet som en respons på utfordringer norske fiskerier over tid har stått overfor. Utgangspunktet var fiskets rolle som samfunnsbærer langs kysten. Eksempler på dette er at flåten skal være fiskereid. Tidligere var fisket lite regulert, og de reguleringsene som fantes var mye innrettet mot havdeling mellom ulike grupper, inntil nedfisking av bestander ble en teknisk mulighet og førte til en erkjennelse av at fiskerier må forvaltes. Havrettskonvensjonen ga kyststater rett og plikt til å forvalte ressursene i den økonomiske sonen på 200 nautiske mil ut fra grunnlinjene langs kysten. I Norge medførte dette at hensynet til ressursene ble overordnet i fiskeriforvaltningen. Fisket ble regulert med kvoter først i havfiskeflåten og senere også i kystflåten. Både for næring og forvaltning har det vært viktig at fordelingen av knappe ressurser skulle oppleves som legitim og rettferdig.

Overkapasitet i fiskeflåten og svak økonomi i næringen brakte også en erkjennelse av at fangstkapasiteten måtte stå i forhold til ressursgrunnlaget. Kvotesystemet har derfor også fått mekanismer for å ivareta lønnsomheten i næringen, eksempelvis gjennom ordninger for tilpasning av fangstkapasiteten til ressursgrunnlaget, gjennom sammenslåingsordninger, enhetskvoteordningen og etter hvert dagens strukturkvoteordninger. Tidvis har man også nyttet kondemneringsordninger. I utformingen av slike virkemidler har det vært viktig å ivareta en flåtestruktur som er størrelsesmessig, geografisk og driftsmessig variert.

2.2 Dagens kvotesystem

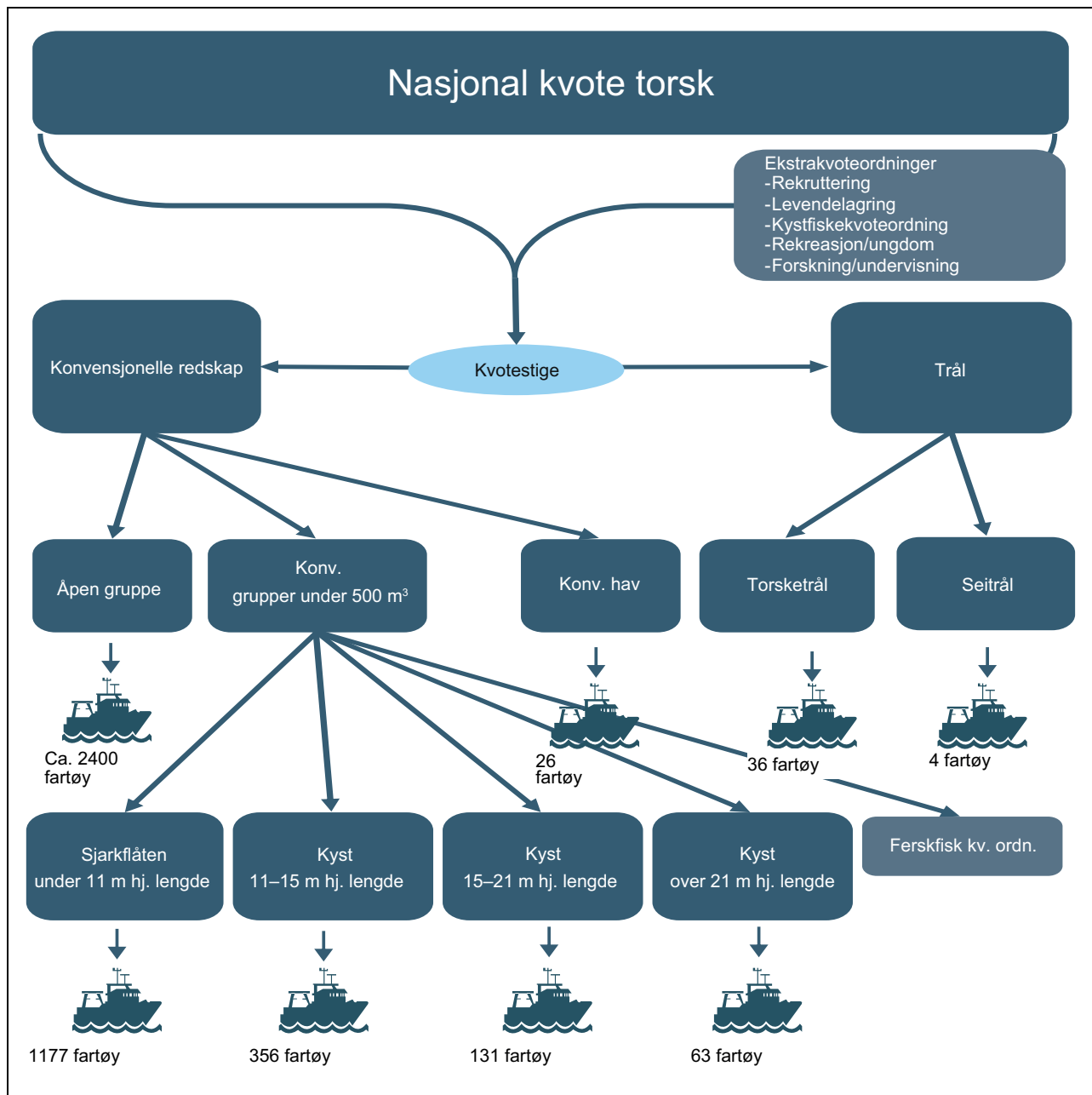
«Kvotesystemet» omfatter her både et system for tilgang til og regulering av fisket. Det angir ordninger for hvem som eier fiskefartøy, gjennom regler fastsatt i eller i medhold av deltakerloven. Det angir videre fordeling av totalkvoten på ulike fartøygrupper og fartøy, gjennom regler fastsatt i eller i medhold av havressursloven. Man kan skille mellom *tildelingssystemet*, som fordeler de nasjonale totalkvotene på fartøynivå, og *strukturssystemet* som setter rammer for tilpasningene aktørene kan gjøre på lang og kort sikt. Oppbyggingen av disse er kort beskrevet nedenfor. Fremveksten av dagens kvotesystem er beskrevet i større detalj i kapittel 6.

2.2.1 Tildelingssystemet

Kvoter tildeles årlig ved at den disponible totalkvoten for hver bestand fordeles mellom ulike reguleringsgrupper. Dette skjer via fordelingsnøkler og deretter til de fartøyene som har adgang til å delta i fisket i de forskjellige gruppene.

Litt upresist er det slik at i havfiskeflåten tildeles fartøyeieren en konsesjon uten forhåndsfastsatt tidsbegrensning for det enkelte fartøyet. I kystflåten kan fartøyeieren delta i fisket dersom de vilkårene som er fastsatt i en årlig deltakerforskrift, er oppfylt, eller dersom fiskeriet ikke er omfattet av slik ytterligere adgangsregulering gjennom deltakerforskriften. I sistnevnte tilfelle er det eneste kravet for å drive yrkesmessig fiske det grunnleggende kravet om ervervstillatelse etter deltakerloven. Kystflåten fiske etter lyr er et eksempel på et slikt fiskeri.

I de tilfellene adgangen til å delta i en gruppe etter deltakerforskriften er lukket, omtales det gjerne som om fartøyet har «deltakeradgang» hvis det fyller vilkårene for å delta. Det må presiseres at dette ikke er en tillatelse i tradisjonell rettslig forstand, som gjerne omtales som «konsesjon», «løyve» eller ved andre, lignende ord. I dette tilfelle handler det om en språklig forenkling, mens det rettslige spørsmålet er om fartøyet og fartøyeier oppfyller de kravene som delta-



Figur 2.1 Eksempel på fordeling av totalkvote, gjennom grupper til fartøy

kerforskriften for dette året, måtte fastsette. Hvis ja, har fartøyet slik deltakeradgang, og hvis nei, har det det ikke.

Deltakerloven og regler fastsatt i medhold av loven regulerer hvem som kan være tildelt konsesjon eller ha deltakeradgang, herunder kravet om å være aktiv fisker for å kunne eie fiskefartøy. Fiskeforedlingsindustrien er likevel i noen tilfeller gitt adgang til å eie fiskefartøy selv om bedriften ikke er eid av aktive fiskere.

Systemet for tildeling av kvote er illustrert i figur 2.1 med fordelingen av torsk kvoter.

Som figuren over viser, vil det før fordeling av totalkvoten av torsk på de ulike gruppene bli holdt

tilbake kvote for å dekke spesielt tilgodesette formål. Slike ekstrakvoter fordeles etter andre kriterier enn de ordinære kvotene. I tillegg har det over en tid blitt nytildelt ti eller flere rekrutteringskvoter årlig i den minste kystgruppen.

Disponibel torsk kvote etter avsetning til ekstrakvoter fordeles så mellom trål og fartøy som fisker med konvensjonelle redskaper. Andelen som går til trål varierer med størrelsen på totalkvoten, kjent som trålstigen. En liten del av trålgruppens kvantum går til seitrålerne, mens det alt vesentlige går til fartøy med torsketråltillatelse. Andelen som fordeles til den konvensjonelle flåten deles mellom konvensjonell havfiskeflåte, lukket

gruppe med lasteromsvolum under 500 kubikkmeter som fisker med konvensjonelle redskap og til åpen gruppe. I lukket gruppe fordeles kvoten på fire hjemmelslengdegrupper etter den såkalte «Finnmarksmodellen». Innenfor hver av disse gruppene, samt åpen gruppe, er det også en avsetning til ferskfiskordningen. Gruppekvoten fordeles innad i fartøygrupper etter ulike parametere. I kystfiskeflåten nytter man den såkalte «hjemmelslengde», mens denne fordelingsfaktoren beregnes på ulike måter i forskjellige fartøygrupper og har ulike navn.

Gruppekvoten fordeles som fartøykvoter eller maksimalkvoter. Kvotene settes basert på en vurdering av fartøyenes kvoteutnyttelse. Hvis alle fartøy i en fartøygruppe utnytter sin kvote fullt ut, vil gruppen bli regulert med *fartøykvoter*. Hvis erfaringen derimot er at en del fartøy i en fartøygruppe ikke utnytter sin kvote fullt ut, vil gruppen bli regulert med *maksimalkvoter*. Gruppekvoten vil da bli fordelt på fartøyene ved å gi alle fartøy en høyere kvote enn hva de ville fått som fartøykvoter, noe som kalles «overregulering». Disse systemene kan kombineres, slik at man har en fast kvote i bunn og et maksimalkvotetillegg på toppen av dette. Kystflåtens torskefiske nord for 62° N har vært regulert på denne måten de senere årene.

Flere av tillatelsestypene gir adgang til flere fiskerier. Et fartøy med ringnotkonsesjon har eksempelvis anledning til å fiske gitte fartøykvoter av makrell, nordsjøsild, lodde, etc. Et fartøy med adgang til å delta i lukket gruppe i fisket etter torsk, hyse og sei nord for 62° N har anledning til å fiske gitte kvoter av torsk, hyse og sei. I tillegg kommer fiske på arter det ikke er satt totalkvote for.

2.2.2 Struktursystemet

Struktursystemet omfatter de tilpasninger som det enkelte fartøy kan gjøre for å øke sitt kvotegrunnlag. Det mest omfattende og omdiskuterte er det som gjelder på *lang sikt*, kjent som strukturkvoteordningen. På *kort sikt* er det begrensede muligheter. Utgangspunktet er at fartøyene utnytter det kvotegrunnlaget de er tildelt. Gjennom årene har det likevel vært i kraft forskjellige ordninger, som har hatt ulike formål, men som har hatt som effekt at kvote som i utgangspunktet er tildelt for fiske med ett fartøy, faktisk blir fisket med et annet. I dag har vi for eksempel samfiskeordningen for de minste fartøyene i lukket gruppe i kystflåtens fiske etter torsk nord for 62° N, slumpfiskeordningen for havfiskeflåten og noen

ad hoc-ordninger for kvotebytte i pelagisk sektor. Utgangspunktet her var bytte av lodde i Barentshavet og lodde ved Island i ringnotflåten.

Strukturkvoteordningen er en frivillig effektiviseringsordning, der man også søker å legge til rette for at flåtekapasiteten tilpasses ressursgrunnlaget. Hovedvilkårene for å tildele strukturkvote er at ett eller flere fartøy blir meldt ut av registeret over fiskefartøy og deretter kondemnert, og at man har oppgitt alle deltakeradganger og konsesjoner knyttet til fartøyet eller fartøyene som blir tatt ut av fiske. Dersom vilkårene er oppfylt kan et gjenværende fartøy tildeles en «strukturkvote», det vil si det gjenværende fartøyet kan utnytte kvotegrunnlaget fra fartøyet som er tatt ut av fiske. Dette kan også deles på flere gjenværende fartøy. Strukturkvoteordningen er tilgjengelig for alle adgangsregulerte fiskerier, med unntak av gruppene med hjemmelslengde under 11 meter (13 meter for kystnot makrell).

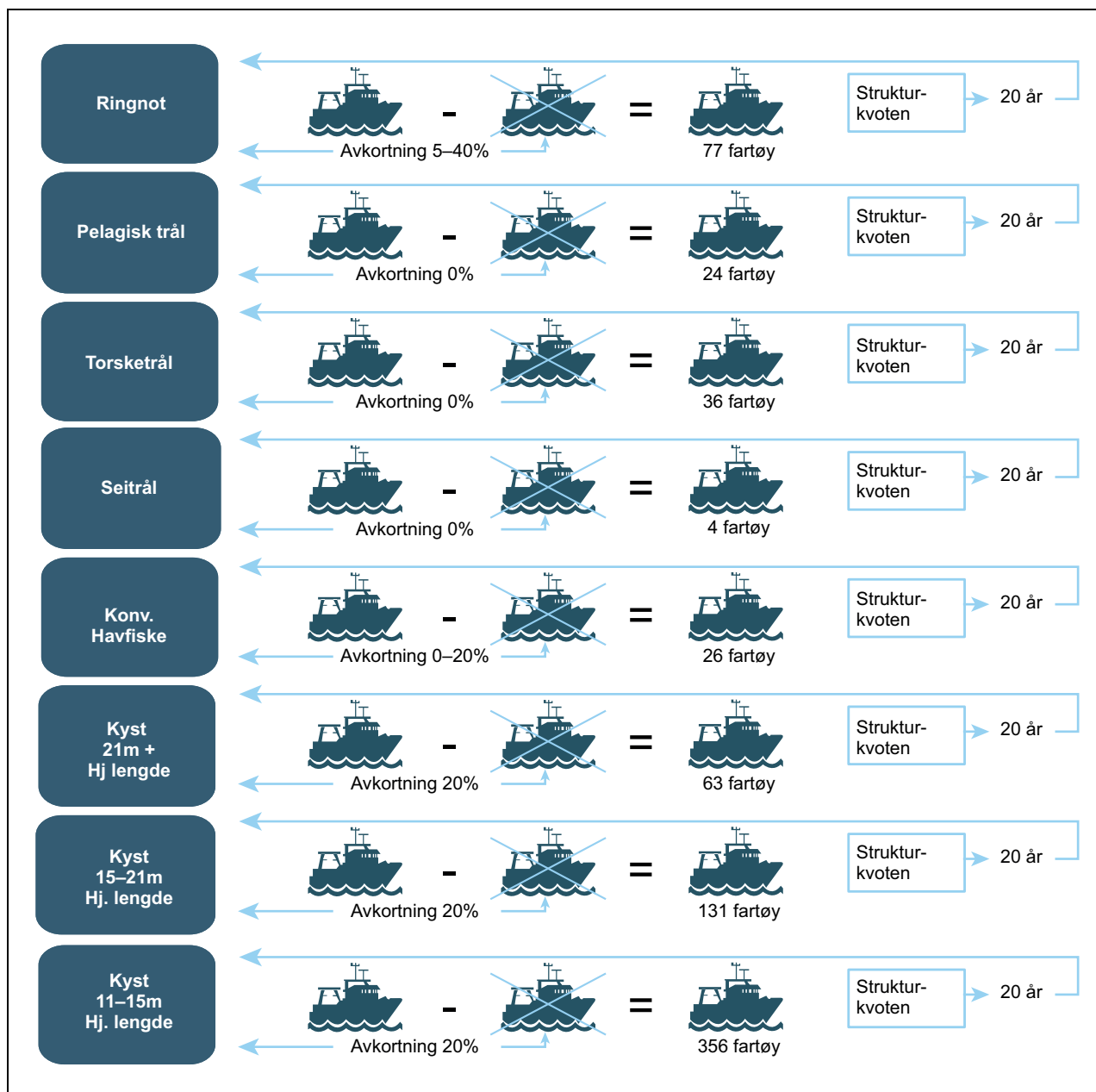
Systemet for langsiktig strukturtilpasning er illustrert i figur 2.2.

Illustrasjonen viser ulike grupper i struktur-sammenheng. Avkortingen er forskjellig fra gruppe til gruppe, og kan være forskjellig innad i en gruppe alt ettersom det struktureres fra sør til nord eller fra nord til sør eller innen en nærmere spesifisert region. Et fartøy kan tildeles årlig strukturkvote i inntil 20 år, illustrert som en klokke (men strukturkvoter førstegangstildelt før 2007 kan tildeles i inntil 25 år regnet fra 2008, jf St. meld. nr. 21 (2006–2007) Strukturpolitikk for fiskeflåten).

Utgangspunktet er at en tildelt kvote skal fiskes med det enkelte fartøy. Kvoter som ikke utnyttes reforderes innenfor kvoteåret. Over tid har man likevel hatt ulike ordninger som åpner for at kvoter kan tildeles et annet fartøy, hvor de mest omfattende var den såkalte rederikvoteordningen for havfiskeflåten og driftsordningen for kystflåten. Disse gav mulighet for å overføre hele driftsgrunnlaget for et fartøy, i en periode.

De kortsiktige tilpasningsmulighetene som vi har i dag har ulike formål, men det underliggende målet er å bidra til en effektiv avvikling av fisket og dermed kostnadsreduksjon. Ordningen med tillatelse til overføring av fangst ved store kast hindrer også unødvendig slipping av fangst. Slumpfiskeordningen, samfiskeordningen og kvotebytte har gitt innslag av kvoteutveksling i kvotesystemet, og er kortsiktige og begrensede alternativer til de langsiktige tilpasningsmulighetene.

Kvotesystemets innretning for kvotetildeling, kort- og langsiktig tilpasning henger sammen på flere områder. Eksempelvis er reguleringsgrup-



Figur 2.2 Illustrasjon av strukturkvoteordningen

pene sentrale i de årlige tildelingene og utgjør samtidig rammene for strukturordninger. Det vil være opp til myndighetene å ta stilling til fordelingen av strukturgevinsten når tidsbegrensningen i strukturkvoteordningen etter hvert inntreffer. Samtidig er det en forventning i næringen om at strukturgevinsten skal fordeles vederlagsfritt tilbake til gruppene og igjen bli en del av de årlige tildelingene. Ulike ekstrakvoteordninger tas både fra nasjonal kvote og gruppekvote.

Strukturkvoteordningen ivaretar effektiviserings- og kapasitetstilpasningshensyn på lang sikt, på kort sikt legger kvotefleksibilitetsordningene til rette for at et fartøy kan utnytte sitt kvotegrunnlag best mulig innenfor et kvoteår.

2.3 Formålene med kvotesystemet

I tillegg til å være et system for praktisk regulering av fiske, er kvotesystemet et politisk system som skal ivareta eller realisere formål for fiskeriforvaltningen, slik Stortinget har vedtatt det. Havressursloven § 2 fastslår at: «... *dei villlevande marine ressursane ligg til fellesskapet i Noreg*». Fiskeressursene er med andre ord ikke gjenstand for hverken privat eller statlig eiendomsrett. Samtidig følger det av både deltakerloven og havressursloven at staten har rett til og ansvar for å forvalte disse ressursene på fellesskapets vegne. Forvaltningen må støtte opp om målene i fiskerilovgivningen.

Adgangen til fiske i sjøen er i utgangspunktet en allemannsrett, som reguleres gjennom bestemmelser særlig i havressursloven og deltakerloven. Adgangen til å drive fiske som næringsvirksomhet er regulert gjennom reglene fastsatt i og i medhold av deltakerloven, jf deltakerloven § 4:

«Et fartøy kan ikke nyttes til ervervsmessig fiske eller fangst uten at det er gitt ervervstillatelse av departementet.»

Gjennom regler fastsatt i og i medhold av deltakerloven, er adgangen til å delta i ulike fartøygrupper begrenset i forskriftsbestemmelser. Det er denne type adgangsbegrensninger som skaper en lukket gruppe, og dermed legger grunnlaget for at selve adgangen til å delta i en slik gruppe får en økonomisk verdi. Denne kan beregnes på fartøyeierens hånd, og kan realiseres når et fartøy selges for fortsatt drift, uavhengig av om kjøperens siktemål er å drive fartøyet videre eller nytte strukturkvoteordningen.

Det at det betales et vederlag for kvoteverdien ved kjøp av et fiskefartøy som skal drives videre, endrer ikke tillatelsenes rettslige status. Vederlaget mellom de private partene gir ikke et nytt innhold i tillatelsene, som det uansett er myndighetene som tildeler etter en vurdering av om søkeren (kjøperen) fyller de krav som gjelder i det enkelte tilfellet. Disse tillatelsene har et definert innhold, som følger særlig av hjemmelsloven, aktuelle forskrifter og de vilkår som måtte være fastsatt i det enkelte vedtak. Dette innholdet kan også endres, enten i samsvar med hjemmelsloven som den er i dag eller slik den til enhver tid måtte være som følge av lovendringer. Dette følger nettopp av at virksomheten er basert på, og avhengig av, offentlige tillatelser og årlige forskrifter om kvotefastsettelse og -fordeling.

De enkeltpersoner eller foretak som eier fiskefartøy og har adgang til å delta i fisket på ulike fiskebestander, har således ingen juridisk eiendomsrett til fiskeressursene, heller ikke i form av noen ideell andel.

Dette regulatoriske systemet bygger fortsatt på næringskomiteens uttalelse i Innst. S. nr. 93 (1998–99) kapittel 2.2 om at «(f)isken er ein nasjonal fellesressurs som skal forvalta og utnyttast til beste for samfunna langs kysten». I Innst. O. nr. 38 (1998–99) til deltakerloven ble dette utdypet i kapittel 2.3, hvor det heter følgende:

«Komiteen vil påpeke at fiskeressursene tilhører det norske folk, i fellesskap. Det er derfor i utgangspunktet ingen enkeltpersoner eller enkelt-

selskaper som kan gis evigvarende eksklusive rettigheter til vederlagsfritt å høste av (og tjene på) disse ressursene, mens andre stenges ute fra å delta i fisket. Komiteen erkjenner samtidig behovet for å begrense ressursuttaket av hensyn til en langsiktig og bærekraftig utnyttning av ressursene i havet. Komiteen mener derfor at deltakerloven er viktig i forhold til å regulere deltakelsen i fisket og derved den samlede kapasitet i fiskeflåten.»

Havressursloven § 1 angir at formålet med loven er «å sikre ei berekraftig og samfunnsøkonomisk lønsam forvaltning av villlevende marine ressurser (...), og å medverke til å sikre sysselsetjing og buse-tjing i kystsamfunna». Deltakerloven § 1 har et liknende innhold og sier at formålet er «å tilpasse fiskeflåtens fangstkapasitet til ressursgrunnlaget for å sikre en rasjonell og bærekraftig utnyttelse av de marine ressurser, å øke lønnsomheten og verdiskapingen i næringen, og gjennom dette trygge bosetjing og arbeidsplasser i kystdistriktene, og å legge til rette for at høstingen av de marine ressurser fortsatt skal komme kystbefolkningen til gode». Det er også et grunnleggende hensyn at «forvaltningstiltak er med og sikrar det materielle grunnlaget for samisk kultur», jf. havressursloven § 7 annet ledd.

Dette er ambisiøse mål som også lovfester hensyn som har vokst frem over tid. Selv om de tidvis kan stå i motsetning til hverandre, gir de uttrykk for at mange hensyn må ivaretas for å treffe gode og fremtidsrettede beslutninger.

2.3.1 Bærekraftig ressursutnyttelse

Marine ressurser må forvaltes bærekraftig slik at også kommende generasjoner kan høste av havet. For fiskeriene innebærer dette reguleringer som for det første sikrer at bestandene og økosystemet ivaretas, for det andre at utnyttelsen ikke medfører større påvirkning på det ytre miljø enn det som er akseptabelt og for det tredje at potensialet i ressursene utnyttes optimalt.

Dagens kvotesystem bidrar i stor grad til ivaretagelse av bestander og økosystem. De fleste viktige bestander i norske fiskerier er i god forfatning. Totalkvoter for de viktigste kommersielle bestandene fastsettes årlig basert på vitenskapelige råd fra Det internasjonale rådet for havforskning (ICES) og i forhandlinger med andre land om forvaltningen av delte og vandrende bestander. Fastsettelse og internasjonal fordeling av totalkvote kan likevel ikke ses adskilt fra fordelingen av den norske andelen av totalkvotene på nasjonalt nivå. Utbredelsen av fiskebestander varierer over tid. Flåtens omstillingsevne vil være vik-

tig for tilpasning til slike endringer. Kvotesystemet bør derfor kunne tilpasses endringer i økosystemene.

Det er viktig for å sikre en bærekraftig utnyttelse at myndighetene kan kontrollere at uttak ikke overskrider kvotene. Kvotesystemet må gi grunnlag for korrekt fangstavregning og kontroll med ressursuttaket. Dagens system for tildeling av kvoter er komplekst. Dette skyldes at fiskeriene har blitt adgangsregulert ett av gangen, at tildelingen går gjennom mange ledd, at noen fordelingsledd også er betinget av størrelse på totalkvoten, og ulike ekstrakvoter som følger andre prinsipper. Også pliktsystemet for torsketrålerne kompliserer kvotesystemet.

Kvotesystemet bør være oversiktlig nok til at både forvaltning, aktører og offentligheten kan ha god og umiddelbar oversikt over kvotegrunnlaget for å sikre effektiv kontroll.

Bærekraftig ressursutnyttelse innebærer også at fiskeriaktiviteten ikke overskrider hva som er et akseptabelt fotavtrykk i miljøet omkring seg. I tillegg til bevaring av bestander og økosystem omhandler dette miljøpåvirkning, for eksempel utslipp av klimagasser eller påvirkning på havbunnen. Det er samlet fotavtrykk, fra fangst via produksjon til marked som gir det riktige bildet av samlet påvirkning. Det faller langt utenfor kvotesystemets oppgave å regulere alle disse momentene, men det må legges til rette for effektivitet og fleksibilitet slik at aktørene kan tilpasse seg skjerpede krav.

Bærekraftig ressursutnyttelse innebærer videre at mest mulig av fisken bør utnyttes. Verdens befolkning vil fortsette å vokse. Dette medfører at matproduksjonen må økes. Bedre utnyttelse av havets ressurser er en viktig faktor for å skaffe nok næringsrik mat. Dette er tematikk som berører flere problemstillinger enn kvotesystemet. I hvilken grad kvotesystemet tilrettelegger for å kunne utnytte alt råstoff og unngå matsvinn, vil likevel ha betydning.

I denne konteksten handler det først og fremst om å bringe råstoff på land, idet også restråstoff fra foredling av fisk er en ressurs. I Norge utnyttes i praksis det meste av restråstoff fra landbaserte foredlingsanlegg indirekte til mat ved at man produserer ettertraktede føringredienser til blant annet fiskefôr. Noe restråstoff som for eksempel lever, rogn, hoder, buklister og annet filetavskjær har også lang tradisjon for å bli benyttet som mat. Utnyttelse av restråstoff fra foredling til havs er en utfordring fordi den havgående flåten så langt i det alt vesentlige ikke kan ta vare på annet enn hovedproduktet, som sløyd, hodekap-

pet fisk eller fileter. Kvotesystemet bør legges til rette for velfungerende verdikjeder, slik at dette blir et bidrag til at man unngår sløsing med verdifulle matressurser og utnytter markedspotensialet godt.

En av de store utfordringene for fiskerinæringen globalt er at samtidig som andelen utnyttede fiskeressurser minsker, blir 30 pst. av det som blir landet ødelagt på veien til forbruker (FAO, 2018).

I 2018 ble det eksportert sjømat fra de norske fiskeriene for 28 milliarder kroner. Vi vet ikke hvor stort problemet med verditap knyttet til matsvinn på veien til forbruker er i norske fiskerier, men FAO sine globale tall indikerer at det kan være en utfordring også i Norge. Det er viktige utfordringer som må løses i dette, og selv om dette i all hovedsak handler om forhold utenfor kvotesystemet, hører det med i den helheten av forhold som er relevante.

2.3.2 Samfunnsøkonomisk lønnsomhet og verdiskaping

Målene i fiskerilovgivningen omtaler samfunnsøkonomisk lønnsomhet, lønnsomhet og verdiskaping. Disse begrepene brukes noen ganger om hverandre, men betyr ikke nødvendigvis det samme.

«Lønnsomhet» angir avkastning på innsats i form av kapital, arbeid og kunnskap i en virksomhet, altså bedriftsøkonomisk lønnsomhet. I sammenheng med kvotesystemet er dette den enkelte næringsaktørs økonomiske resultat. Den bedriftsøkonomiske lønnsomheten i flåten har jevnt over vært økende. Det har således blitt mer lønnsomt å drive fiske enn tidligere. Samtidig har virksomheten blitt mer kapitalintensiv, med en økende gjeldsgrad i flåten.

Adgangsbegrensninger og strukturordninger har bidratt til å redusere antall fartøy og fiskere som skal skaffe seg et økonomisk utkomme fra fiskeriene. Kombinert med økte kvoter har dette bidratt til økt lønnsomhet. Avlønningen til fiskerne er i stor grad basert på et lottsystem, som har gitt mannskapet en god lønnsutvikling de siste årene. Selv om den bedriftsøkonomiske lønnsomheten generelt er god, så bør kvotesystemet ha ordninger for fortsatt å muliggjøre effektivisering og kapasitetstilpasning.

Adgangen til å delta i ulike fiskerier har blitt og blir gitt vederlagsfritt fra statens side. Med færre aktører og stabilt høye kvoter har verdien av denne adgangen økt betraktelig. Mulighet for å samle et større kvotegrunnlag på samme båt har også bidratt til å øke kvoteverdiene. Høy beta-

lingsvillighet og økende kvotepriser er uttrykk for forventninger om god lønnsomhet, eventuelt i kombinasjon med forventninger om ytterligere liberaliseringer i kvotesystemet. Økende kvoteverdier bidrar også til å gjøre inngangsbarrieren for nye aktører større. Kvotesystemet bør ha mekanismer som gjør det lettere for unge fiskere å etablere seg i fisket.

Det er en potensiell og realisert ressursrente i fiskeriene. Ressursrente er den ekstra avkastningen som kan oppstå ved utnyttelse av begrensede naturressurser. Det er et bærende prinsipp i norsk samfunnsøkonomi at staten primært skal ha en tilretteleggende rolle, mens næringene skal være selvgående og utvikle seg basert på forretningsstrategier og markedsmuligheter. I fiskeriene har ressursrenten vært anvendt til å opprettholde en stor flåte, men med en gradvis markedsorientering. I tråd med en slik utvikling har flåten gått fra å være sterkt subsidiert til lønnsomhet i alle reguleringsgrupper. Kapasitetstilpasning gjennom ulike virkemidler har vært sentrale i dette og siden 1985/1990/2000 har flåten blitt redusert med 75/65/53 pst. i antall. Dette har vært en samfunnsøkonomisk lønnsom utvikling fordi andre kystnæringer, som petroleums- og havbruksnæringene, samt andre sektorer har hatt stor vekst samtidig som antallet fiskere har blitt redusert. Det har med andre ord vært andre tilgjengelige jobber.

Norsk politikk har i lang tid basert seg på at naturressurser bør høstes på en slik måte at de gir størst mulig avkastning for samfunnet, samlet sett. Realisering av ressursrente uten innkreving vil innebære at fiskerinæringen forblir en svært attraktiv næring for de som driver, men med stor gjeldsgrad og høye inngangsbarrierer.

Samfunnet har fortsatt betydelige kostnader knyttet til forvaltningen av fiskeriene. For eksempel til ressursforskning som ligger til grunn for ressursforvaltningen og administrasjon forbundet med denne. Fastsetting av totalkvotene, fordeling blant næringsaktører nasjonalt, fangstkontroll og kvoteavregning anses som en del av tilretteleggingen staten har ansvar for. Det er derfor viktig å forenkle systemet, for å redusere offentlige utgifter i tråd med den generelle effektiviseringen i offentlig sektor.

Verdiskaping er merverdien som tillegges et produkt eller en tjeneste i hvert ledd i verdikjeden. For kvotesystemet handler verdiskaping om at det skal legges til rette for vel fungerende verdikjeder der fiskens markedspotensial utnyttes og bidrar til å øke verdiene i hvert ledd fra fangst til marked.

Over er det vist til at lønnsomhetsutviklingen i flåten har vært god. Utviklingen i fiskeindustrien har ikke vært like god. Totalkapitalrentabiliteten i fiskeindustrien var i perioden 2012–2017 på 4 pst, mens snittet for alle andre næringer var 7 pst. Mens noen deler av fiskeindustrien er avhengig av stabil tilgang av råstoff for å sikre en lønnsom drift gjennom året, noe som står i kontrast til sesongtoppene i flåtens landingsmønster, er andre sektorer og produkter bedre innrettet mot å utnytte de naturgitte fordelene ved sesonger. Dette kan være tørrfisk-tørrking, eller makrellens ulike kvalitet gjennom året. Industrien er uansett avhengig av at råstoffet holder god kvalitet. For å utnytte markedspotensialet godt må råstoffet være av så god kvalitet at det kan anvendes til de produktene som til enhver tid gir høyest verdi.

Dagens kvotesystem har flere mekanismer som skal bidra til bedre flyt i verdikjedene. Dette omfatter blant annet kvotebonuser knyttet til fiske etter torsk utenom vintersesongen og levendelagring. Pliktsystemet var også et forsøk på å sikre filetindustrien jevn tilførsel av råstoff. Det er ikke et sunnhetstegn for en globalt konkurranseutsatt næring at staten må tilrettelegge med særordninger for at verdikjedene skal fungere bedre. På den annen side er dette en næring hvor en del av de sentrale markedsmekanismene delvis er satt til side gjennom lovverket, noe som kan forklare noe av behovet. Et fremtidsrettet kvotesystem bør innrettes med et verdikjedeperspektiv, slik at behov for særordninger reduseres og hvor markedsmekanismene utnyttes for å styrke konkurransekraften.

2.3.3 Sysselsetting og bosetting langs kysten

Forvaltningen av fiskeriene skal bidra til at fiskerinæringen støtter opp om bosetting og sysselsetting i kystsamfunnene. Fisket har derfor vært og er fortsatt regulert slik at flåten er spredt langs kysten. Dagens kvotesystem bidrar til sysselsetting og bosetting langs kysten ved å begrense mulighetene for en sentraliserende og konsentrende utvikling uforenlig med disse politiske prioriteringene. Særlig gjelder dette bestemmelser for den minste flåten, som hindrer konsentrasjon og geografisk mobilitet. Dette burde også sikre en spredt kapitaloppbygging.

Dagens kvotesystem har en rekke mekanismer som begrenser aktørenes handlefrihet av hensyn til diversifisert flåte, geografisk spredning og aktivitet langs kysten. Eksempler på dette er kvotetak, avkortning og geografiske soner for

salg av fiskefartøy for fortsatt drift eller strukturering. De samme begrensingene reduserer også aktørenes effektivitet. Effektivitet er altså et konkurrerende mål i forhold til de førstnevnte målene. For eksempel vil målet om økt effektivitet og lønnsomhet i fiskeflåten innebære at antall fartøy og fiskere reduseres. Et fremtidsrettet kvotesystem bør innrettes slik at aktørenes behov for effektivitet avstemmes mot andre behov.

Sjarkflåten har en særlig rolle i kvotesystemet blant annet fordi den representerer et startsted for unge som vil etablere seg som fartøyeier, driver kystnært fiske og leverer til lokale mottak. Sjarkflåten har vært unntatt fra strukturkvoteordningen og styrt kapasitetsreduksjon av slike hensyn. Dette innebærer at nedgangen i antall fartøy har vært mindre her enn i øvrige flåtegrupper. Kvotesystemet bør legge til rette for at sjarkflåten i fremtiden særlig kan ivareta rollen som startsted for unge fiskere.

Den minste flåten har tilgang til samfiskeordningen i fisket etter torsk, hyse og sei, som ble innført omtrent samtidig med at den siste ordningen for kondemneringstilskudd ble avsluttet. Samfiskeordningen innebærer at to kvoter kan fiskes samlet på ett fartøy. Bakgrunnen for ordningen var sikkerhet; to fartøyeiere skulle slippe å dra ut alene om bord, men kunne i stedet fiske sammen med ett av fartøyene. Over tid har imidlertid ordningen utviklet seg til at fartøyene kan ha samme eier og at eieren kan drive samfiske med seg selv. På denne måten fungerer den i praksis som en strukturordning, men uten betingelsene om avkortning, tidsbegrensing og kondemnering. Sjarkflåten kan på denne måten, paradoksalt nok, sies å ha mer liberale tilpasningsmuligheter enn den øvrige flåten. Kvotesystemet bør påse at sjarkflåtens unntak fra strukturvirkemidler ikke omgås ved andre virkemidler.

Til tross for mekanismer i kvotesystemet som skal bidra til sysselsetting og bosetting i kystsamfunnene, er trenden at fiskeriaktivitet samles i noen regionale sentre, og at noen steder ikke lenger har aktivitet basert på fiske. Slike steder opplever også fraflytting, særlig der det er få alternative arbeidsplasser. Sentralisering er imidlertid en del av en større samfunnsutvikling, et utviklingstrekk man ser også i andre nordiske land og i norske innlandskommuner, hvor dette ikke kan forklares med fiskerivirksomhet, men inngår i en større demografisk utvikling med urbanisering. Fiskeriene og fiskeriforvaltningen kan med andre ord ikke alene bære oppdraget med å snu eller motvirke slike trender som har flere og komplekse årsaker.

Fiskeflåten har over tid vært en bærebjelke i fiskeriavhengige samfunn langs kysten. Særlig kystnært fiske og mange små aktører har vært viktig for utviklingen av kystsamfunnene. Teknologit utvikling, en mer mobil flåte, strukturordninger og konkurranse om arbeidskraft fra andre næringer har ført til at disse båndene mellom fiskere og samfunn har blitt løsere. Dette er likevel ikke det samme som at fiskeriaktivitet ikke lenger betyr noe for kystsamfunnene.

Fiskerinæringen skaper aktivitet og ringvirkninger på samme måte som alle velfungerende næringer gjør. Hvorvidt fiskere er samfunnsbyggere i større eller mindre grad enn tidligere avhenger av fartøyeiernes disposisjoner. Rammesvilkår for fiskeindustrien kan også ha vel så mye å si for kystsamfunnene, både når det gjelder arbeidsplasser og stabilitet. Mange steder har havbruksnæringen kommet inn og bidrar til sysselsetting, ringvirkninger og aktivitet lokalt. Et fremtidsrettet kvotesystem må likevel utformes slik at det kommer samfunnet til gode. Dette fordrer gode rammevilkår for den minste flåten, samtidig som industri og lokalsamfunn må få del i verdiskapingen.

2.3.4 Kvotesystemets bidrag til det materielle grunnlaget for samisk kultur

Til oppfølging av Kystfiskeutvalgets innstilling i NOU 2008: 5, ble Sametinget og Fiskeri- og kystdepartementet enige om tiltak for at fiskeri i større grad skal bidra til det materielle grunnlaget for samisk kultur. De nødvendige lovendringene ble fremmet i Prop. 70 L (2011–2012) Endringer i deltakerloven, havressursloven og finnmarksloven (kystfiskeutvalet).

Tiltakene ble beskrevet med følgende i proposisjonen:

«Fiskeri- og kystdepartementet er ikkje einig med kystfiskeutvalet i deira vurdering av at det på bakgrunn av reglane i folkeretten om urfolk og historisk bruk, eksisterer ein rett til fiske for befolkninga i Finnmark. Departementet legg også til grunn at gjeldande reglar for regulering av og deltaking i fiskeria er i tråd med dei folkerettslege pliktene overfor samane som minoritet og urfolk.

Fiskeri- og kystdepartementet vil likevel fore- slå å lovfeste ein rett til fiske av torsk, hyse og sei for alle som bur i Finnmark, Nord-Troms og dei område med sjøsamisk innslag i resten av Troms og Nordland som Kongen fastset, og som eig eit merkeregistrert fartøy under 11 meter og er

registrerte i fiskarmanntalet. Med dette vil ein sikre at fiskerireguleringane også for framtida vil vere klart innanfor dei rammene som følgjer av folkeretten, og ein vil medverke til å styrkje dei som driv fiske med små fartøy i delar av Nord-Noreg som eit distriktpolitisk verkemiddel. Dette må seiast å vere i tråd med intensjonane bak kystfiskeutvalet sine forslag. Departementet foreslår at lovfestinga skjer gjennom ei ny føresegn i deltakerloven § 21 tredje ledd. Departementet vil samtidig tydeleggjere dei folkerettslege pliktene gjennom ei ny føresegn i deltakerloven § 1 a og i havressurslova § 11 sjette ledd.

Fiskeri- og kystdepartementet vil vidare opne for at det kan etablerast ei fjordfiskenemnd for Finnmark, Troms og Nordland gjennom ei ny føresegn i havressurslova § 8 b. Ein legg samtidig opp til ein eigen prosess for å få på plass ein rammeavtale mellom Fiskeri- og kystdepartementet og Sametinget om konsultasjonar som gjeld fiskerispørsmål. Arbeidsoppgåvene til fjordfiskenemnda og kva vekt fråsegner frå nemnda skal ha vert drøfta vidare i arbeidet med denne rammeavtalen.

Departementet vil også opne for at krav om anerkjenning av eksisterande rettar til fiskeplassar kan leggjast fram for Finnmarkskommisjonen. Det er gjort framlegg om ei ny føresegn i finnmarksloven § 29 første ledd andre punktum som gjev heimel til dette.

I tillegg foreslår departementet nokre andre tiltak i oppfølginga av forslaga frå kystfiskeutvalet som ikkje inneber lovfesting. Det er foreslått å setje av eit tilleggskvantum torsk til open gruppe i fisket etter torsk, hyse og sei i Finnmark, Nord-Troms og dei område i resten av Troms og Nordland med sjøsamisk innslag som Kongen fastset. Departementet har ikkje teke endeleg stilling til korleis dette kvantumet skal nyttast i framtida, men foreslår at dette er spørsmål som ei fjordfiskenemnd kan uttale seg om. For 2011 og i 2012 er det fordelt 3000 tonn torsk som tilleggskvote til fartøy i open gruppe i dette området.

Når det gjeld spørsmålet om ein fjordrett, kan Fiskeri- og kystdepartementet ikkje sjå at det eksisterer nokon eksklusiv rett til fiske for dei som bur langs fjordane, verken i Finnmark eller i andre fjordar langs kysten. Departementet meiner likevel det er behov for å sikre at dei minste fartøya får fiska kvotane sine. Departementet foreslår difor å innføre eit forbod mot fiske innanfor fjordlinjene for fartøy over 15 meter, men med høve til å gjere unntak.»

Boks 2.1 Temarapporten «Sjøsamenes rett til sjøfiske»

I 2016 la Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter (NIM) frem temarapporten Sjøsamenes rett til sjøfiske. Problemstillingen i temarapporten er om det vernet menneskerettighetsbestemmelsene gir sjøsamene og deres kultur, er tilstrekkelig ivaretatt i Norge i dag. I rapporten utreder NIM Norges menneskerettslige forpliktelser overfor sjøsamene, og de fremmer en rekke anbefalinger. I rapporten fremmes anbefalinger om at:

«Sjøsamenes rett til fiske som en del av deres kulturutøvelse og basert på deres historiske fiske, bør lovfestes. Det samme gjelder retten til en positiv forskjellsbehandling ved tildeling av kvoter og tilsvarende, hvis dette er nødvendig for ivaretagelsen av sjøsamenes materielle kulturgrunnlag.»

«Sjøsamenes rett til deltakelse i bruk, styring og forvaltning av sitt materielle kulturgrunnlag må sikres bedre i lovverket enn hva som er tilfellet i dag for at Norge skal oppfylle sine internasjonale forpliktelser.»

«Lovgivningen må sikre at inngrep som kan innvirke på sjøsamens materielle kulturgrunnlag blir tilstrekkelig utredet.»

Dette var altså tiltak som det ble oppnådd enighet med Sametinget om gjennom konsultasjoner, og flertallet i Sametinget godkjente tiltakene i plenumsbehandling av saken 9. juni 2011, men med et uttrykkelig forbehold om at det var ulik forståelse av det rettslege grunnlaget som var utredet av Kystfiskeutvalget mellom Sametinget og departementet.

Dette er fortsatt tilfellet. De tiltakene som foreslås i denne meldingen, har til hensikt å opprettholde effekten av tiltakene fra 2011/2012.

2.4 Behov for modernisering av kvotesystemet

I norske fiskerier er bestandene bærekraftig forvaltet, fiskeflåten driver lønnsomt og aktiviteten er spredt langs kysten. I så måte kan dagens kvotesystem sies å være i overensstemmelse med formålene og de overordnede hensynene vi legger til grunn for fiskeriforvaltningen. Som vist i kapittel

2.3 er det imidlertid flere utfordringer og forbedringsområder hvor dagens kvotesystem ikke legger tilstrekkelig til rette for god utnyttelse av felles ressurser.

En videreføring av dagens kvotesystem vil ytterligere forsterke de utfordringene som er omtalt her. Systemet vil bli mer og mer komplekst jo flere nye mekanismer som legges til for å ivareta nye hensyn. I tillegg til utfordringer dette gir med fangstavregning, kontroll og tidsbruk hos forvaltning og næringsaktører, er det også et demokratisk problem når dette går på bekostning av systemets transparens. Kvotesystemet er så vidt komplisert og lite tilgjengelig at selv om endringer gjennomføres etter høringsrunder og grundig behandling, er det ikke gitt at verken berørte parter eller beslutningstakere ser og forstår den fullstendige rekkevidden av de endringer som foreslås.

En ytterligere utfordring er at kvotesystemet har mange politisk ladede virkemidler. Dette medfører stadige påtrykk for endringer. Uenigheter om strukturtakt, virkemidler for den minste flåten og tidsbegrensningen er eksempler på dette. I sum bidrar det til at kvotesystemet er utsatt for politisk usikkerhet og stadige diskusjoner om endringer. Dette kan gjøre at næringsaktørene foretar gale vurderinger, fordi de spekulerer eller forventer den ene eller den andre endringen.

Både tildelinger og hvordan kvoter kan anvendes på kort og lang sikt er iverksatt gjennom virkemidler som styres politisk. Et politisk handlingsrom er nødvendig for å kunne oppfylle samfunnsmessige mål. Et for stort handlingsrom vil imidlertid gjøre rammebetingelsene lite stabile for næringsaktørene. Regjeringen er derfor oppatt av å finne gode mekanismer for fortsatt politisk handlingsrom, samtidig som næringen får stabile, forutsigbare rammebetingelser.

En videreføring av dagens kvotesystem vil også forsterke fokuset på volum og konsentrasjon i flåten. Selv om strukturordninger har vært nødvendige i omstillingen fra en subsidieavhengig til

konkurransedyktig næring, vil et ensidig fokus på dette skygge for behovet og mulighetene for ytterligere å øke verdien på produktene gjennom verdikjedene. Et eksempel på dette er hvordan kvotetakenes økes med jevne mellomrom, selv når store deler av flåtegruppen fortsatt har store uutnyttede strukturmuligheter. Dette kan bidra til at enkeltaktørers investeringer i kapasitet (fartøy og kvoter) i seg selv i neste omgang blir argument for økt kvotetak. Det kan også bidra til at en potensielt kvalitetsødende volumstrategi blir økonomisk rasjonell på fartøynivå.

Kvotesystemet trenger altså en totalgjennomgang, for å legge til rette for forutsigbare og stabile rammebetingelser og for at kvotesystemet skal bidra til å realisere dagens politiske prioriteringer.

Som vist i dette kapittelet er det behov for å forenkle og harmonisere kvotesystemet slik at det er bedre tilpasset næringens og samfunnets behov i dag og i fremtiden. Videre er det behov for å redusere politisk usikkerhet samtidig som et nødvendig politisk handlingsrom må opprettholdes, ved at kvotesystemet gir forutsigbare rammebetingelser. Et velfungerende og fremtidsrettet kvotesystem bør derfor være så nøytralt som mulig, i den forstand at hovedtrekkene i systemet søkes bevart for å ivareta stabilitet over tid. Dette innebærer at det må skilles mellom de mekanismene som bør være stabile, eksempelvis tildelingssystemet, og virkemidler som åpner for politiske handlingsrom, eksempelvis det som her vil bli omtalt som ekstrakvoteordninger.

For å lykkes med dette må kvotesystemet oppfattes som legitimt. Kvotesystemet må oppfattes som rimelig og rettferdig for de berørte, både næringsutøvere, kystsamfunn og samfunnet forøvrig. Dette innebærer stabile rammebetingelser, effektivitet og fleksibilitet for næringsaktørene, både i flåten og industrien. Samtidig skal kvotesystemet lede til en formålstjenlig fordeling av positive samfunnseffekter i samfunnet generelt, og til kystsamfunn spesielt.

3 Regjeringens tiltak for et effektivt, fleksibelt og legitimt kvotesystem

Regjeringens mål for et nytt kvotesystem er å forenkle regelverket uten å endre fordelingen mellom fartøygrupper, uten å åpne opp for mer utenlandsk eierskap enn den minoritetsandelen som følger av gjeldende regler og heller ikke gjøre endringer som i seg selv fører til økt kvotekonsentrasjon. Regjeringens mål er å fremme fleksibilitet gjennom justeringer av eksisterende virkemidler, å legge til rette for strukturtilpassing, samt tiltak for å øke fiskeflåten bidrag til samfunnet. Forslagene til endringer av kvotesystemet tar også hensyn til hele verdikjeden, og erkjenner betydningen fiskeriene har for kystsamfunnene.

Regjeringen legger vekt på endringer som gir mer effektivitet og fleksibilitet for næringen, for å sikre næringens samfunnsbidrag til kystsamfunnene og til norsk økonomi. Norske fiskerier er en viktig global leverandør av sjømat. Tiltakene må derfor ses som en samlet løsning for hvordan fiskeressursene kan forvaltes effektivt, fleksibelt og legitimt. Tiltakene vil gi et enklere og mer fremtidsrettet kvotesystem.

Meldingen følger opp regjeringsplattformens punkter om at det skal vurderes nye tiltak som kan bidra til rekruttering og utvikling i næringen, og at det ikke skal innføres strukturering for fartøy under 11 meter, men etableres en kondemneringsordning særlig med utgangspunkt i at samfiskeordningen i fisket etter torsk i nord blir fjernet. Det vises også til at kvotetakene i strukturkvoteordningene og fordelingen av fiskeressurser i de ulike flåtegruppene skal ligge fast, og at strukturkvoter skal falle tilbake til gruppene ved periodens utløp.

Tiltakene balanserer en rekke til dels motstridende hensyn:

- Samfunnsøkonomisk effektiv utnyttelse av fiskeressursene
- Et kvotesystem som oppfattes som legitimt i næringen, kystsamfunnene og i samfunnet for øvrig
- Forutsigbare rammebetingelser for næringsaktørene

- Et robust juridisk rammeverk som gir tilstrekkelig handlingsrom for myndighetene
- Bedre utnyttelse av eksisterende fangstkapasitet
- Et enklere og mer transparent kvotesystem
- Et kvotesystem som gir insentiver til skånsom fangst og som reduserer verditap og matsvinn

3.1 Forenkling av grunnsystemet

Det foreslås flere nye tiltak for å forenkle kvotesystemet, bl.a. å innføre fiskeritillatelser til erstatning for dagens ordninger med spesielle tillatelser (konsesjoner) og årlige deltakeradganger, etablering av sammenlignbare og faste kvotefaktorer på fartøynivå og fast avsetning av kvoter til ekstrakvoteordninger.

3.1.1 Fiskeritillatelser

Etter dagens regelverk kreves det konsesjon eller årlig deltakeradgang for å delta i lukket gruppe i de økonomisk viktigste fiskeriene. I det alt vesentlige har havfiskeflåten konsesjonsordninger, mens kystflåten har årlige deltakeradganger, dog med noen unntak.

Skillet mellom årlige deltakeradganger og konsesjoner har i dag svært begrenset praktisk betydning og det er ikke hensiktsmessig å opprettholde dette skillet. Vilårene for årlig adgang til å delta i kystflåten fiskerier har nå blitt videreført år for år, over etter hvert en lang tidsperiode. Regjeringen ønsker derfor å erstatte disse ordningene med en ordning med fiskeritillatelser, noe som i praksis innebærer at årlige deltakeradganger sidestilles med konsesjoner uten forhåndsfastsett tidsbegrensning. Det legges med andre ord opp til å harmonisere ordningene med konsesjoner og deltakeradganger.

Forslaget om å erstatte dagens konsesjoner og deltakeradganger med fiskeritillatelser innebærer at dagens adgangsgrupper som er regulert med krav om konsesjon eller deltakeradgang for å

delta, i utgangspunktet kan videreføres uendret. For eksempel vil fartøy som er 19,81 meter eller lengre, og som skal fiske reker med trål i Barentshavet, fortsatt kunne være en egen adgangsgruppe, men med krav om fiskeritillatelse i stedet for konsesjon for å delta.

3.1.2 Faste kvotefaktorer

Et fartøys årlige kvote fremkommer i dag gjennom et komplekst system der gruppeinndeling og deretter fordelingsnøkler innad i gruppen basert på hjemmelslengde, basistonn, konsesjonskapasitet eller kvotefaktorer, og i noen tilfeller fartøyenes faktiske lengde, alene eller i kombinasjon med hjemmelslengden, avgjør det enkelte fartøys kvoter innenfor ulike fiskerier. Kompleksiteten i systemet gjør det vanskelig å holde oversikt over det enkelte fartøys samlede portefølje av kvoter. Systemet er også lite transparent og gir begrensede muligheter til innsikt i kvotefordelingen idet fordelingen mellom fartøy innad i gruppene som deltar i samme fiskeri, vil være styrt av svært forskjellige «beregningseenheter». Regjeringen mener at kvoteandelene til et fartøy skal fremgå direkte av fartøys kvotefaktorer.

Dette kan gjøres ved at fartøyet med relevant fiskeritillatelse tildeles kvotefaktorer for hver enkelt kvoteregulerte fiskebestand som inngår i tillatelsen. Faktoren uttrykker hvor stor andel av disponibel kvote fartøyet kan fiske av den aktuelle bestanden, som en brøk hvor nevneren er sum kvotefaktorer i den aktuelle kvoteregulerte bestanden. Med innføring av slike faste kvotefaktorer vil systemet for fordeling av kvoter endres fra fordeling via gruppen til enkeltfartøy, til direkte fordeling til enkeltfartøy.

Dette forslaget virker nøytralt for fordelingen av kvoteandeler mellom gruppene, bortsett fra der hvor vi i dag har ordninger der fordelingen mellom grupper endres ved økende eller minkende totalkvoter.

3.1.3 Dynamiske kvotefordelingsnøkler

Innføring av faste kvotefaktorer er et teknisk forenklingstiltak som i prinsippet ikke endrer fordelingen av kvoter mellom grupper eller på enkeltfartøy. Et unntak er i fiskerier der fordelingen mellom grupper i dag bestemmes av totalkvotens størrelse. Slike fordelingsmekanismer (trålstigen for torsk nord for 62°N og NVG-sildestigen) bygger på vedtak i Norges Fiskarlag på 1990-tallet og har vært fulgt som fordelingsnøkler av alle regjeringer siden da. Intensjonen bak de dynamiske

fordelingsordningene var å prioritere kystflåten ved lave kvoter, ettersom havfiskeflåten var mer mobil og kunne kompensere nedgang i kvotene for torsk og sild med fiske på andre arter langt fra kysten.

Berettigelsen for slike ordninger er imidlertid annerledes i dag. Forvaltningen av bestandene er bedre, og det er mindre risiko for lave bestands- og kvotenivå. De større fartøyene i kystgruppen drives av profesjonaliserte bedrifter som evner å håndtere nedgang i fiskekvotene særlig gjennom brede kvoteporteføljer, som senker risiko. Videre er de fleste økonomisk viktige fiskerier regulert med kvoter, slik at havfiskefartøyenes mobilitet i liten grad er et poeng i denne sammenhengen.

Flere andre utviklingstrekk understreker også dette. Torsketrålernes rolle som leverandør av fersk fisk til nordnorsk fiskeindustri er redusert. Disse fartøyene leverer i hovedsak fryst torsk. Videre har dagens konvensjonelle flåte en helt annen sammensetning enn den hadde ved overgangen til fartøykvotesystemet i 1990. Antall fartøy er blitt redusert betraktelig som følge av struktur- og kondemneringsordninger. I tillegg har kvotesystemets insentiver med maksimalkvoter og aktivitetskrav, og den generelle samfunnsutviklingen, bidratt til at antall sjarker er betydelig redusert. En gruppe kystfartøy over 28 meter, ved siden av den konvensjonelle havfiskeflåten, har vokst frem etter at størrelsesbegrensningen på 28 meter største lengde ble erstattet av en lasteromsbegrensning i starten av 2008. I dag finner vi mer enn femti tidligere kystfartøy som har et bredt kvotegrunnlag og som er lengre enn 28 meter. Tilsvarende endringsforløp kan også finnes i kystfiskeflåtens fiske etter pelagiske arter, der moderne fartøy som opererer med ringnot er av en helt annen karakter, og leverer et vesentlig bedre råstoff, enn hva tilfellet var for bare 20 år siden.

Bedre forvaltning, mer avansert fangst- og fartøyteknologi, høyere lønnsomhet og tilpasning av fangstkapasitet til ressursgrunnlag innebærer at dynamiske kvotefordelingsnøkler i dag er mindre hensiktsmessige ordninger for fordeling av kvoter. Disse bør derfor erstattes av en fast fordeling mellom fartøygruppene.

Regjeringen foreslår derfor en fast fordeling for torsk nord for 62°N på 32 pst. til trålguppen. Sett i forhold til snittet de siste ni årene innebærer dette en moderat styrking av kvotegrunnlaget til fartøy som fisker med konvensjonelle redskap. De norske torskekvotene har siden 1990 vært på drøyt 285 000 tonn i snitt. Etter trålstigen vil torskekvoter på 290 000 tonn gi en fordeling på 32



Figur 3.1 Illustrasjon av en fiskeritillatelse

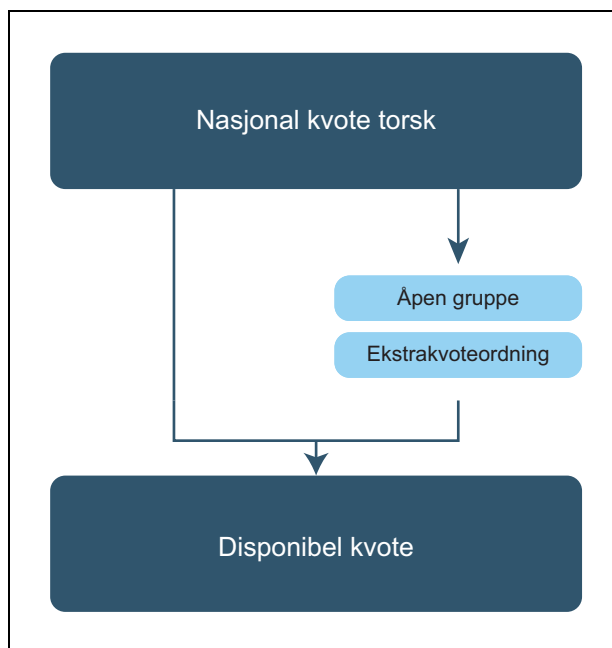
pst. til torsketrålerne. Regjeringen er likevel opp-tatt av å opprettholde sikkerhetsmekanismen som ligger i dagens trålstige. Regjeringen mener at særlig torskeavhengige fartøy som fisker kyst-nært skal kunne få et kvotetillegg dersom nasjo-nal kvote blir under 270 000 tonn. Da mener regje-ringen at ekstrakvoteordningen skal kunne benyt-tes for å tilgodese særlig torskeavhengige kystfar-tøy som fisker kystnært.

Når det gjelder sildestigen, legger regjeringen til grunn en fordeling på 41 pst. til kyst, 49 pst. til ringnot og 10 pst. til trål. Dette tilsvarer dagens fordeling ved en totalkvote på 513 000 tonn. Kvo-tenes på NVG-sild har i perioden etter NVG-silde-stigen ble innført i 1991 variert med mellom 67 000 tonn og 1 002 000 tonn, med et gjennom-snitt på 513 000 tonn i 29-årsperioden (1991–2019).

3.1.4 Regjeringens forslag til tiltak

Regjeringens forslag til tiltak kan illustreres i figur 3.1 og figur 3.2.

I figur 3.1 illustreres en fiskeritillatelse i et kvotefaktorregulert fiskeri og figur 3.2 illustrerer at det fra nasjonal kvote avsettes kvoter til rekruttering og åpen gruppe (drøftes i kapittel 3.5) og til en ekstrakvoteordning (drøftes i kapittel 3.7). Etter at det er avsatt andeler til disse ordningene, vil disponibel kvote bli fordelt til fartøyer med til-latelse til å fiske torsk nord for 62°N. Hvilken andel fartøyet får av disponibel kvote, vil følge av hvor mange kvotefaktorer fartøyet er tildelt delt på det totale antall kvotefaktorer for denne høs-tingsvirksomheten. Dette vil gjøre tildelingssys-temet fleksibelt, ved at det fortsatt kan avsettes



Figur 3.2 Illustrasjon av kvotefordeling

ekstrakvoter til prioriterte tiltak, samtidig som fast fordeling av disponibel kvote på relevante kvotefaktor innebærer en betydelig forenkling i forhold til dagens system.

Regjeringens forslag til tiltak:

- Årlige deltakeradganger og konsesjoner erstat-tes med en felles fiskeritillatelse.
- Det enkelte fartøys andel av disponibel kvote fremkommer av kvotefaktorer som tildeles far-tøy med relevant fiskeritillatelse.
- Dynamiske kvotefordelingsmekanismer erstat-tes av en fast fordeling.

3.2 Økt fleksibilitet i fisket

For å gi større fleksibilitet gjennom kvote-systemet, foreslås det å tillate en ordning med begrenset kvoteutleie og -innleie (kvoteutveks-ling), og å etablere en markeds plass hvor kvoteut-vekslingen på en oversiktlig, enkel og fleksibel måte kan gjennomføres med lave transaksjons-kostnader.

3.2.1 Kvoteutveksling

Det er behov for større rom for individuell tilpas-ning for den enkelte. Dagens fiskerilovgivning bygger på at kvoter tildeles fartøy. Det enkelte far-tøy har ikke anledning til å leie ut hele eller deler av kvoten sin. Ulike ordninger legger likevel til rette for at et fartøy kan utveksle deler av sitt kvo-tegrunnlag, da det er behov for fleksible individu-

elle tilpasninger. Det varierer hvilke fartøygrupper som kan benytte seg av slike ordninger.

Ordninger for tilpasning av fangstkapasitet til ressursgrunnlaget (strukturordninger) gir enkeltfartøy mulighet til å øke sitt kvotegrunnlag. Formålet er effektivisering og kapasitetstilpassing. Strukturordningen er således ikke innrettet mot økt fleksibilitet i utøvelsen av fisket på kort sikt. Bruk av ordningen innebærer i tillegg ofte store kostnader.

Kvotesystemet har gjennom årene også hatt ulike former for slike kortsiktige bytte- eller utvekslingsordninger, med helt kortsiktig eller noe lenger tidshorisont og med ulike navn, bl.a. slumpfiskeordning, kvotebytteordning og rederikvote- og driftsordninger.

Det er behov for nye ordninger med mulighet for individuell tilpasning uten at det krever store investeringer. En ordning med begrenset ut- og innleie av kvoter kan ivareta dette behovet. Samtidig vil kvotesystemet da bli forenklet ved at behovet for nye særordninger blir mindre og ved at eksisterende særordninger kan avvikles. Dette vil bidra til at næringsaktørenes kortsiktige fleksibilitet blir større, og systemet samtidig blir enklere og mer oversiktlig.

Regjeringen foreslår derfor å erstatte slike kortsiktige bytte- og utvekslingsordninger med en ny kvoteutvekslingsordning. For å unngå uheldige utslag av en slik ordning bør graden av kvoteutveksling begrenses. Regjeringen ønsker derfor å begrense ut- og innleie til maksimalt henholdsvis 20 og 50 pst. av verdien av fartøyets kvoter.

Kvoteutveksling skal heller ikke tillates på tvers av fartøygrupper, og vil derfor ikke medføre endringer i ressursfordelingen mellom gruppene.

Det vil måtte foretas en vurdering av hvilke høstingsvirksomheter som vil kunne omfattes av kvoteutvekslingsordningen, særlig ut fra reguleringssituasjonen. Fiskerier med overregulering vil for eksempel ikke egne seg for denne ordningen.

3.2.2 Markeds plass for kvoteutveksling

Som en konsekvens av at det opprettes en kvoteutvekslingsordning mener regjeringen at det må etableres en arena for ut- og innleie av kvoter. Dette skal sikre en transparent og fleksibel utveksling av kvoter og gi informasjon om verdien av alternative anvendelser av kvoten. For å få en effektiv igangsetting av kvoteutvekslingen bør fiskerimyndighetene ha ansvar for dette, men etter noe tid kan det vurderes om driften av en slik arena kan overlates til aktører som kan tilby

denne tjenesten til en lav kostnad og i henhold til myndighetenes krav. Ordningen skal finansieres av brukerne gjennom transaksjonsavgifter.

Regjeringen er opptatt av at eksisterende kvoteregistre må bli tilpasset et system med kvoteutveksling gjennom gode IT-løsninger, slik at man sikrer en effektiv markeds plass for utveksling av kvoter. Dette vil redusere transaksjonskostnadene for næringsaktørene, og prising av utleie og innleie av kvoter vil bli transparent. For forvaltningen vil avviklingen av ulike ordninger for kvotebytte innebære en betydelig forenkling.

3.2.3 Regjeringens forslag til tiltak

Regjeringens forslag til tiltak illustreres i figur 3.3:

Et fartøy kan utveksle inntil 20 pst. av verdien av tildelte kvoter på en markeds plass. Et fartøy kan leie inn kvoter for å øke sitt kvotegrunnlag innenfor et kvoteår, og/eller for å spesialisere driften. Innleie av kvoter begrenses til 50 pst. av verdien av fartøyets kvotegrunnlag. Kvoteutvekslingsordningen legger til rette for at et fartøy kan tilpasse sin drift innenfor et kvoteår.

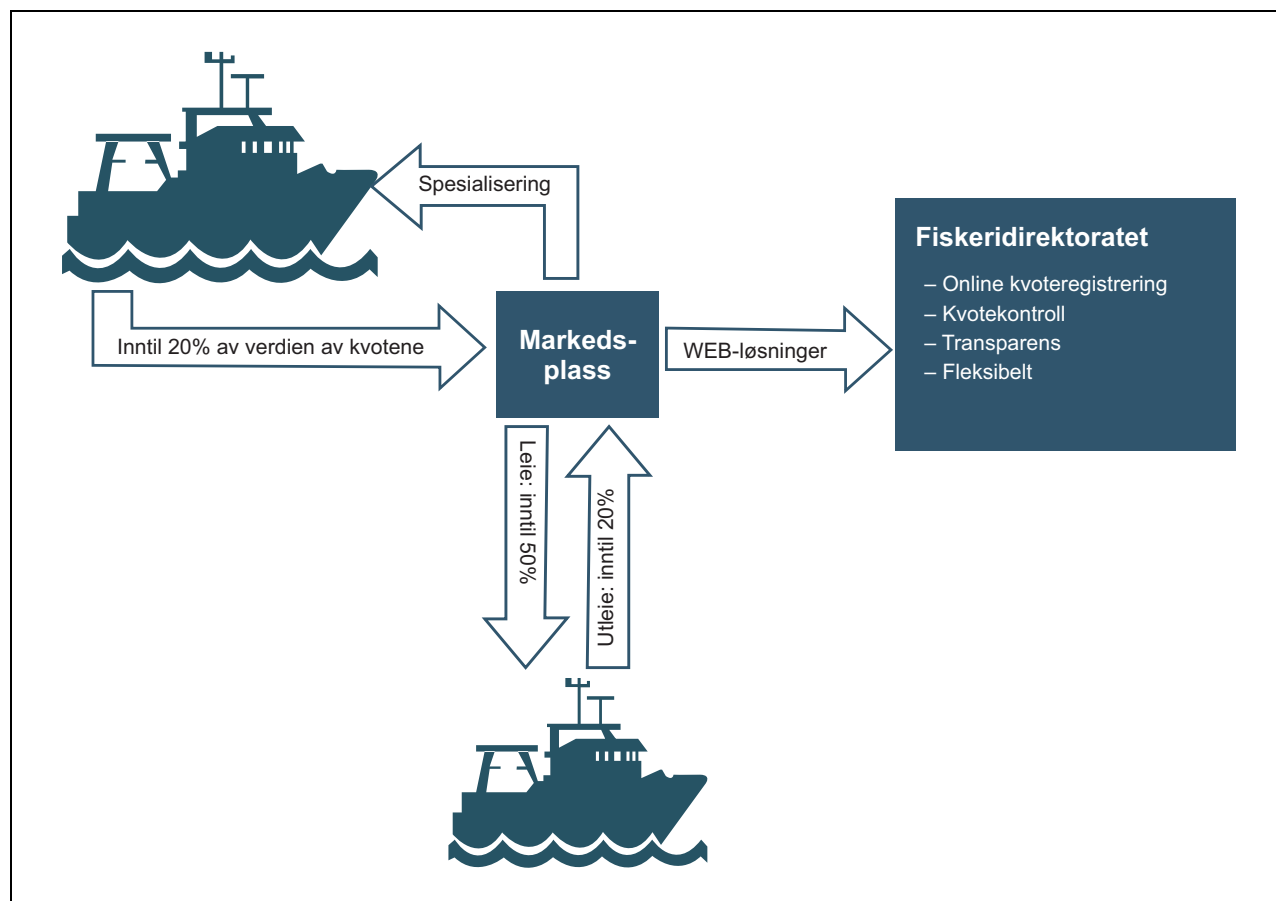
Regjeringens forslag til tiltak:

- Det skal opprettes en ordning for kvoteutveksling for ut- og innleie av kvoter innenfor et kvoteår.
- Kvoteutvekslingsordningen skal begrenses til ut- og innleie av maksimalt henholdsvis 20 og 50 pst. av verdien av fartøyets kvoter.
- Det opprettes en selvfinansierende markeds plass for å sikre effektiv, transparent og fleksibel kvoteutveksling.

3.3 Langsiktig tilpassing av fangstkapasitet

Mengden fisk som kan høstes varierer fra år til år, først og fremst bestemt av naturgitte årsaker. Med usikkerheten som følger av høsting fra naturen, er det viktig for næringsutøvere å ha forutsigbare rammevilkår.

Dersom fangstkapasiteten er større enn det som trengs for å utnytte kvotegrunnlaget på en effektiv måte, er det effektiviseringsgevinster i å samle kvotegrunnlaget på færre fartøy og slik redusere fangstkapasiteten. Overinvesteringer i fiskeflåten innebærer at det brukes større arbeids- og kapitalressurser enn nødvendig for å fiske kvotene. Dette gir samlet sett lavere avkastning enn hva som ellers er mulig. Når antallet fartøy reduseres, øker det gjennomsnittlige kvote- og inntektsgrunnlaget for de gjenværende fartøyene.



Figur 3.3 Illustrasjon av kvoteutveksling og markeds plass.

Dette muliggjør en mer effektiv utnyttelse av fiskebestandene, arbeidskraften og samfunnets kapitalressurser. Samtidig innebærer en slik effektivisering at antallet fartøy og fiskere går ned.

I dagens kvotesystem kan enkeltfartøy øke sitt kvotegrunnlag ved at et annet fartøy med relevant fiskeritillatelse tas ut av fiske, slik at kvotegrunnlaget kan samles på førstnevnte fartøy. Flere fartøyeiere kan gå sammen om en slik transaksjon og fordele kvotegrunnlaget mellom sine fartøy. Dette gjøres gjennom *strukturkvoteordningen*. Denne inneholder en rekke begrensninger. Ett fartøy må kondemneres i prosessen, begge fartøy må være i samme fartøygruppe, deler av kvotegrunnlaget blir i noen grupper avkortet og omfordelt til øvrige fartøy i gruppen fartøyet tilhører, kvotegrunnlaget omfatter kvoter for forskjellige fiskeslag i uatskillelige pakker, og det er satt tak på summen av kvotefaktorer som kan tildeles det enkelte fartøy. I tillegg gjelder en tidsbegrensning på 20 år for hvor lenge en kan retildele den årlige kvoten som tildeles ved bruk av strukturordningen (25 år fra 2008 for de som var førstegangstil-delt før 2007). Denne årlige kvoten kalles struk-

turkvote, mens opprinnelig kvote kalles grunnkvote. Grunnkvote tildeles også årlig, men er uten tidsbegrensning på 20/25 år.

Det har over tid vært ulike ordninger for effektivisering og kapasitetstilpasning i norsk fiskeri-næring. Disse har vært begrunnet dels med at forvaltningen av ressursene skal være bærekraftig og ved at behovet for kontrolltiltak reduseres når antall fartøy blir redusert, dels med at slike tiltak styrker lønnsomheten i flåten. Det har samtidig vært tverrpolitisk enighet om å legge til rette for et spredt og variert eierskap.

Regjeringen mener at et fremtidig kvote-system må ha virkemidler for langsiktig tilpasning av fangstkapasitet som gjør det mulig å høste større gevinster av fiskeressursene. Samtidig må det være mulig å begrense takten i tilpasningen av flåten for å ivareta andre fiskeripolitiske mål.

3.3.1 Nærmere om strukturkvoteordningene

Av begrensningene i strukturkvoteordningen, er tidsbegrensningen blant de mer betydningsfulle. Da forhåndsfastsatt tidsbegrensning ble gjeninn-

ført i 2007, ble det argumentert for at dette ville motvirke tendensene til økt eierkonsentrasjon og geografisk konsentrasjon. Tidsbegrensningen har også hatt som intensjon å bidra til å gi uttrykk for at fiskeressursene tilhører fellesskapet.

Denne tidsbegrensningens umiddelbare funksjon er at strukturkvotene ikke kan retildeles når tidsbegrensningen inntreffer i 2028 eller senere, dersom ikke regelverket endres. Hva som så skal skje med den delen av kvotegrunnlaget som ikke kan retildeles, den såkalte strukturgevinsten, vil det være opp til myndighetene å vurdere. Dersom strukturgevinsten fordeles jevnt mellom fartøyene i gruppen, vil fartøyene som er tildelt strukturkvoter få mindre kvotegrunnlag, og fartøyene som ikke er tildelt strukturkvoter få et større kvotegrunnlag. Siden strukturkvotene utgjør om lag 50 pst. av det samlede kvotegrunnlaget for de fartøygrupper som har hatt tilgang til ordningen, kan tidsbegrensningen således innebære en betydelig omfordeling innad i de ulike fartøygruppene.

Det er grunn til å tro at diskusjoner om hvordan denne delen av kvotegrunnlaget skal behandles, vil øke fremover mot tidspunktet tidsbegrensningen begynner å inntreffe. Det vil i praksis være vanskelig å ta endelige beslutninger om bruken av strukturgevinsten før tidsbegrensningen inntreffer. Samtidig har næringsaktørene behov for forutsigbarhet omkring denne viktige rammebetingelsen.

Regjeringen mener derfor at fartøyeiere bør gis anledning til å søke om konvertering av strukturkvoter slik at tidsbegrensningen inntreffer 15 år senere for den delen av kvotegrunnlaget som konverteres (se 3.3.2). Dette bør skje innenfor rammene av at dagens strukturkvoteordning videreføres.

Regjeringen har lagt vekt på at det er stor motstand mot å endre sentrale rammebetingelser blant næringsaktører og sentrale næringsorganisasjoner. Regjeringen legger også vekt på at kvotesystemet skal ligge fast over tid, og ikke bli gjenstand for grunnleggende endringer som følge av skiftende flertall i Stortinget. Regjeringen er imidlertid opptatt av at selv om dagens strukturkvoteordning videreføres, så bør den ikke inneholde unødvendige begrensninger som har gitt utilsiktede sideeffekter, ikke er målrettede eller ikke lenger er like relevante.

Dagens kondemneringskrav innebærer at fartøyet som tas ut av fiske ved strukturering som den store hovedregel må kondemneres. Regjeringen mener behovet som lå bak kondemneringskravet er mindre vesentlig enn det tidligere var, og at kondemneringskravet bør avvikles.

Dagens ulike krav om avkortning av kvotegrunnlag ved strukturering fremstår som lite hensiktsmessige i dagens situasjon. Dagens innretning på avkortingsmekanismen foreslås derfor endret.

Videre foreslås det at pakker med kvoter fra ulike fiskeslag skal kunne deles opp. Dette innebærer at dagens uadskillelige kvotepakker (eksempelvis torsk, sei og hyse) for noen fartøygrupper, bør avvikles.

Kvotetaken angir en øvre grense for hvor mange kvotefaktorer som kan samles på et fartøy, og er en absolutt grense for konsentrasjon av kvotefaktorer per fartøy. Regjeringen mener at denne begrensningen er effektiv og bør videreføres på dagens nivå.

En annen begrensning som også foreslås videreført er at strukturkvoteordninger bare skal virke innad i samme fartøygruppe. Dette innebærer at selv om fartøygruppene opphører å eksistere som direkte allokeringsmekanisme for kvote som følge av forslaget om faste kvotefaktorer, hvor gruppefordelingen er ivaretatt gjennom fastsettelsen av faktor, så opprettholdes gruppeinndelingene i struktursammenheng. For å forenkle kvotesystemet foreslås likevel seitrålgruppen (4 fartøy) innlemmet i torsketrålgruppen og at pelagisk trål (24 fartøy) og nordsjøtrål (4 fartøy) skal inngå i ringnotgruppen.

Regjeringen ønsker også å opprettholde bestemmelsene om eierskapskonsentrasjon i havfiskeflåten. Per i dag er det liten grad av konsentrasjon av eierskap i kystgruppene, og denne situasjonen har i liten grad endret seg over de siste ti årene. Regjeringen vil likevel fortsatt følge utviklingen, og vurdere bestemmelser om eierskapskonsentrasjon også for kystfartøy dersom det skulle bli behov for det.

3.3.2 Tidsbegrensning og konvertering av tildelte strukturkvoter

I overgangen til et nytt kvotesystem mener regjeringen det må tas stilling til hvordan tidsbegrensningen skal håndteres. Står dette spørsmålet uavklart, vil det over tid skape økende usikkerhet.

Regjeringen ønsker derfor at det skal være mulig å konvertere strukturkvoter til kvotefaktorer med 15 års lengre varighet enn gjeldende tidsbegrensning. Regjeringen mener en næringsaktør selv må bestemme om det skal søkes om konvertering av fartøyets allerede førstegangstildelte strukturkvoter ved overgangen til nytt kvotesystem, eller om strukturkvoten fortsatt skal retildeles årlig inntil någjeldende tidsbegrensning inn-

treffer. Dersom søknaden om konvertering innvilges, vil en andel av strukturkvotefaktorene konverteres til kvotefaktorer med en forlenget tidsbegrensning på 15 år. Den resterende andelen, strukturgevinsten, skal fordeles direkte eller indirekte mellom fartøyene i strukturgruppen. Det legges opp til at aktørene må søke om konvertering innen en frist på tre måneder. Dette vil virke avklarende og forenklerende.

For at en næringsutøver skal kunne ta stilling til en konvertering i overgangen til et nytt kvotesystem, må rammebetingelsene for en slik konvertering klargjøres. Andelen av strukturkvoten som konverteres til kvotefaktorer med en forlenget tidsbegrensning skal beregnes ut fra den neddiskonterte verdien av strukturkvoten. *Diskonteringsrenten* er avgjørende for hvor attraktiv muligheten for konvertering vil være for den enkelte næringsutøver. Inntektene fra fiske i fremtidige år er mer usikre og kommer senere enn inntekter fra fiske i inneværende år. Når man skal beregne dagens verdi av inntekter som kommer i fremtiden, bruker man en diskonteringsrente for å ta høyde for disse effektene. Jo høyere denne er, jo mindre verdsettes fremtidige inntekter. Jo høyere diskonteringsrente, jo mer gunstig er det å konvertere, ettersom en større andel kvotefaktorer får forlenget tidsbegrensning. I fastsettelsen av diskonteringsrenten mener regjeringen at det bør tas hensyn til at det er skjedd en avkorting ved strukturering, og at det dermed allerede har vært en omfordeling som følge av bruk av strukturkvoteordningen. For at flest mulig skal finne det formålstjenlig å konvertere strukturkvoter og således fremskynde omfordelingstidspunktet, mener regjeringen at en diskonteringsrente på 10 pst. skal legges til grunn i beregningen av gjenværende verdi av strukturkvoten. Dersom man for eksempel har fått tildelt strukturkvote årlig i 8 år og har 12 år igjen, innebærer dette at om lag 75 pst. av strukturkvoten konverteres til kvotefaktorer med forlenget varighet på 15 år, mens de øvrige 25 pst. umiddelbart går til fordeling. Dersom man har fått tildelt strukturkvote årlig i 4 år og har 16 år igjen, kan om lag 85 pst. av strukturkvoten konverteres mens 15 pst. går til fordeling. Dette antas å gi et godt insentiv til konvertering.

3.3.3 Etablering av fellesskapets kvotebeholdning

Bruk av dagens strukturkvoteordning innebærer for de fleste fartøygrupper at en andel av kvotefaktoren som struktureres avkortes og fordeles innad i den aktuelle fartøygruppen. Ved avkorting

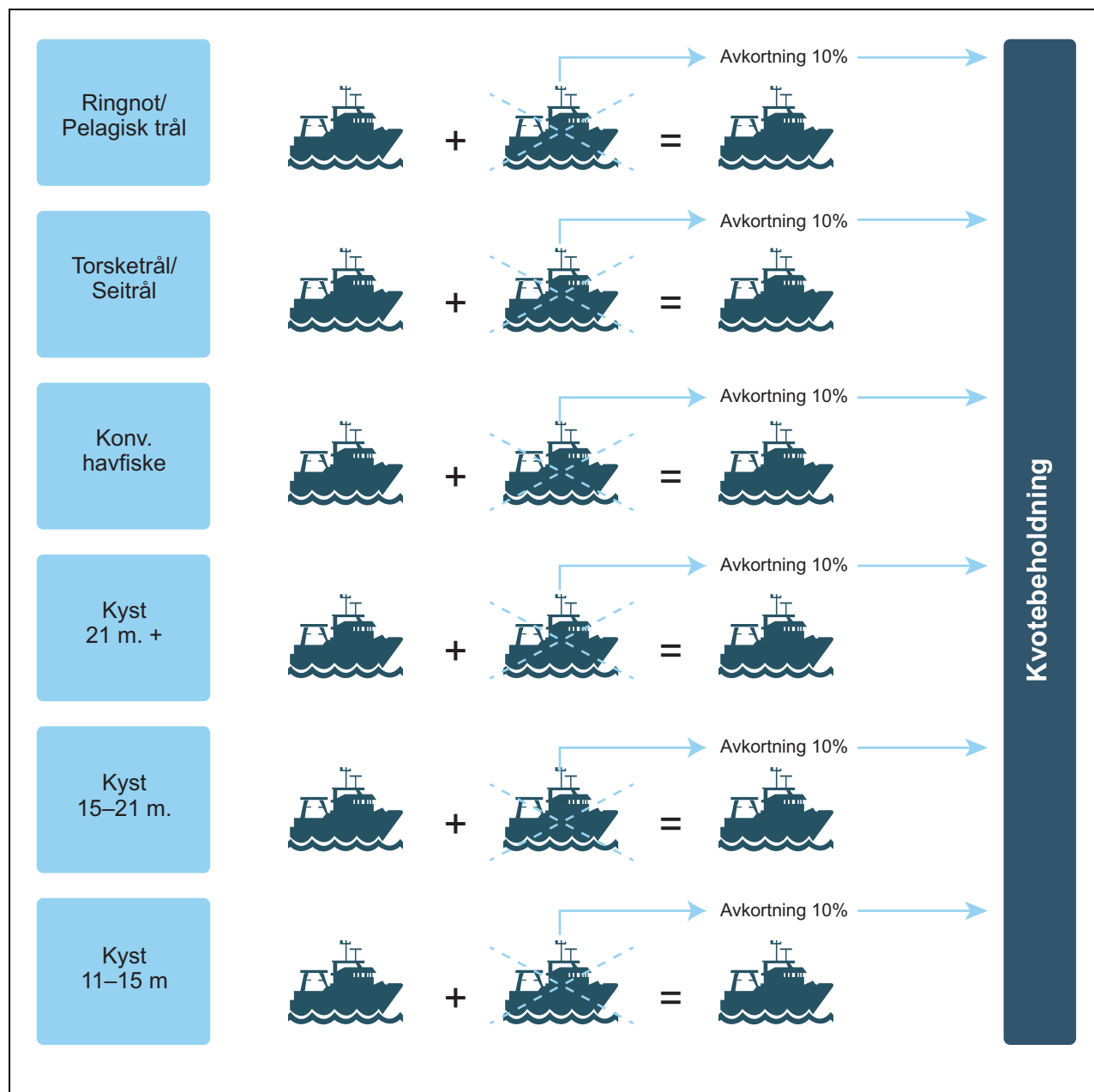
ved bruk av strukturkvoteordningen, vil avkorting som omfordeles innad i en fartøygruppe være krevende å harmonere med forslaget om faste kvotefaktorer. Regjeringen ønsker imidlertid også å opprettholde avkortningsmekanismen som en begrensning i strukturkvoteordningen. Dersom avkortinger samles i en egen beholdning av avkortede kvotefaktorer, vil ikke disse føre til at fartøyets andel av disponibel kvote må endres hver gang gruppen reduseres med et fartøy gjennom bruk av strukturordningen. Regjeringen mener derfor at det må opprettes en kvotebeholdning som mekanisme i kvotesystemet, for å ivareta dette.

Avkortningsmekanismen kan innrettes slik at den er større for grupper hvor det av ulike grunner er et ønske om å begrense effektiviseringstakten, eller mindre i grupper der en ønsker å stimulere til konsolidering av kvotegrunnlaget på færre fartøy. Dette virkemiddelet kan brukes dersom en fartøygruppe vurderes til å ha for høy struktureringsgrad. Da kan nivået i så fall justeres opp for denne fartøygruppen. Likeledes kan avkortningen reduseres dersom det er ønskelig å øke struktureringstakten for en fartøygruppe.

Regjeringen ønsker imidlertid at ordningen både skal være et fleksibelt og effektivt virkemiddel, samtidig som regjeringen er opptatt av at rammebetingelsene bør være like for fartøygruppene. Avkorting bør derfor legges på et lavt nivå, og være lik for alle fartøygrupper som har tilgang til ordningen. Regjeringen foreslår derfor en lik avkorting for alle fartøygrupper på 10 pst. En avkortingsordning vil sammen med kvotetakene være viktige og effektive begrensninger. Samtidig vil øvrige endringer sikre at strukturkvoteordningen fortsatt vil være et målrettet virkemiddel for effektivisering og langsiktig tilpasning av fangstkapasitet.

Regjeringen mener kvotefaktorer i kvotebeholdningen kan danne grunnlag for årlig utleie av kvoter på markedsplassen, og slik inngå som en ordinær del av kvoteutvekslingsordningen. For at en slik innretning ikke skal føre til omfordeling mellom grupper, skal kvoter her bare kunne leies inn av fartøy i samme gruppe. En kvotebeholdning vil således bidra til økt kvotemessig likviditet i kvoteutvekslingsordningen og sikre et større utbud av kvoter, uten at fordelingen mellom gruppene blir endret.

Regjeringen mener at kvotefaktorene som plasseres i kvotebeholdningen, skal beholdes i kvotebeholdningen. Disponeringen av kvotebeholdningen blir således liggende til staten på



Figur 3.4 Illustrasjon av strukturkvoteordningen

vegne av fellesskapet. Provenyet fra en kvotebeholdning drøftes nærmere i kapittel 3.8.2.

3.3.4 Regjeringens forslag til tiltak

Regjeringens forslag til tiltak kan oppsummeres i følgende figur:

I figur 3.4 vises strukturkvoteordningen med færre grupper, det stilles fortsatt krav om at et fartøy tas ut av merkeregisteret ved strukturering, men ikke at fartøyet fysisk må destrueres. Avkortning vil bli det viktigste virkemiddelet for å begrense effektiviteten i ordningen. Ved å kanalisere avkortede kvotefaktorer til en kvotebehold-

ning, vil ordningen harmonere med forslaget om å innføre faste kvotefaktorer.

Regjeringens forslag til tiltak:

- Dagens strukturkvoteordning videreføres med endret innretning.
- Strukturkvoteordningens tidsbegrensning opprettholdes med videreføring av kvotetak på dagens nivå, fartøygrupper om lag som i dag, uten geografiske eller gruppespesifikke avkortninger til omfordeling i gruppen, uten kondemneringskrav og med fleksibilitet til å dele opp kvotepakker.
- Ved bruk av strukturkvoteordningen avkortes kvotefaktorene med 10 pst. som tilfaller en kvotebeholdning. Anvendelsen av avkortede ande-

- ler skal virke nøytralt på kvotefordelingen, dvs. at utleie kun vil foregå innenfor samme gruppe.
- Fartøyeier gis mulighet til å søke om konvertering av strukturkvoter til kvotefaktorer med 15 års lengre varighet enn någjeldende tidsbegrensning. Ved konvertering fordeles deler av strukturgevinsten innenfor de angjeldende fartøygrupper.
 - Konvertering vil være frivillig for den enkelte.

3.4 Rammebetingelser for sjarkflåten

Sjarkflåten består av fartøy i lukket gruppe under 11 meter hjemmelslengde (13 meter for kystnot makrell) og har en særstilling i fiskeflåten. Flåten består av nesten 1 400 fartøy – over 60 pst. av alle fartøy i lukkede fiskerier. En sjark drives normalt av én fisker, i noen tilfeller med et mannskap på en til to, avhengig av driften. Sjarkflåten er spredt langs hele kysten og er viktig for bosetning og levering av ferskt råstoff til fiskeindustrien. Sjarkflåten er særlig viktig i Nord-Norge og fisker om lag 10 pst. av den norske torskekvoten nord for 62 gr N.

Regjeringen ønsker å legge til rette for at sjarkflåten får gode rammebetingelser, kan profesjonaliseres, fornyes og ha god lønnsomhet. Samtidig er sjarkflåten viktig for fiskeindustrien, rekruttering av unge fiskere og aktivitet i kystsamfunn med nærhet til rike fiskeressurser. Dette innebærer at effektiviseringstakten over tid ikke bør være for rask og gi svært få gjenværende fartøy, samt at prisene for fiskeritillatelse ikke bør være for høye slik at terskelen for overgang fra åpen til lukket gruppe blir for høy for fiskere som ønsker sjarkfiske som næringsvei.

Sjarkflåtens rammebetingelser handler om mer enn strukturtilpasning. Særlig samfiskeordningen og bruk av hjemmelslengde i regulering av fisket er viktig for sjarkflåtens rammebetingelser.

3.4.1 Samfiskeordningen

Selv om sjarkflåten ikke har hatt tilgang til strukturkvoteordningen, har samfiskeordningen gjort at et fartøy i realiteten kan ekstra kvote mot at tilsvarende kvote oppgis fra annet fartøy. Samfiske i torskefiskeriene ble innført som en midlertidig ordning i 2010 og innebærer at to fartøy kan utgjøre et «aktivt» og et «passivt» fartøy. Intensjonen var at eiere av enmannsdrevne sjarker sammen skulle fiske to kvoter på ett fartøy, for økt sikkerhet. Ordningen har imidlertid utviklet seg

til at eier av to fartøy fisker hele kvotegrunnlaget med ett fartøy. Ved kun å holde ett fartøy i drift kan fartøyeier slik effektivisere driften.

Ordningen har langt på vei fungert som en midlertidig strukturkvoteordning. Bruken av ordningen har vært økende. I 2017 og 2018 har det vært mer enn 250 samfiskelag slik at 43 pst. av fartøy i gruppen med hjemmelslengde under 11 m i det lukkede fisket etter torsk, var i samfiske i de to driftsårene.

Samfiskeordningen er midlertidig. Det tas stilling til om den skal videreføres hvert år, noe som skaper usikkerhet for næringsutøverne. Over tid har passive samfiskefartøy, som ikke har levert fangst på flere år, forfalt. Disse fartøyene er ikke egnet til å ivareta hensyn til kvalitet, arbeidsvilkår eller sikkerhet for mannskap.

Regjeringen mener at samfiskeordningen bør avvikles ved overgangen til et nytt kvotesystem. Bortfall av samfiskeordningen er likevel selvsagt ikke til hinder for at redere kan velge å fiske sammen på hver sine aktive fartøy, for å ivareta eksempelvis sikkerhetsaspektet.

3.4.2 Kvoteberegningsgrunnlaget i kystfiskeflåten

Kvoteberegningsgrunnlaget i kystfiskeflåten gjøres i dag etter et prinsipp om hjemmelslengde. Hjemmelslengde innebærer at fartøyets kvoteberegningsgrunnlag er knyttet til lengden på fartøyet som deltakeradgangen var knyttet til på en bestemt skjæringsdato. Dette innebærer at et fartøy kan ha en faktisk lengde som avviker fra hjemmelslengdegruppen fartøyets kvote stammer fra. Om lag hvert fjerde fartøy som henter sitt kvotegrunnlag fra reguleringsgruppen under 11 (13) meter er større enn 11 (13) meter. Dagens system med hjemmelslengde som grunnlag for kvotetildeling kompliserer således reguleringene og kvotesystemet. Kvoteberegningsgrunnlaget i kystfiskeflåten angår ikke bare sjarkfiskeflåten, men også den øvrige kystfiskeflåten.

Utviklingen over tid viser at også regulering etter hjemmelslengde har medført overgang til større fartøy. Selv om dette kan gi en mer rasjonell bruk av samfunnets ressurser, svekkes kvotesystemets evne til å ivareta andre hensyn. Dette utfordrer i neste omgang kvotesystemets legitimitet. Begrunnelsen for å opprettholde ulike fartøygrupper er ønsket om å ha en differensiert fiskeflåte med både store og små enheter. Regjeringen mener dette er et viktig prinsipp i et fremtidsrettet kvotesystem. Det innebærer at det er *faktisk* lengde som bør ligge til grunn for reguleringene.

Det finnes gode argumenter for å bruke andre parametere enn lengde, blant annet fordi en over tid har sett stor grad av tilpassing opp mot lengdegrensen (såkalte paragrafbåter). Lengde som kriterium for gruppeinndeling kan erstattes med andre fartøydimensjoner som høyde, bredde og motoreffekt som også påvirker fangstkapasitet. Regjeringen mener likevel at lengde er en innarbeidet og oversiktlig parameter, og ønsker derfor ikke å forlate lengde. Regjeringen mener imidlertid at gruppeinndeling etter hjemmelslengde må erstattes med gruppeinndeling etter faktisk lengde. I overgangen til et nytt kvotesystem vil fartøy som i dag har større faktisk lengde enn hjemmelslengde flyttes opp til de gruppene de etter lengde hører til. Disse fartøyene «tar med seg» kvotegrunnlag fra gruppen de i dag tilhører til de gruppene de innplasseres i, der de får de samme rammebetingelser som øvrige fartøy i gruppen de kommer til. Dette innebærer blant annet at fartøy som flyttes fra sjarkgruppen får tilgang på strukturkvoteordninger.

Etter denne oppryddingen, vil kvoteandelene som ligger i de ulike kvotegruppene over tid ligge fast, og regelverket rundt gruppene vil bli skrevet slik at det ikke er mulig å drive fiske i gruppen med et større (eller for den saks skyld mindre) fartøy enn gruppens øvre og nedre størrelsesgrense. De som ønsker å endre gruppe, må selge seg ut av den gruppen han eller hun er i, og kjøpe seg inn i ny gruppe.

Dette er en opprydding som gir store utslag i kvotenivå for alle gruppene i lukkede fiskerier. Regjeringens vurdering er likevel at dette er nødvendig for at kvoteandelene i de ulike grupper kan ligge fast over tid. Dette er viktig for at spesielt de minste kystgruppene skal ha stabile rammebetingelser.

Regjeringen er også opptatt av at overgangen til faktisk lengde innebærer å forholde seg til dagens situasjon. Dette medfører ikke at fartøy blir større som følge av endringen, siden det er den faktiske lengden slik den er i dag som ligger til grunn for inndelingen. Omleggingen vil heller ikke føre til en endring av landingsmønster og vil således virke nøytralt på fiskeindustriens rammebetingelser.

3.4.3 Profesjonalisering av sjarkfiskeflåten

Virkemidler for tilpasning av fangstkapasitet til ressursgrunnlag, strukturordninger, har vært i bruk gjennom mange år. Offentlige finansierte kondemneringsordninger har over tid blitt faset ut, og privatfinansierte, markedsbaserte struk-

turordninger er kommet i stedet. Både strukturkvoteordninger og kondemneringsordninger innebærer at kvotegrunnlaget konsentreres på færre fartøy og bidrar slik til effektivisering av flåten. Gjennom en strukturkvoteordning er det den som benytter seg av ordningen som betaler kostnaden og høster størst gevinst i form av økt kvotegrunnlag. En kondemneringsordning vil legge til rette for at kvoter som oppgis kan gå tilbake til gruppen og slik gi økt kvotegrunnlag for gjenværende fartøy i gruppen.

Regjeringen mener spørsmålet om gruppeinndeling i kystflåten, samfiske og struktur for sjarkflåten må ses i sammenheng, ettersom sjarkflåten fortsatt bør ha en særlig rolle i samfunnsutviklingen på kysten og i fiskeripolitikken. Sjarkfiskeflåten må også være i stand til å tilpasse seg løpende endringer i økonomiske og teknologiske rammebetingelser. Dette må gjøres gjennom virkemidler som legger til rette for at sjarkflåten kan profesjonaliseres. Sjarkflåten skal være en god arbeidsplass både for etablerte fiskere og ungdom som ønsker å bli fiskere. Sjarkflåten har en viktig rolle som leverandør av ferskt råstoff for fiskeindustrien og i å skape aktivitet langs kysten. Regjeringen mener derfor at også sjarkfiskeflåten har behov for en ordning som gjør den i stand til å følge med i næringsutviklingen på kysten, særlig sett i lys av at samfiskeordningen foreslås avviklet.

Regjeringen vektlegger også behovet for en differensiert fiskeflåte med mange små enheter som fisker kystnært. Å ha en lokalt forankret sjarkflåte som kan høste effektivt av fiskebestandene når disse vandrer til kystnære farvann og fisker på lokale bestander, er i tillegg en målsetning. Innføring av en strukturkvoteordning for sjarkflåten vil kunne føre til at det i løpet av kort tid vil bli tatt ut mange fartøy av fiske. En slik rask endring vil påvirke hensynet til en gradvis tilpassing og fortsatt geografisk og eierskapsmessig spredning av sjarkflåten.

Regjeringen mener derfor, ut fra en helhetsvurdering, at sjarkfiskeflåten ikke skal få tilgang til strukturkvoteordningen.

Denne avklaringen vil trolig fjerne spekulasjoner om også denne gruppen skal få tilgang til strukturtiltak. Dette vil virke prisdempende og derigjennom redusere inngangsprisen unge fiskere må betale dersom de velger sjarkfiske i lukket gruppe som næringsvei.

Regjeringen mener dagens høye overregulering for flere fiskeslag og det faktum at det er stor variasjon i utnyttelsen av kvoter på ulike fiskeslag, gir rom for betydelig profesjonalisering av sjark-

flåten uten at det er behov for å redusere antall fartøy. Det kan likevel være grunn til å legge til rette for at sjarkflåten skal få en avgrenset kondemneringsordning, særlig sett i sammenheng med at samfiskeordningen i fisket etter torsk avvikles. Regjeringen foreslår derfor at det opprettes en kondemneringsordning som bør være avgrenset i varighet. Dette vil legge til rette for at eldre og uhensiktsmessige sjarker kan bli destruert, og at deres kvotegrunnlag blir fordelt blant gjenværende fartøy i gruppen. Ordningen vil således styrke kvotegrunnlaget for den aktive delen av sjarkflåten og fjerne uhensiktsmessige fartøy fra flåten. Regjeringen mener en slik kondemneringsordning bør finansieres av de fartøy som vil få et kvotetillegg som følge av ordningen.

3.4.4 Regjeringens forslag til tiltak

Regjeringen mener avvikling av samfiskeordningen, endring av dagens inndeling av kystfiskeflåten basert på hjemmelslengde til faktisk fartøylengde, samt å innføre en næringsfinansiert kondemneringsordning for sjarkflåten under 11 meter vil forbedre og avklare rammebetingelsene for denne flåten i et nytt og mer fremtidsrettet kvotesystem. Dette vil bidra til opprydding i kompliserte og midlertidige reguleringer og innebære en vesentlig forenkling. Regjeringen mener dette vil være en riktig og tilpasset virkemiddelbruk for å videreutvikle sjarkflåten slik at denne fortsatt vil ha en spesiell rolle i kystsamfunnene, for fiskeindustrien og som attraktiv yrkesvei for ungdom som ønsker å satse på sjarkfiske.

Regjeringens forslag til tiltak kan illustreres på følgende måte:

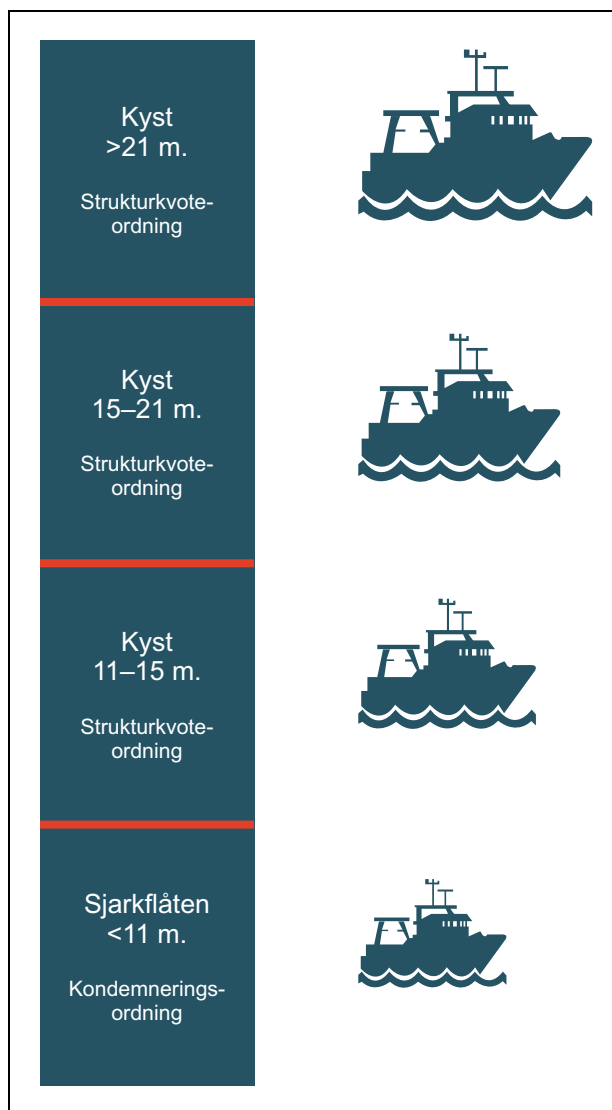
Figur 3.5 viser at den minste fartøygruppen vil få tilgang til en kondemneringsordning, mens øvrige fartøygrupper har tilgang til strukturkvoteordningen. De røde strekene illustrerer at skillet mellom de ulike gruppene blir «vanntett».

Regjeringens forslag til tiltak:

- Gruppeinndeling etter hjemmelslengde erstattes av en gruppeinndeling etter faktisk lengde.
- Samfiskeordningen i torskfiskeriene avvikles ved overgangen til et nytt kvotesystem.
- Det innføres en næringsfinansiert kondemneringsordning for fartøy under 11 (13) meter.

3.5 Rekruttering til fiskerinæringen

Fiske er i dag et ettertraktet yrke med god avlønning. Det meste av fisket foregår innen kvoteregulering.



Figur 3.5 Illustrasjon av gruppeinndeling i kystfiskeflåten for torsk

lerte, lukkede fiskerier. I takt med at fiskerinæringen har blitt mer produktiv, er antall fiskere om lag halvert de siste 20 år.

Regjeringen mener imidlertid at rekruttering til fiskerinæringen handler om mer enn å legge til rette for at antallet yrkesaktive fiskere er tilstrekkelig til at fiskeressursene høstes på en effektiv måte. Regjeringen ønsker å bidra til at unge gis muligheter til å høste kunnskap og erfaring fra næringen, og å få en slik inntekter fra fiskerivirk-somhet at denne kan bidra til i neste omgang å finansiere inntreden i lukkede fiskerier. Samtidig er det viktig å kontinuerlig rekruttere nye fiskere som kan bygge kompetanse og utvikle næringen.

3.5.1 Åpne grupper

Åpne grupper muliggjør fiske for de som drifter i mindre skala der fiske ikke nødvendigvis er hovedinntekt. Åpne grupper representerer også en mulighet for ungdom til etablering i fiske i liten skala uten betydelige kostnader. Åpne grupper kan således være et første skritt mot å satse på fiske som levevei. Åpne grupper skal også bidra til å sikre det materielle grunnlaget for samisk kultur.

Av de drøyt 6 000 merkeregistrerte fartøy i norske fiskerier, har færre enn halvparten konseksjon eller deltakeradgang i lukkede fiskerier. Fartøyene i åpen gruppe får andeler av mange viktige kvoteregulerte fiskerier, som blant annet torsk, sei og hyse nord for 62°N. I andre fiskerier finner vi kvoteavsetninger til åpen gruppe, som for NVG-sild, makrell, sild i Nordsjøen og Skagerak. I tillegg finner vi åpen gruppe innenfor det kvoteregulerte kongekrabbefisket og det nylige lukkede fisket etter leppefisk. Av alle åpne fiskerier er det likevel torskefisket i nord som utgjør hovedtyngden. Om lag 2 400 fartøy deltok i 2017 og det ble landet torsk til en verdi av nesten 450 mill. kroner.

Kystfiskekvoten er nært knyttet til åpen gruppe. Formålet med kystfiskekvoten er å bidra til å styrke næringsgrunnlaget for de minste fartøyene i samiske kyst- og fjordområder og i andre utsatte kystsamfunn. Den årlige avsetningen på 3 000 tonn torsk fordeles som et kvotetillegg for fartøy i åpen gruppe som fisker i Finnmark og Nord-Troms, samt øvrige kommuner i Troms og Nordland som er omfattet av *Det geografiske virkeområdet for Sametingets tilskuddsordninger til næringsutvikling*¹ («STN-området»).

Regjeringen mener det er naturlig og nødvendig å se kystfiskekvoten i sammenheng med fisket i åpen gruppe, og ønsker derfor å kompensere fangstgrunnlaget i åpen gruppe med det kvantum som tidligere er avsatt til kystfiskekvoten, men med samme tildeling av kvotetillegget på fartøynivå som tidligere. Dette tilsvarer om lag 0,9 pst. av nasjonal kvote på torsk.

3.5.2 Generelle ordninger for rekruttering

Ungdom tar i dag mer utdanning enn tidligere og det stilles også stadig større krav til de som skal delta i fiske. Regjeringen legger vekt på at rekruttering til fiskeryrket i hovedsak skal skje gjennom generelle ordninger, der alle som ønsker å gå inn i fisket skal ha like muligheter.

I dag avsettes det kvoter til ungdomsfiskeordning, skolekvoteordning og lærlingekvoteord-

ning. Ungdomsfiskeordningen gir ungdom mellom 12 og 25 år mulighet til å fiske med en begrenset redskapsmengde og levere fangst i løpet av sommeren. For videregående skoler med undervisningsopplegg i fiske og fangst kan det tildeles skolekvoter. Fiskefartøy som har lærlinger om bord kan tildeles lærlingekvoter. Både fritidsfiske og ungdomsfiskeordningen er viktig, ikke minst for å opprettholde kystbefolkningens tilgang til fiskeressursene, som matauk, kulturarv og til å skape interesse for fiskeryrket som næringsvei.

Regjeringen ønsker å opprettholde disse mulighetene og ordningene. Avsetningen til disse ordningene bygger på et estimat som i torskefiskeriene utgjør om lag 2 pst. av kvotene.

Skole- og lærlingekvoteordningen legger til rette for at utdanningsinstitusjoner kan gjennomføre praktisk rettet undervisning, og til å senke terskelen for å søke jobb på en fiskebåt som lærling etter videregående utdanning. Disse ordningene opprettholdes innenfor avsetningen til ekstrakvoteordningen (jf. 3.7.2).

Et av hovedformålene med en åpen gruppe i et moderne kvotesystem er å fungere som rekrutteringsarena for yngre fiskere. Regjeringen ønsker å legge bedre til rette for at yngre fiskere skal kunne benytte seg av den frie adgangen til åpen gruppe for å kunne etablere seg som fartøyeier og senere ta steget over i lukket gruppe. Av den grunn vil regjeringen legge til rette for at fartøyeid av fiskere under 30 år kan gis et alderstillegg. Denne ordningen skal kvotemessig belastes åpen gruppe.

3.5.3 Rekrutteringstiltak gjennom åpen gruppe – kvotebonusordning

Ut over opprettholdelse og styrking av kvotegrunnlaget for unge fiskere i åpen gruppe, samt å opprettholde generelle ordninger, kan det også være behov for ytterligere tiltak for unge fiskere i åpne grupper. Dette vil gi mulighet for høyere inntekt og aktivitet, og legge til rette for en eventuell overgang fra det åpne til det lukkede fisket.

Dagens rekrutteringskvoteordning har gitt 120 nytildelinger de siste 10 år, i hovedsak gjennom tildeling av 10 rekrutteringskvoter årlig og i all hovedsak i fisket etter torsk, hyse og sei i nord. Rekrutteringskvoter besluttet fra år til år og er fra og med 2016 tildelt med kvotefaktor som tilsvarer en fartøykvote med 11 meter hjemmelslengde. Summen av nytildelinger i torskefiskeriene i perioden 2010–2018 utgjør 1,5 pst. av torskekvoten i 2018. Disse rekrutteringskvotene har over tid

bidratt til å vanne ut kvotegrunnlaget til lukket gruppe. Ordningen gir noen utvalgte en vederlagsfri inntreden i det lukkede fiskeriet. Øvrige fiskere må etablere seg gjennom å finansiere overtakelse av et eksisterende fartøy med relevant fiskeritillatelse.

Dagens rekrutteringsordning med vederlagsfrie nytildelinger av fiskeritillatelser er en ordning som regjeringen mener bør avvikes. Dette beror for det første på at ordningen, slik den praktiseres i dag, undergraver driftsgrunnlaget til øvrige fartøy i lukket gruppe. Det er også en ordning som ikke lar seg forene med innføring av faste kvotefaktorer, ettersom nytildelinger innenfor lukkede grupper i så fall vil måtte innebære at øvrige fartøy får redusert sine faktorer for hver enkelte nytildeling.

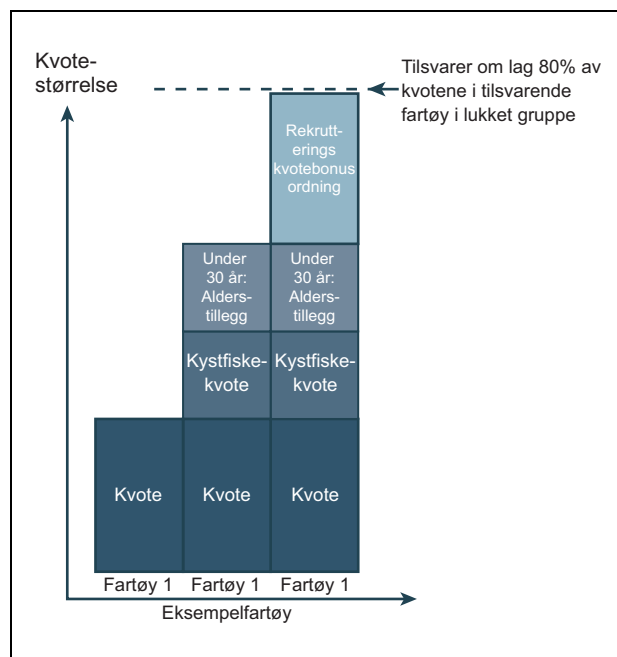
Som et alternativt tiltak, ønsker regjeringen at fiskere under 30 år i åpen gruppe skal kunne søke om et bonustillegg som rekrutteringskvote, som gir et kvotetillegg opp mot 80 pst. av et tilsvarende fartøys kvote i lukket gruppe i en periode på 5 år. Regjeringen mener at det skal kunne tildeles inntil 5 slike rekrutteringskvoter årlig. Denne ordningen skal kvotemessig belastes lukket gruppe via ekstravoteordningen, jf. drøftingen i kapittel 3.7.

Rekrutteringskvoter som er tildelt første gang i 2010 eller senere kan ikke senere tildeles fartøy med annen eier (salg av fartøy for fortsatt drift). Regjeringen mener at denne begrensningen på allerede tildelte rekrutteringskvoter fortsatt bør gjelde. Disse vil således utløpe og falle tilbake for bruk til andre formål (for eksempel kvotebeholdningen) når fartøyeier slutter med ervervsmessig fiske.

3.5.4 Regjeringens forslag til tiltak

Regjeringen ønsker at fiskerinæringen skal være en attraktiv næringsvei for ungdom. Regjeringen mener det viktigste tiltaket for å lykkes med dette er at næringen sikres gode og stabile rammebetingelser som gir grunnlag for lønnsom drift.

Regjeringen ønsker at ungdomsfiskeordningen skal videreføres for å tilrettelegge for at ungdom kan ha fiske som sommerjobb og slik bli kjent med næringen. Regjeringen ønsker å styrke generelle ordninger for de som tar utdanning, gjennom at det fortsatt avsettes nødvendig kvantum til skolekvoter og for å stimulere til at fartøy tar om bord lærlinger. Regjeringen ønsker også å legge til rette for at unge fiskere som ønsker fiske som næringsvei skal få gode muligheter til dette gjennom å opprettholde åpne grupper der nyeta-



Figur 3.6 Illustrasjon av åpen gruppe med tre fartøy.

blinger er mulig, og der fartøy eid av unge fiskere kan gis et kvotetillegg.

Regjeringen mener at de generelle rammebetingelsene for å sikre rekruttering langt på vei er tilstede, men at regjeringens samlede forslag for et mer fremtidsrettet kvotesystem vil legge enda bedre til rette for fiske som yrkesvalg.

Forslaget til tiltak kan illustreres på følgende måte:

Figur 3.6 viser innretningen av åpen gruppe med tre eksempelfartøy. Eksempelfartøy 1 har en kvote på bakgrunn av lengde på fartøyet. Eksempelfartøy 2 er registrert i en kommune som omfattes av kystfiskekvoten, og får således et kvotetillegg. Eieren av fartøyet er under 30 år, og fartøyet får derfor et ytterligere kvotetillegg. Eksempelfartøy 3 er også registrert i en kommune omfattet av kystfiskekvoten, og fartøyeier er under 30 år. Fartøyet har i tillegg fått en rekrutteringskvotebonus gjeldende i 5 år. Totalt har dette eksempelfartøy et kvotegrunnlag som tilsvarer om lag 80 pst. av et tilsvarende fartøys kvote i lukket gruppe.

Regjeringens forslag til tiltak:

- Åpne grupper opprettholdes med en fast andel av hensyn til småskalafiske, for at ungdom skal kunne etablere seg i fiske uten for høye kostnader, og for å bidra til å sikre det materielle grunnlaget for samisk kultur.
- Næringsgrunnlaget for de minste fartøyene i de omfattede områdene opprettholdes gjennom en videreføring av Kystfiskekvoten.

- Fartøy i åpen gruppe eid av fiskere under 30 år gis et kvotetillegg fra gruppeknoten til åpen gruppe. Dette vil tydeliggjøre begrunnelsen for å ha åpne grupper, som er at disse skal legges til rette for at ungdom skal kunne etablere seg som fartøyeiere.
- Skole- og lærlingekvoteordningen opprettholdes for å legge til rette for at utdanningsinstitusjoner kan gjennomføre mer praktisk rettet undervisning.
- Det etableres en kvotebonusordning for fiskere med eget fartøy under 30 år som vil gi fartøy eid av om lag 5 fiskere om lag 80 pst. av kvotegrunnlaget til et fartøy i lukket gruppe i 5 år. Ordningen vil over en 5 års periode gi fartøy eid av om lag 25 unge fiskere et bredere kvotegrunnlag i åpen gruppe. Kvoteavsetninger til rekrutteringskvotebonusordningen hentes fra den samlede avsetningen til ekstrakvoter.

3.6 Pliktsystemet for fartøy med torsketrållatelse

Hovedregelen i deltakerloven er at norske fiskefartøy må være eid med mer enn 50 prosent av aktive fiskere (aktivitetskravet). For å legge til rette for bedre og jevnere råstofftilgang fikk noen fiskeindustribedrifter i sterkt fiskeriavhengige lokalsamfunn dispensasjon fra dette kravet i etterkrigstiden. Dette skulle bedre foredlingsbedriftenes råstofftilgang og lønnsomhet, og slik bidra til sysselsetting i disse samfunnene. Konkurser og eierskapsendringer på 1980- og 90-tallet svekket koblingen mellom foredlingsbedrift og fiskefartøy. For å sikre at grunnlaget for dispensasjonsadgangen ble opprettholdt, knyttet myndighetene ulike betingelser til torsketrållatelsene. Disse var primært utformet som plikt til å levere en andel av fangstene til utvalgte bedrifter, kommuner eller regioner og ble kjent som *leveringsplikten*. På 1990-tallet ble det også knyttet en aktivitetsplikt til trållatelser tildelt foredlingsbedrifter. Trållatelsen ble her gjort avhengig av fiskeforedlingsaktivitet på et bestemt sted.

3.6.1 Pliktsystemet i dagens kvotesystem

Det har gjennom tidene blitt gjort flere endringer i regelverket rundt de individuelle konsesjonsbetingelsene, som samlet kan betegnes som pliktsystemet. Flere forhold gjorde at de tilgodesette foredlingsbedriftene i mange tilfeller ikke ønsket å kjøpe råstoff fra de aktuelle trålerne. God tilgang på råstoff fra kystflåten, og fra russiske trålere på

1990-tallet, samt omlegging av trålerne til ombordfrysing, bidro til at foredlingsbedriftene ikke så seg tjent med dette råstoffet. I 2003 ble det utformet en forskrift der leveringsplikten ble formulert som en plikt til å tilby råstoff, i samsvar med det rettslige innholdet i de individuelle vilkårene som var fastsatt. Prisspørsmålet ble også avklart ved at utbudsprisen skulle bestemmes av faktisk observerte priser i en definert tidsperiode. For å sikre at råstoff tilført gjennom tilbudsplikt faktisk bidro til høyere sysselsetting ble det i 2006 bestemt at en definert andel av kjøpt tilbudspliktig råstoff måtte bearbeides og hvilke typer bearbeiding som kunne godkjennes. Dette er kjent som *bearbeidingsplikten*.

Gjennom ulike kvotesammenslåingsordninger er trålerne som opprinnelig var omfattet av systemet blitt færre, og det er fartøy som har tilbudsplikt for deler av kvotegrunnlaget. Det er om lag 46,5 kvotefaktorer, eller om lag halvparten av torsketrållatens kvotefaktorer, som er omfattet av tilbuds- og bearbeidingsplikten, fordelt på 19 fartøy. Bare Lerøy-konsernet har trålere som er omfattet av aktivitetsplikten, og denne er knyttet til foredlingsanlegg i Stamsund, Melbu, Hammerfest, Storbukt, Kjøllefjord og Båtsfjord.

3.6.2 Tidligere utredninger og vurdering

Pliktsystemet har vært vurdert ved flere anledninger de siste årene. NOU 2014: 16 anbefalte systemet avviklet. I Meld. St. 10 (2015–2016) *En konkurransekraftig sjømatindustri* gikk regjeringen inn for en regionalisering av tilbudsplikten, bortfall av bearbeidingsplikten og nedsetting av en kommisjon for å avvikle aktivitetsplikten. Stortingsbehandlingen av meldingen resulterte i oppnevning av en ekspertgruppe som avga en rapport der blant annet aktivitetsplikten ble anbefalt opphevet mot en avkortning av kvotefaktorene. I oppfølgingen av dette la regjeringen frem Meld. St. 20 (2016–2017) *Pliktsystemet for torsketrålere*, der pliktene ble foreslått avviklet mot en økonomisk kompensasjon for tilbudsplikten og avkortning av kvotefaktorer for aktivitetsplikten. Meldingen ble senere trukket tilbake av regjeringen.

Fiskeridirektoratets årlige kontroller viser at tilbudsplikten overholdes idet fangst blir tilbudt slik forskriften bestemmer. Imidlertid omsettes bare en svært liten andel av råstoffet i medhold av tilbudsplikten. Selv om aktivitetsplikten ikke stiller konkrete krav til omfanget av aktiviteten, er det klart rimelig å anta at denne bidrar til opprettholdelse av anlegg.

Samtidig har både strukturering, mindre styring av landanlegg, frikjøp fra ulike plikter og omlegging av trålerdriften til ombordfrysing bidratt til å øke lønnsomheten i denne flåtegruppen. I dag er torsketralerne blant de mest lønnsomme fartøygruppene i den norske fiskeflåten. I et verdiskapingsperspektiv har den økte lønnsomheten i trålerflåten mer enn kompensert for lavere aktivitet og fallende lønnsomhet i landanleggene som fartøyene skulle forsyne med råstoff.

3.6.3 Alternativ innretning av pliktsystemet

Pliktene har blitt tillagt stor symbolsk betydning og blir tillagt en betydning som langt overstiger mulige effekter av pliktsystemet. I sum bidrar diskusjonene rundt pliktsystemet til et sprik mellom hva pliktsystemet er og hva det kan løse av utfordringer. Regjeringen mener derfor at pliktsystemet for det første må ses i sammenheng med øvrige virkemidler i kvotesystemet. For det andre legger regjeringen vekt på å få på plass et bredt politisk forlik med aksept blant næringsaktører, berørte kystsamfunn og regioner. For det tredje ønsker regjeringen å legge til rette for forenkling.

Regjeringen vil ikke foreslå endringer i aktivitetsplikten. Departementet har ved to anledninger godkjent avvikling av aktivitetsplikt, til hhv. Bø og Skjervøy, på bakgrunn av avtaler mellom berørte parter. Dette ble gjort av henholdsvis regjeringene Stoltenberg II og Solberg. Regjeringen mener fiskerimyndighetene fortsatt skal kunne godta å endre eller avvikle plikt om aktivitet på et landanlegg, under forutsetning av at berørte parter inngår en for myndighetene akseptabel avtale om dette.

Regjeringen mener tilbuds- og bearbeidingsplikten ikke fungerer godt nok og ønsker derfor at disse pliktene skal endres slik at tilbudsplikt og bearbeidingsplikt fører til mer bearbeiding i kystsamfunnene.

Prismekanismen er en del av forklaringen på hvorfor tilgodesette bedrifter kjøper lite råstoff for bearbeiding gjennom tilbudsplikten. Her legges gjennomsnittsprisen i Råfisklagets distrikt de siste to uker til grunn som prisgulv. Det aller meste av dette råstoffet er fryst, og fisk fra tilbudspliktige fartøy holdes utenom beregningen. Dette betyr at potensielle kjøpere må betale nær den globale markedsprisen for fryst fisk for leveringspliktig råstoff. Denne prisen er høyere enn prisen for ferskt, ubearbeidet råstoff. Samtidig vil en endring i prismekanismen kunne redusere fangstinn-

tektene til fartøy med kvotefaktorer ilagt tilbudsplikt, og dermed også mannskapets lott. Regjeringen vil etter en helhetsvurdering ikke endre dagens prismekanisme.

Fiskeindustribedrifter som kjøper fisk gjennom tilbudsplikten er pålagt å bearbeide minimum 70 pst. av den enkelte leveranse av torsk (bearbeidingsplikt). Dette gir relativt lite fleksibilitet for foredlingsbedriftene i anvendelsen av fangstene. Det er også vanskelig for myndighetene å kontrollere at regelverket blir fulgt. Dersom bearbeidingskravet ikke knyttes til konkrete fangster, men heller til aktuelle fangster over en periode, vil det bli mer attraktivt å kjøpe tilbudspliktig råstoff. Dette vil gi mer fleksibilitet for fiskeforedlingsbedriften og senke risikoen for at fisk kjøpt gjennom tilbudsplikt er lite egnet som råstoff til bearbeiding. Regjeringen mener derfor at avregningsperioden bør endres slik at bearbeidingsplikten avregnes på månedlig basis. Dette gir samtidig rom for at kravet til bearbeiding kan økes til 75 pst. av det man kjøper av tilbudspliktig torsk.

Dersom de primært tilgodesette anleggene ikke ønsker å ta imot fangst, skal fangsten etter dagens regler tilbys anlegg i regionen (Øst-Finnmark, Vest-Finnmark og Nord-Troms, Nordland og resten av Troms). Dette omtales som den sekundære tilbudsplikten. For å tilrettelegge for at all sjømatindustrien i Nord-Norge skal få samme tilbud om fangst, dersom den primære tilbudsplikten ikke oppfylles, ønsker regjeringen å gå bort fra disse regionene og i stedet utvide den subsidiære tilbudsplikten til hele Nord-Norge. Det vil forenkle pliktsystemet og gi sjømatbedrifter i Nord-Norge likere konkurransevilkår til å by på tilbudspliktig råstoff for norsk bearbeiding. Dersom ingen vil kjøpe fangsten i medhold av den primære eller den sekundære tilbudsplikten, mener regjeringen at råstoffet fortsatt skal kunne omsettes fritt, innenfor rammene for omsetning av fangst i første hånd.

3.6.4 Regjeringens forslag til tiltak

Regjeringens forslag til tiltak:

- Opprettholde dagens aktivitetsplikt, på gjeldende vilkår.
- Dagens primære tilbudsplikt opprettholdes. Den sekundære tilbudsplikten endres til å omfatte Nord-Norge.
- Avregningsperioden for bearbeiding endres fra hver omsatte fangst til månedlig avregning.
- Bearbeidingskravet for torsk økes fra 70 pst. til 75 pst.

3.7 Kvotesystemet i et verdikjedeperspektiv

Regjeringen mener at et fremtidsrettet kvotesystem må utformes slik at det ikke bare gir gode rammebetingelser for fiskeflåten, men også bidrar til gode rammevilkår for sjømatindustrien.

Selv om kvotesystemet i seg selv i utgangspunktet ikke har betydning for hvor mye fisk som landes, og dermed hvor mye fisk som gjøres tilgjengelig for sjømatindustrien i Norge, har innretningen av kvotesystemet betydning for sjømatindustrien på flere vis. Kvotesystemet påvirker blant annet hvor og når det fiskes, med hvilket redskap og med hvilken kvalitet, samt at kvotesystemet påvirker strukturen i flåteleddet som igjen har betydning for strukturen i landindustrien. Kvotesystemet påvirker således sjømatindustriens konkurransekraft, som igjen er avgjørende for evnen til å skape trygge, attraktive og helårige arbeidsplasser. Samtidig fungerer kvotesystemet i et komplekst samspill med andre rammevilkår, deriblant førstehåndsomsetningen og lovfestede rammer som setter begrensninger for mulighetene til integrering mellom flåte og industri.

Regjeringen har valgt å utarbeide en egen strategi for helårige arbeidsplasser i fiskeindustrien, hvor de ulike faktorene som har betydning for fiskeindustriens konkurransekraft gjennomgås i mer detalj. Denne legges frem samtidig som meldingen. Meldingen vektlegger derfor spesielt betydningen av kvotesystemet, men regjeringen er samtidig opptatt av at endringer i kvotesystemet skal bidra til å forbedre rammevilkårene som sjømatindustrien opererer under.

Regjeringen ser det som viktig at man arbeider for en skånsom og kvalitetsfremmende fangst, som igjen gir industrien et godt utgangspunkt for å skape størst mulig verdier basert på råstoffet. Kvotesystemet kan bidra til dette, selv om også andre rammevilkår, deriblant førstehåndsomsetningen og de tekniske reguleringene for utøvelsen av fisket, kan ha betydning for flåtens insentiver til og muligheter for å ivareta kvaliteten.

Kvotesystemet har vært benyttet, og vil kunne benyttes, til å stimulere flåten til å strekke landingen utover året, for å bidra til jevnere råstofftilgang.

Regjeringen ønsker et mer spesialisert og forutsigbart fiske etter alle arter som er kommersielt utnyttbare. Nye mekanismer i kvotesystemet, i form av en markeds plass for kortsiktig utleie av kvotegrunnlag, kan gi et mer spesialisert fiske på arter som i dag nedprioriteres av flåten. Dette vil

igjen kunne gi industrien mer forutsigbar råstofftilgang og øke verdiskapingen.

Regjeringen er også opptatt av at all fangst, inklusive restråstoffet, kommer på land. Dette er viktig for å utnytte hele potensialet i de marine ressursene og har også en betydning for å øke matproduksjonen og hindre at potensielt verdifulle ressurser går til spille. Regjeringen har utarbeidet en egen strategi for økt verdiskaping fra marint restråstoff hvor de ulike faktorene som påvirker utnyttelsen av restråstoff gjennomgås. Denne legges også frem sammen med denne meldingen.

3.7.1 Kvalitet

Flere elementer ved kvotesystemet skal bidra til å fremme god kvalitet på fangsten. Som nevnt påvirkes imidlertid kvaliteten også, og kanskje i vel så stor grad, av andre forhold som ikke er knyttet til kvotesystemet, deriblant førstehåndsomsetningen.

Granavolden-plattformen slår fast at grunnprinsippene i fiskesalgslagsloven ligger fast. Regjeringen har likevel i statsbudsjettet for 2019 varslet en gjennomgang av førstehåndsomsetningen, og at det i forbindelse med dette vil bli vurdert om det er grunnlag for tiltak fra myndighetene for å sikre at formålene med fiskesalgslagsloven ivaretas. Det vises til regjeringens strategi for helårige arbeidsplasser for en nærmere drøfting av betydningen av førstehåndsomsetningen og andre faktorer enn kvotesystemet for kvaliteten.

Et viktig bidrag til å fremme god kvalitet vil være å basere de årlige reguleringene så langt mulig på garanterte fartøykvoter. Fartøykvoter innebærer at det ikke lenger vil være behov for overregulering. Generelt bidrar faste fartøykvoter til bedre fangstadferd gjennom redusert kappfiske. Dette gir større forutsigbarhet og bedre forutsetninger for å ivareta råstoffkvalitet, noe som ikke bare er fordelaktig for fiskerne selv, men også for fiskeindustrien og resten av verdikjeden. Regjeringen vil derfor fortsette arbeidet for at de årlige reguleringene i størst mulig grad skal være basert på fartøykvoter, hvilket også legger til rette for en mekanisme for utveksling av kvotegrunnlag. Dette omtales nærmere under kapittel 3.7.3.

Kvotetakene setter den øvre ramme for hvor store kvoter som kan fiskes på et fartøy. For høye kvoter sett i forhold til fartøyenes kapasitet til å håndtere fangsten kan bidra til et intensivt fiske når den aktuelle arten er lett tilgjengelig. Kvotetakene kan også påvirke muligheten (tilgjengelig tid) og interessen (økonomisk avkastning) for å fiske kvoter av mindre verdifulle eller mindre tilgjengelige arter. Nivået på kvotetakene er derfor

et viktig virkemiddel for å dempe insentivene til et intensivt sesongfiske som vandringsmønsteret til viktige arter i norske fiskerier gir. Regjeringen vil også derfor ikke øke kvotetakene nå.

Valg av redskapstype kan påvirke kvaliteten på råstoffet. Regjeringen vil derfor se nærmere på hvorvidt det vil være tjenlig å innføre mer målrettede begrensninger på mengde redskap som settes, krav til røktning av redskap og krav til fangst-håndtering for å sikre råvarekvalitet.

3.7.2 Råstofftilgang (ekstrakvoteordninger)

Ujevn råstofftilgang til industrien er i hovedsak et resultat av naturlige sesongvise svingninger i fiskeriene, skapt av bestandenes vandringsmønster. Det er økonomisk rasjonelt å fiske hoveddelen av kvotene i perioder hvor fisken er mest tilgjengelig, og fangstkostnadene er på sitt laveste. For kystflåten, som består av små og lite mobile fartøy, kan det også være praktisk vanskelig å fiske utenom hovedsesongen, når fisken igjen har beveget seg lenger til havs. Kvotesystemet kan ikke motvirke dette, og det er heller ikke gitt at det er ønskelig fra et verdiskapingsperspektiv. I mange tilfeller faller disse sesongene også godt sammen med at råvarene holder høy kvalitet. Kvotesystemets mulighet for å stimulere til at flåten sprer sine landinger utover året, slik at råstofftilgangen til industrien kan bli jevnere, bør likevel nyttes i de tilfellene det alt i alt skaper et bedre resultat. Ferskfiskordningen og levendelagringsordningen er begge såkalte ekstrakvoteordninger, som har som formål å bidra til økt tilgang på fersk fisk utenfor hovedsesongen.

Ferskfiskordningen ble innført i 2013, og innebærer at fartøy som leverer fersk torsk utenfor hovedsesongen får et kvotetillegg. Kvantumet som gis som «bonus» til fartøy som deltar i ordningen, hentes fra de øvrige fartøyene i gruppen. Levendelagringsordningen, som ble innført i 2008, innebærer at fartøy som leverer torsk til levendelagring kun får avregnet en viss andel av fangsten mot sin kvote. Kvantumet som gis som «bonus» til deltagende fartøy, tas fra totalkvoten, dvs. at alle grupper avgir et visst kvantum til ordningen.

Levendelagringsordningen er ment å være midlertidig, som drahjelp i en oppstartsfase inntil levendelagringskonseptet kan stå på egne ben. Ferskfiskordningen har en annen karakter. Det vises til regjeringens strategi for helårige arbeidsplasser for en nærmere drøfting av innretningen på ordningene, og særlig om endringer som er gjort i levendelagringsordningen i 2019 for å gjøre den mer attraktiv.

Ekstrakvoteordninger som levendelagringsordningen og ferskfiskordningen bidrar likevel til å komplisere kvotesystemet. Ordningene innebærer også fordelingseffekter, gjennom at man tar fra noen for å gi til andre, og det er krevende å vurdere verdiskapingseffekten av ordningene. I tillegg er det administrative kostnader forbundet med kontroll med ordningene.

Det må derfor til enhver tid vurderes om ekstrakvoteordningene er fornuftige og målrettede, og om nytten ved ordningene står i samsvar med kostnadene. Avsetningen til ekstrakvoter som levendelagring, ferskfiskkvoteordning og distriktskvote har variert mellom 4,3 pst. og 6,8 pst. siden denne type ordninger ble innført i 2013. I tillegg har rekrutteringskvoter blitt avsatt som ekstrakvoter.

Regjeringen mener det fortsatt vil være behov for denne type ordninger og mener det årlig skal settes av inntil 5 pst. av torsk kvotene til denne type tiltak.

For at denne avsetningen skal virke nøytralt på ressursfordelingen mellom ulike fartøygrupper, skal avsettingene rettes inn mot de grupper som har avgitt andeler til disse etter fordelingen 32/68 pst. til trål/konvensjonelle redskap. Avsetninger til rekrutteringsformål (rekrutteringskvotebonusordningen omtalt i kapittel 3.5.3) hentes fra den samlede avsetningen til ekstrakvoter. Det blir en del av det ordinære arbeidet inn mot reguleringsopplegget for det enkelte år å ta stilling til hvor stor andel som skal avsettes til ekstrakvoter innenfor en slik ramme på inntil fem pst., og hvilke ekstrakvoteordninger som ev. skal prioriteres.

Andre tiltak som kan bidra til jevnere råstofftilgang er fartøykvoter, som kan bidra til at man unngår kappfiske i visse perioder, og markedsplassen for kvoteutveksling, som kan bidra til at kvantum spres mer ut over året, samtidig med at det gir mulighet for et mer spesialisert fiske på arter som i dag nedprioriteres. Dette omtales nærmere under.

En utvikling som har tiltatt de siste årene er at flere fiskebåteiere i hvitfisksektoren har etablert egne salgsselskaper og selger til seg selv, og at en mindre andel av det fryste råstoffet omsettes gjennom auksjon. Aktivitetskravet i deltakerloven innebærer at industrien ikke kan integrere mot flåteleddet. Loven gir imidlertid ingen begrensninger for integrasjon fra flåteleddet mot industrien. Fiskereide bedrifter kan oppnå en konkurransefordel gjennom å sikre tilgang til råstoff, mens industrien for øvrig, som ikke har anledning til å integrere mot flåteleddet, kan miste mulighe-

ten til å konkurrere om dette råstoffet. Problemstillingen drøftes nærmere i regjeringens strategi for helårige arbeidsplasser i fiskeindustrien.

3.7.3 Spesialisert fiske

En tilbakevendende utfordring med dagens kvotesystem er at den minste kystfiskeflåten prioriterer fiske etter torsk, på bekostning av sei og hyse. Resultatet er at kystflåten ikke fisker opp sin andel av kvotene på disse artene. Det medfører et behov for kraftig overregulering, som igjen gir et lite forutsigbart fiske og et svakt grunnlag for fiskeindustrien med hensyn til å skape verdier basert på artene.

For regjeringen er det viktig at alle kommersielt interessante arter blir høstet og utnyttet både verdimessig og som matressurs. Regjeringen ønsker derfor å åpne for mer fleksibilitet og spesialisering ved at fartøyeier kan splitte opp kvotegrunnlaget hvis fiskeritillatelsen omfatter flere fiskeslag. Regjeringen ønsker videre at en andel av kvotegrunnlaget skal kunne være tilgjengelig gjennom en markeds plass (jf. forslagene drøftet i kapittel 3.2), slik at fiskere kan spesialisere seg inn mot fisket etter eksempelvis sei og hyse. Da vil graden av overregulering over tid kunne tas betydelig ned. Spesialisering på flåtesiden kan gi kontinuitet i fisket og sette fiskeindustrien og den videre verdikjeden bedre i stand til å utnytte andre arter enn bare de som i dag er økonomisk viktigst.

Forslaget om kvoteutveksling vil være en forenkling som gir større fleksibilitet, og legger til rette for en smidig gjennomføring av fiskeriene. Kvoteutveksling kan bidra til å dempe sesongvingninger i fangstene, noe som vil komme resten av verdikjeden til gode. En forutsetning for dette er imidlertid et tett samarbeid mellom flåte og industri, og en ordning for kortsiktig utnyttelse av et fartøys fangstkapasitet vil kunne fremme et slikt samarbeid, eksempelvis for å møte konkrete markedsbehov og kontrakter.

Samtidig bør det også vurderes om man allerede tidlig på året skal refordele hyse og sei til fartøygrupper som kan sikre at disse kvotene faktisk fiskes, og dermed gir inntekt og aktivitet for foredlingsindustrien. Hensiktsmessigheten ved en slik tidlig refordeling kan vurderes fra år til år, avhengig av kvotesituasjonen og hvorvidt spesialisering som omtalt ovenfor gir resultater.

3.7.4 Fiskeindustri langs hele kysten

Fiskerinæringen og fiskeindustrien spiller en viktig rolle for opprettholdelse av mange lokalsam-

funn, samtidig med at den minste flåten må ha tilstrekkelig gode rammebetingelser til å effektivisere og profesjonalisere sin drift. Regjeringen ønsker at det skal være grunnlag for å drive fiske og fiskeindustri mange steder i landet, og at fiskeindustrien fremdeles skal kunne være en viktig bidragsyter til sysselsettingen i mange lokalsamfunn. Regjeringens forslag til en begrenset næringsfinansiert kondemneringsordning, som alternativ til en strukturkvoteordning som trolig ville ført til langt færre fartøy, vil bidra til dette.

3.7.5 Utnyttelse av marint restråstoff

Marint restråstoff, det som blir «til overs» etter sløying og eventuell videre bearbeiding, utgjør store volum som potensielt kan utnyttes langt bedre enn i dag. I pelagisk sektor og i oppdrettsnæringen utnyttes allerede det aller meste. Det samme gjelder restråstoffet fra kystflåten. Kystflåten lander i all hovedsak fisken som rund, og restråstoffet bringes dermed også til land. I havfiskeflåten er det derimot store kvantum som ikke utnyttes. Utviklingen går imidlertid i riktig retning.

Det utgjør ikke et miljøproblem at restråstoffet ikke tas til land, og det er heller ikke et problem fra et verdiskapingsperspektiv at restråstoffet ikke ilandføres så lenge ikke prisene på restråstoffet overstiger kostnadene ved å ta det til land. Regjeringen har likevel en klar forventning om at havfiskeflåten arbeider for å øke utnyttelsen av restråstoffet, og at alt på sikt ilandføres. Ambisjonen må også være at en stor andel av restråstoffet på sikt benyttes til produksjon av mer høyverdige produkter, som gir mulighet for størst verdiskaping.

3.7.6 Regjeringens forslag til tiltak

Kvotesystemet er ikke bare en viktig rammebetingelse for fiskeflåten, men har betydning også for resten av verdikjeden. Selv om den totale råstofftilgangen i stor grad styres av kvotefastsettingen, så har selve kvotesystemet og graden av fleksibilitet, kvoteutnyttelse, spesialisering og differensiering i fiskeflåten betydning for blant annet fangstadferd, fangstmønster, sesongprofil og utnyttelsen av de tilgjengelige ressursene.

Regjeringens forslag til tiltak:

- De årlige reguleringene av fisket skal i størst mulig grad utformes med fartøykvoter. Det vil være positivt for kvaliteten, blant annet ved at kappfiske unngås.

- Det avsettes inntil fem pst. av torskekvotene til ekstrakvoteordninger, som særlig kan benyttes til å bidra til å redusere sesongvariasjoner og øke fiskeindustriens tilgang på ferskt råstoff.
- Kvotearvsetninger til rekrutteringsformål hentes fra den samlede avsetningen til ekstrakvoteordningen.
- Etablering av en markeds plass for kvoteutveksling og mulighet for oppdeling av kvotepakker vil legge til rette for mer spesialisert fiske, bidra til bedre utnyttning av alle fiskeressursene og slik legge til rette for bedre samhandling mellom flåte og industri.

3.8 Næringens bidrag

Fiskerinæringen høster av ressurser som hører til fellesskapet i Norge. Fiskerienes historiske rolle som samfunnsbærer på kysten var knyttet til fiskerinæringens rolle som arbeidsplass for mange gjennom fisket i den åpne allmenningen. De siste tiårene har alle fiskerier av større betydning blitt lukket og det er tilrettelagt for effektivisering av flåten. Dette har gitt en bedre og mer lønnsom utnyttelse av fiskeressursene. Utviklingen har vært godt begrunnet, men har til dels kommet på bekostning av andre fiskeripolitiske målsetninger. Lukkingen av allmenningen har blitt fulgt av effektivisering av fiskeflåten, og antallet fartøy og fiskere har over tid falt. Samtidig som lønnsomheten i fiskeriene har økt, har næringens betydning som samfunnsbærer langs kysten blitt redusert.

Regjeringen mener at det er avgjørende at man i gjennomgangen av kvotesystemet ser hen til denne utviklingen. Et fremtidsrettet kvotesystem må ha virkemidler som muliggjør en fortsatt tett sammenheng mellom fiskerinæringens aktivitet og bidraget til fellesskapet.

3.8.1 Kvotebeholdning

Som en konsekvens av at det innføres faste kvotefaktorer, samtidig som avkortningsmekanismen i strukturkvoteordningen videreføres, ønsker regjeringen å etablere en kvotebeholdning, som beskrevet i kapittel 3.3.

En kvotebeholdning kan være mer enn et teknisk grep som gjør det mulig å gjennomføre andre tiltak. I overgangen til et nytt kvotesystem kan en kvotebeholdning være et virkemiddel som gir opphav til et proveny fra næringen, og derigjennom fungere som en mekanisme for at deler av ressursrenten kan tilfalle fellesskapet. Dette kan

oppnås ved at man deler ut kvotefaktorer som utgjør mindre enn 100 pst. av den andel fartøygruppen ellers ville fått tildelt, og at en motsvarende andel av kvotefaktorene tilføres en kvotebeholdning. Alternativt kan en andel av strukturgevinsten (som oppstår dersom søknader om konvertering av strukturkvoter innvilges, se kapittel 3.3.2) tilføres en kvotebeholdning. Kvotefaktorene i kvotebeholdningen kan danne grunnlag for utleie av kvote på markeds plassen for kvoteutveksling, på en slik måte at ressursfordelingen mellom fartøygruppene blir opprettholdt.

Utleie av kvoter med opphav i kvotebeholdningens kvotefaktorer på kvotemarkedet vil generere et proveny. Dette vil synliggjøre fiskerinæringens bidrag til fellesskapet, hvilket har blitt særlig viktig ettersom næringen, som høster av ressurser som hører til fellesskapet, er modernisert og effektivisert.

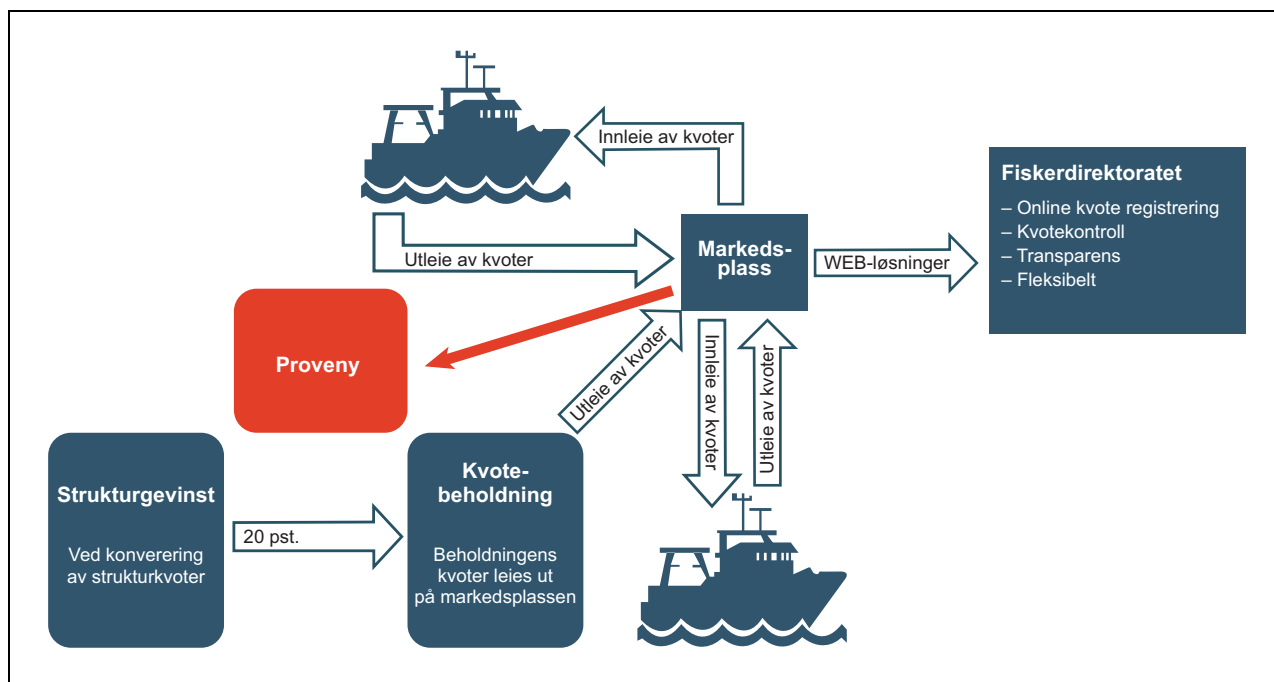
Regjeringen foreslår at kvotebeholdningen tilføres 20 pst. av strukturgevinsten.

En slik ordning, gjeldende for de fartøygruppene som har hatt tilgang på strukturkvoteordning og dermed fått anledning til en tilpasning av fangstkapasitet til ressursgrunnlaget på en annen og langt mer direkte måte enn andre fartøygrupper, er estimert til å kunne generere et proveny på i størrelsesorden 100 millioner kroner per år. Det understrekes at estimatet er usikkert og avhenger av en rekke faktorer. Provenyet vil blant annet variere med størrelsen på totalkvotene og markedsprisene på fisk.

3.8.2 Regjeringens forslag til tiltak

Fiskeressursene hører til fellesskapet. Det er derfor viktig at utnyttelsen av denne ressursen gir en avkastning som kommer fellesskapet til gode. Det har vært bred politisk enighet om at fiskeressursene skal bidra til økt aktivitet i kystsamfunnene. Hovedbegrunnelsen for dette har vært at dette best bidrar til økt aktivitet i kystsamfunnene. Fiskerinæringen har vært gjennom en utvikling som har gitt en mer effektiv utnyttelse av ressursene og bedre økonomi i flåten, samtidig som tilknytning til kystsamfunnene ofte har blitt svakere. Dette har vært en godt begrunnet utvikling, men den har til dels kommet på bekostning av andre viktige mål med fiskeripolitikken.

Regjeringen er opptatt av at man i fremtidens kvotesystem sørger for at fiskerinæringens bidrag til samfunnet fastsettes gjennom konkrete virkemidler, for slik å sikre at det er en mer direkte sammenheng mellom fiskerinæringens virke og ringvirkningene som tilfaller fellesskapet.



Figur 3.7 Illustrasjon av kvotebeholdningens innretning

I figur 3.7 vises kvotebeholdningens innretning i samspill med kvoteutvekslingsordningen og markedsplassen som drøftes i kapittel 3.2. Årlige kvoter leies ut på markedsplassen, og bruken av kvotebeholdningen innrettes slik at ressursfordelingen mellom fartøygruppene ikke blir endret.

Regjeringen vil for ordens skyld påpeke at det er ingen av tiltakene som foreslås i meldingen som vil være til hinder for at staten på et senere tidspunkt innfører nye tiltak, eller erstatter de foreslåtte ordningene, for å øke næringens bidrag

til staten, på vegne av det fellesskapet som det blir vist til i havressursloven § 2: «Dei viltlevande marine ressursane ligg til fellesskapet i Noreg.» Regjeringen planlegger imidlertid ikke å gjøre dette i denne perioden.

Regjeringens forslag til tiltak:

- 20 pst. av strukturgevinsten, som oppstår ved konvertering av strukturkvoter, tilføres en kvotebeholdning.
- Kvoter leies ut fra kvotebeholdningen innenfor fartøygruppene, slik at dette ikke påvirker ressursfordelingen mellom fartøygruppene.

4 Nærmere om tiltakene

I dette kapitlet utdypes og drøftes ulike problemstillinger etter samme inndeling som i kapittel 3. Her vises det også til forslag fra Kvoteutvalget, innspill i høringsprosessen og det er en bredere drøfting av hva som ligger til grunn for regjeringens forslag til tiltak.

4.1 Forenkling av grunnsystemet

4.1.1 Fiskeritillatelser

Det følger av § 4 i deltakerloven at fartøyet må være tildelt ervervstillatelse for å kunne delta i

erhvervsmessig fiske. I de fleste økonomisk viktige fiskeriene er det i tillegg krav om enten spesiell tillatelse (konsesjon) eller årlig deltakeradgang for å delta i lukket gruppe. Man bruker i dag gjerne fisketillatelse som fellesbetegnelse på ervervstillatelse, spesiell tillatelse og deltakeradgang, under tiden som fellesbetegnelse bare på spesiell tillatelse og deltakeradgang.

I det alt vesentlige har havfiskeflåten konsesjonsordninger, mens kystflåten er regulert med årlige adgangsbegrensninger.

Det er formelle ulikheter mellom konsesjoner og deltakeradganger i dagens regelverk. Konsesjoner er en form for tillatelse som tildeles fartøyeier for et bestemt fartøy gjennom enkeltvedtak. De gis uten tidsbegrensning. Deltakeradganger er formelt sett ikke tillatelse gitt gjennom enkeltvedtak, men en adgang fartøyeier har til å delta i et bestemt fiskeri med et bestemt fartøy dersom ulike vilkår fastsatt i den årlige deltakerforskriften er oppfylt. Disse vilkårene er typisk at fartøyet har hatt adgang til å delta i samme fiskeri foregående år, at fartøyeier og hovedsmann er ført på blad B i fiskermanntallet (dvs. er heltidsfiskere), at fartøyet er egnet og utrustet for å delta i det aktuelle fiskeriet, og at fartøyet er under en viss størrelse, typisk at det har lasteromsvolum som er mindre enn 500 kubikkmeter.

Boks 4.1 Kvoteutvalgets forslag

Utvalget foreslo at en fiskeritillatelse burde erstatte dagens konsesjoner og årlige deltakeradganger, slik at skillet mellom disse ble utvisket.

Utvalget foreslo å erstatte allokeringssystemet med et enklere system der fiskeritillatelsen tilordnes en kvotefaktor for hvert kvoteregulerte fiskeslag som inngår i tillatelsen. Faktoren vil da bli et uttrykk for hvor stor andel den enkelte fiskeritillatelse har av de årlige totalkvotene. Dette innebærer at dagens kvotenøkler må gjøres om til faste andeler. Dette omfatter trålstigen, som angir fordelingen av torsk mellom trålere og fartøy som fisker med konvensjonelle redskap, og kvotenøklerne for fordelingen av norsk vårgytende sild mellom ulike grupper. Utvalget drøftet ikke den konkrete fordelingen mellom grupper i overgangen til et kvotesystem med faste kvotefaktorer.

Det var enstemmighet i utvalget om forslagene knyttet til fiskeritillatelser og faste kvoteandeler. Summen av disse forslagene, omtalt av utvalget som et nytt grunnsystem, ble vurdert som et vesentlig bidrag for å lage et mer fremtidsrettet og strømlinjeformet kvotesystem.

Boks 4.2 Høringsinstansenes merknader

I høringen var det en betydelig støtte til overgangen til fiskeritillatelser. Det var knapt noen høringsinstanser som kommenterte på forslaget til faste kvoteandeler. *Norges Fiskarlag* viste til at den mekanismen som gir kystflåten høyere kvoteandeler ved lave norske totalkvoter innebærer en «skjerming» av kystflåten. De ønsker ikke endringer av dette.

Fiskeridirektoratet støttet alle utvalgets forslag knyttet til faste kvoteandeler, og viste til viktigheten av en mer fremtidsrettet plattform for fartøyregistrene.

I praksis viderefører fiskeriforvaltningen vilkårene for å delta i kystfiskeflåtenes lukkede fiskerier fra år til år. Dette har sammenheng med at fartøyeierne også i denne gruppen normalt må gjøre betydelige investeringer i fartøy og andre driftsmidler for å kunne delta i fiske, og for å øke sitt driftsgrunnlag gjennom strukturering eller på annen måte. Slike investeringer ville ha vært umulige dersom tidshorizonten bare var på ett år.

Selv om de årlige deltakeradgangene stort sett videreføres fra år til år og dermed har et mer permanent preg står ikke dette i forhold til flåtenes reelle behov og kan oppfattes som en urimelig forskjellsbehandling i forhold til havfiskeflåten som ikke har noen tilsvarende tidsbegrensning på sine konsesjoner.

Det vil være mulig å videreføre dagens vilkår for å ha deltakeradgang i de ulike kystfiskeriene som vilkår for tildeling av en ny type fiskeritillatelse i de samme fiskeriene, som er forslaget i kapittel 3. Der foreslås det at dagens konsesjonsordninger og deltakeradganger erstattes av en ny fiskeritillatelse, som vil gi samme rettslige rammebetingelse for de aktuelle fiskeriene både for hav- og kystfiskeflåten.

4.1.2 Faste kvotefaktorer

Tildeling av årlige kvoter for ulike fiskeslag til enkeltfartøy i de lukkede fiskeriene skjer i dag i et komplekst system, basert på en rekke fordelingsnøkler – det være seg gruppeinndelinger, kvotenøkler, hjemmelslengde (og tidvis faktisk lengde), basistonn og kvotefaktorer. Dette bidrar til at transparensen i systemet blir dårlig, og det gjør det vanskelig å holde oversikten over enkeltfartøys kvoter, sammenligne kvoter på tvers av grupper eller å få til endringer på kort sikt. Dagens system er et resultat av at adgangen til å delta i de sentrale fiskeriene har blitt lukket på ulike tidspunkt, og ofte basert på det redskap som da ble benyttet, størrelsen på fartøyet og historisk fangst (med fartøy og angjeldende redskap). Av den grunn følger gjerne kvotefordelingen først en fordeling på fartøygrupper, en fordeling omforent i fiskernes organisasjoner, og akseptert og adoptert av myndighetene som legitim og rettferdig. Dernest fordeles fartøygruppens kvoter på enkeltfartøy som har adgang til å delta i den aktuelle gruppen, for eksempel fordi de er tildelt relevant konsesjon eller deltakeradgang.

Det vil være enklere om kvoteandelene til fartøy fremgår direkte av sammenlignbare kvotefaktorer. Dette kan gjøres ved at fartøy tildeles en kvotefaktor for hvert enkelt kvoteregulert fiskeri

som inngår i fiskeritillatelsen. Faktoren uttrykker hvor stor andel den enkelte tillatelse får av den andelen av den årlige totalkvoten som er kvotefaktorregulert. Andelen vil således tilsvare kvotefaktorens andel av det totale antall kvotefaktorer tilordnet det aktuelle fiskeriet. Med innføring av slike faste kvoteandeler vil systemet for fordeling av kvoter endres fra fordeling via gruppen og direkte til fordeling til enkeltfartøy. En slik omlegging vil virke nøytralt i forhold til dagens fordeling av kvoter mellom gruppene.

Et unntak vil likevel være ordninger i dagens kvotesystem der fordelingen mellom grupper endres ved økende eller minkende totalkvoter, eller der avsetningen til fartøygrupper skjer i tonn, uavhengig av størrelsen på den norske totalkvoten for bestanden. Et slikt tilfelle er seitrålerne andel av norsk torske- og hysekvoter, hvor de i perioden 2000–2017 hadde en 750 tonn avsetning fra trålerne kvoteandel for begge artene. Fra 2018 ble denne omgjort fra en avsetning til en like stor gruppekvote, som ble likt fordelt på de fire gjenværende fartøyene, med 187 tonn torsk og 187 tonn hyse på hvert av fartøyene.

Utnyttelsen av avsetningen/gruppekvoten har etter 2011 variert med mellom 45 og 150 pst. Det er i dag en viss adgang til å strukturere mellom de to strukturgruppene torsketrål og seitrål. Gruppekvotene til seitrålerne av henholdsvis torsk og hyse, som tas fra trålandelen, har i perioden 2009–2018 utgjort 0,64 pst. av torsken og 1,69 pst. av hysen. Med en gjennomsnittlig torskekvote på 301 000 tonn i perioden 1995–2019, og en 32 pst. andel til trål (96 320 tonn), så ville de 750 tonnene med torsk til seitrålerne utgjort 0,78 pst. av trålkvantumet til seitrålerne. Med basis i et tiårs gjennomsnitt ville dette i 2019 gitt en gruppekvote av torsk til seitrålerne på 637 tonn, og 159 tonn torsk per fartøy, og en gruppekvote av hyse på 647 tonn, eller 162 tonn per fartøy.

Seitrålerne bør ses i sammenheng med torsketrålerne (se kap. 4.3.2.7) ved overgangen til faste kvoteandeler. Da vil de gjenværende seitrålerne få en andel av trålerne torske- og hysekvoter som tilsvarer gjennomsnittet de ti siste år. Drøftingen viser at en slik andel bør ligge på henholdsvis 0,64 pst. og 1,69 pst. av trålerne andel av kvotene.

4.1.3 Dynamiske kvotefordelingsnøkler

En kvotefordelmekanisme der kvoter fordeles til individuelle fartøy etter en fast andel av disponibel totalkvote, er lite forenlig med dynamiske kvotefordelmekanismer som trålstigen. Trålstigen, som fordeles torskekvoten nord for 62°N

Boks 4.3 Trålstigen

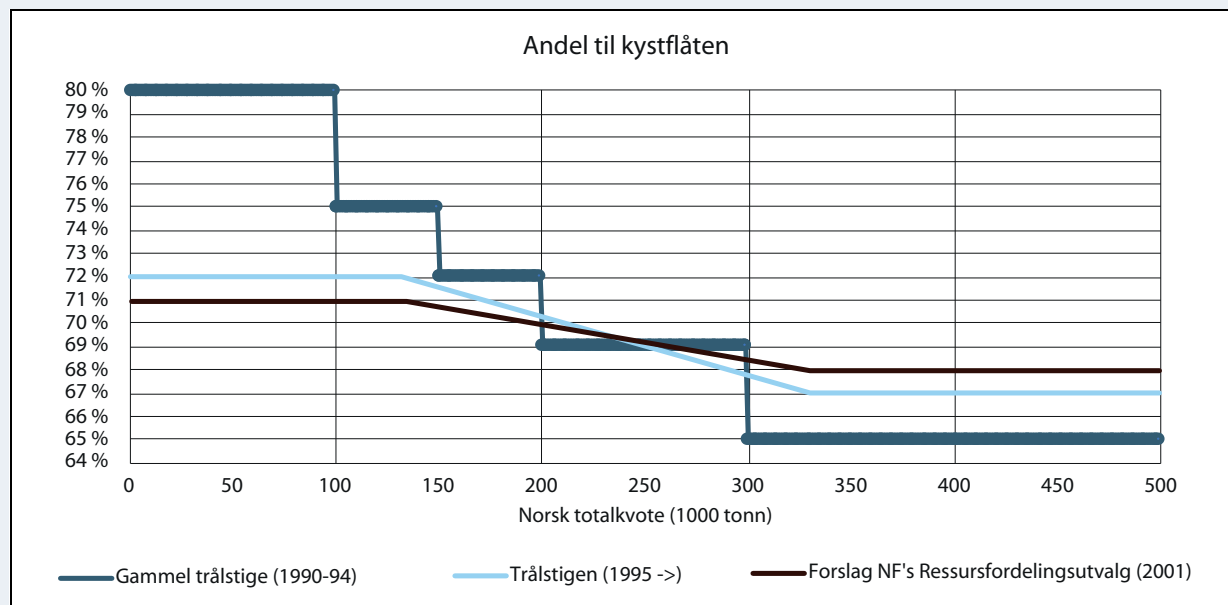
Trålstigen ble opprettet som et resultat av torskekrisen i 1990, da det ble nødvendig med ekstraordinære tiltak etter en 65 pst. reduksjon i torskekvote på to år, og en norsk totalkvote på historisk svært lave 113 000 tonn. Den første trålstigen, som fungerte i årene fra 1990 til 1994 hadde stegvise innslag (ikke lineær avtrapping) med 80 pst. til konvensjonelle fartøy ved norsk kvote under 100 000 tonn, 75 pst. til konvensjonelle fartøy ved kvoter mellom 100 og 150 000 tonn, 72 pst. mellom 150 og 200 000 tonn, 69 pst. mellom 200 og 300 000 tonn og 65 pst. ved kvotenivå over 300 000 tonn. I 1994 ble denne endret til dagens trålstige, som gir 72 pst. til konvensjonelle ved norsk kvote under 130 000 tonn, med lineært avtrappende andel frem til 67 pst. ved kvoter på 330 000 tonn eller mer. Denne har ligget fast i hele perioden etterpå, til tross for Ressursfordelingsutvalgets (RFU) forslag til Norges Fiskarlags landsmøte i 2001 om å gjøre denne flatere, med samme innslagspunkt

(130 000 og 330 000 tonn), men med mellom 71 pst. til konvensjonelle ved de laveste kvotenivåene og 68 pst. på høye kvotenivå.

Trålstigens tilblivelse er resultatet av ressursfordelingsprosesser i Norges Fiskarlags fora, og som myndighetene har valgt å etterkomme. På landsmøtet til Fiskarlaget året etter ble det satt ned et eget utvalg for å gi råd om langsiktige retningslinjer for kvotefordelingen. Arbeidet i dette utvalget var bakgrunnen for den nye og reviderte trålstigen som kom på plass på landsmøtet i 1994 og har vært anvendt siden 1995.

Bare unntaksvis har forvaltningen gjort andre fordelingsvedtak mellom fartøygrupper enn de råd som har vært gitt i Norges Fiskarlags ressursfordelingsvedtak.

I figur 4.1 er de tre ulike trålstigene illustrert, gjennom andelen til konvensjonelle fartøy gitt ulike kvotenivå.



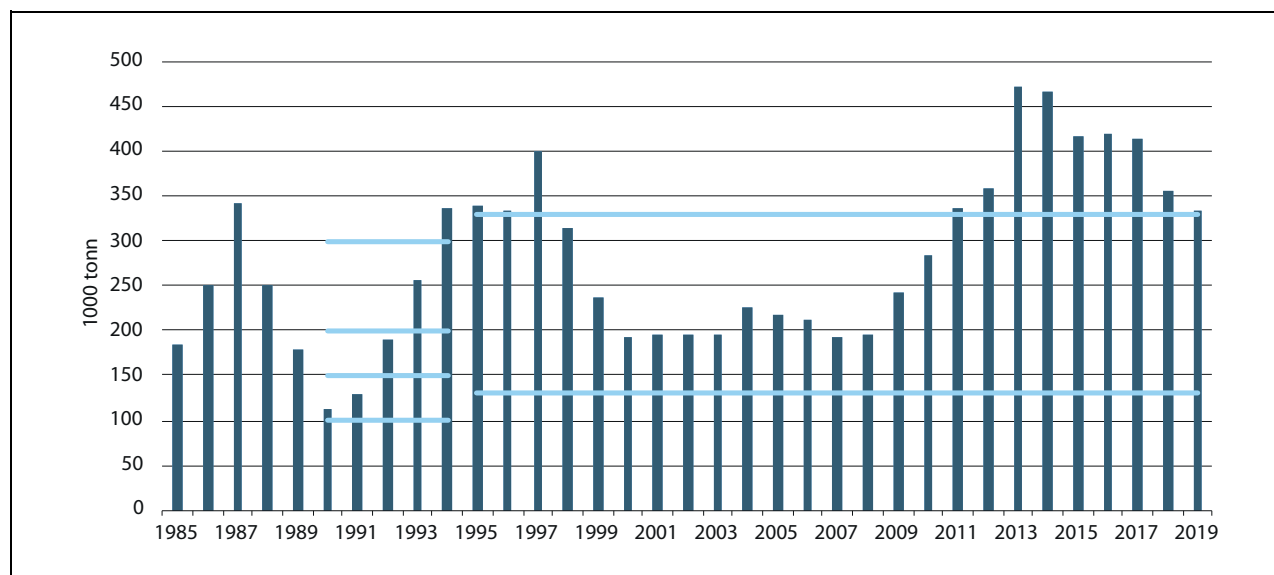
Figur 4.1 Andel til konvensjonelle fartøy iht de ulike trålstigene, fra 1990–1994, 1995–>, samt forslaget fra Norges Fiskarlags ressursfordelingsutvalg til 2001-landsmøtet

mellom trål og konvensjonelle redskap, favoriserer konvensjonelle fartøy ved lave kvotenivå, men gir denne gruppen relativt mindre ved høy torskekvote.

Årsaken til favoriseringen av fartøy som fisker med konvensjonelle redskap ved lave kvotenivå, var at trålfartøy ble ansett for å ha større mobilitet

og i større grad kunne kompensere lite torsk med andre fiskeslag.

Flåtestrukturen i torskesektoren er i dag svært forskjellig fra 1990, da kystfisket etter torsk ble lukket og trålstigen ble implementert. I dag er det for det første langt færre fartøy i fiske: Lukket gruppe (konvensjonell kyst) teller om lag 1 730



Figur 4.2 Norsk totalkvote for torsk nord for 62°N, 1985–2019. Streker markerer innslagspunkt i de to trålstigene, som har vært i effekt.

Kilde: Fiskeridirektoratet.

fartøy (-46 pst. fra 1990), og åpen gruppe utgjør i dag cirka 2 400 fartøy (-35 pst.), mens det er 36 torsketrålkonsesjoner (-73 pst.) og 26 deltakeradganger i konvensjonell havfiskeflåte (-69 pst.). Dagens trålflåte er i tillegg svært forskjellig fra den vi hadde, kanskje i hovedsak i form av at datidens ferskfisktrålere er erstattet med fryse- og kombinasjonstrålere, som i hovedsak leverer fangsten fryst til nøytrale fryselagre, heller enn datidens ferskfisk til fiskeindustrien. I 2017 ble 16 pst. av trållandingene i Råfisklagets distrikt levert fersk, av et totalkvantum på nesten 99 000 tonn torsk. I senere tid har også den større kystflåten levert noe fryst torsk, men i 2017 utgjorde det kun 3 pst. av torskelandingene fra konvensjonelle redskap (uten autoline). I samme tidsrom har også konvensjonell flåte endret karakter. Konvensjonell havfiskeflåte er blitt en egen reguleringsgruppe, er svært mobil, og med betydelige fangstmuligheter dersom torskebestanden skulle svikte – blant annet etter uregulerte arter i internasjonale farvann eller i andre lands økonomiske soner. På samme tid har også kystflåten endret seg mye. I den større kystflåten (hjemmelslengde over 15 meter) er det etter endringene av størrelsesbegrensningen i 2008 – der 28 meter største lengde ble erstattet av begrensning i lasteromsvolum – vokst frem en gruppe fartøy med en største lengde på 33–55 meter. Dette gjelder om lag 50–60 fartøy som kan operere langt til havs, ofte med en kvoteportefølje bestående av både bunnfisk og pelagiske arter.

Figur 4.2 viser kvoteutviklingen for torsk fra 1985 frem til 2019. I denne perioden har norsk totalkvote variert mellom 113 000 tonn i 1990 og 472 000 tonn i 2014 (etter tilbakeført ubenyttet tredjelandskvote). I perioden etter 1995 har norsk kvote aldri vært under det laveste innslagspunktet i trålstigen, og de laveste kvotenivåene i denne perioden (rett i underkant av 200 000 tonn) har gitt trål om lag 29,5 pst. I 11 av 25 år med den siste trålstigen har norsk totalkvote gitt trålerne høyeste andel (33 pst.), deriblant sammenhengende i perioden 2011–2018. Tre ganger har kvoten vært slik at trål har fått mellom 31 og 33 pst. (1998, 2010 og 2019), mens den 11 ganger har gitt trål mellom 29 og 31 pst. (sammenhengende i perioden 1999–2009). Gjennomsnittlig norsk kvote i perioden 1995–2019 (perioden hvor dagens trålstige har virket) har vært på 301 000 tonn, hvilket ville gitt trål 32,275 pst. Medianverdien for andelen til trål i perioden har vært 32,58 pst. – samme andel som i 1998.

De siste ni årene (siden 2011) har gjennomsnittlig norsk totalkvote av torsk vært på 364 000 tonn. Disse årene har kvotene altså ligget over trålstigens øverste innslagspunkt på 330 000 tonn. Legger en til grunn et historisk gjennomsnitt siden 1990 da trålstigen ble tatt i bruk, er gjennomsnittet om lag 31 pst. Torskekvotene har siden 1990 vært på drøyt 285 000 tonn i snitt. Etter trålstigen vil torskekvoter på 290 000 tonn gi en fordeling på 32 pst. til torsketrålerne.

I praksis har fordelingen mellom trål og konvensjonelle fartøy tatt utgangspunkt i norsk *disponibel* totalkvote, etter avsetninger tatt «fra toppen» – det være seg kvanta til forskning og undervisning, bifangst i loddefisket, kystfiskekvoten, distriktkvoten eller andre formål. Frem til og med 2003 var slike avsetninger små, men har siden det økt til hele 23 500 tonn i 2018, og dermed utgjort inntil 6,6 pst. av norsk totalkvote. Ved noen anledninger har disse avsetningene hatt betydning for andelen til trål/konvensjonelle, som i 2011 da totalkvoten var 337 000 tonn, men 323 000 tonn etter avsetninger. I en overgang til faste kvotefaktorer, der trålstigen må erstattes av en fast fordeling til de to redskapsgruppene, er det myndighetene som vil måtte bestemme fordelingen. Tidligere kvotenivå viser tidvis stor variasjon, selv om det i perioden 2000–2008 var svært stabilt, og at vi deretter har vært igjennom en periode med økte, og relativt høye kvoter, med en gradvis reduksjon etter toppen i 2013/2014.

Så lenge kvotene svinger er det vanskelig å sette en «riktig» fordeling mellom trål og konvensjonelle redskap. Formålet med trålstigen, å skjerme den torskeavhengige, lite mobile kystflåten i perioder med lave kvoter, kan imidlertid ivaretas gjennom avsetninger tatt «fra toppen», og fordelt til de som det er formålstjenlig å skjerme. Dette vil i hovedsak være sjarkflåten. Tilsvarende er fordelingen av norsk vårgytende (NVG-) sild av samme karakter, og gir i likhet med trålstigen en skjerming av kystgruppene ved lave kvotenivå, og lavere kvoteandeler ved høye norske kvoter – der ringnot og trål tildeles mer. Hovedforskjellen ligger i at NVG-nøkkelen har flere skjæringspunkter,

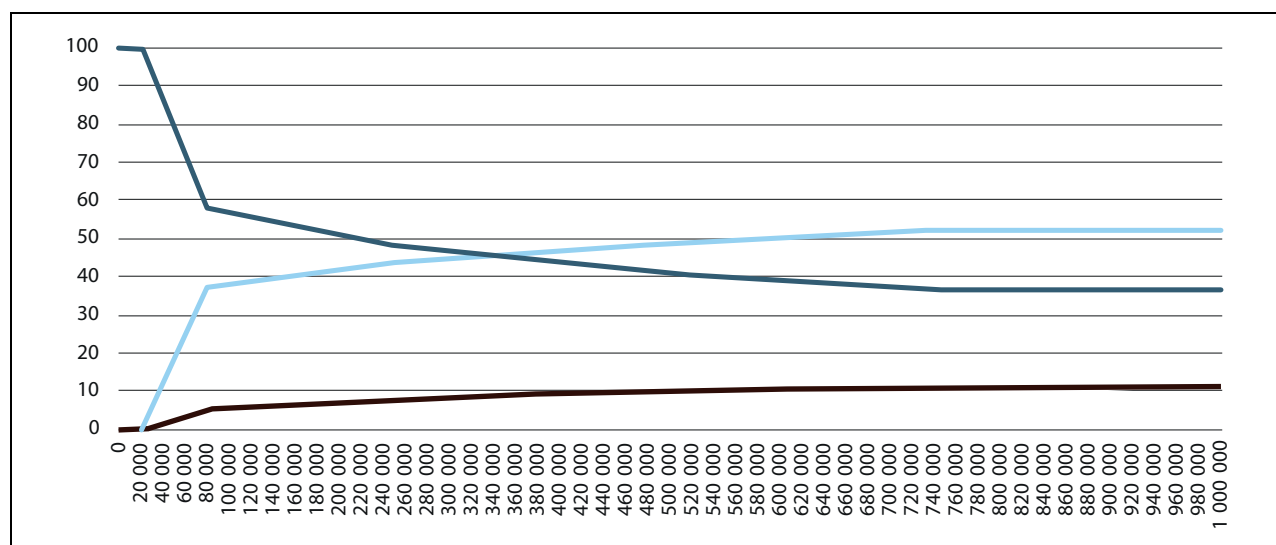
og der trålstigen endres ved 130 og 330 000 tonn endres NVG-sildestigen ved 20, 80, 250, 500 og 750 000 tonn. I tillegg innbefatter NVG-sildestigen tre grupper; kyst, ringnot og trål, der torskestigen bare skiller mellom konvensjonelle og trålere.

I figur 4.3 vises andelene av totalkvoten som går til hhv kyst, ringnot og trål ved ulike kvotenivå.

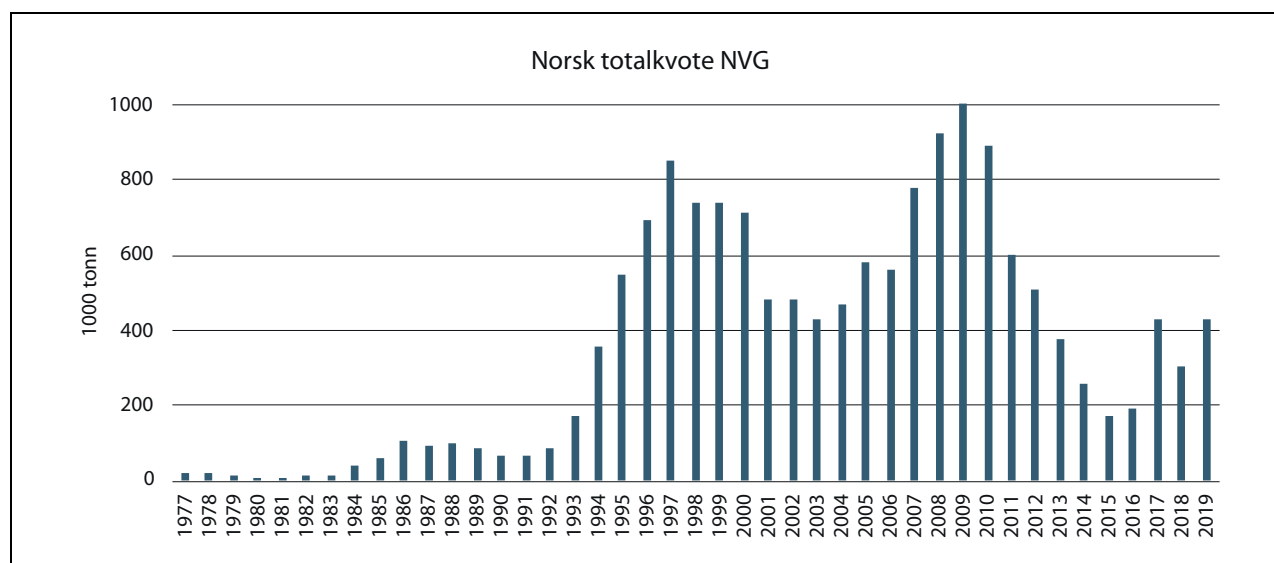
NVG-sild har siden opprettelsen av stigen i 1991 vært forbeholdt kystflåten på kvotenivå inntil 20 000 tonn. I 1991 var det ingenting som tydet på at man i nær fremtid ville se kvotenivå over 250 000 tonn, men det ble rettet på i 1994 da stigen fikk en forlengelse. Det var også tilfelle i 2001 da man åpnet for kvotenivå over 750 000 tonn. Et eget trinn i stigen, mellom 70 000 og 80 000 tonn, ble fjernet i 2001. Samtidig ble kysts andel løftet fra 53 til 58 pst. på dette kvotenivået (80 000 tonn). Vi ser også at kystflåtens andel ved 250 000 tonn, 500 000 tonn og 750 000 både ved endringen i 2001 og 2007 (på bekostning av ringnot), og er nå på henholdsvis 48, 41 og 36,8 pst. (mot 38 og 32 pst., ved 500 000 tonn, i henhold til stigen fra 1994).

Trålernes andel er 5 pst. ved 80 000 tonn, 8 pst. ved 250 000 tonn, 10 pst. ved 500 000 tonn og 11 pst. ved kvoter på 750 000 tonn og over, mens ringnot tildeles det øvrige (37 pst. ved 80 000 tonn, 44 pst. ved 250 000 tonn, 49 pst. ved 500 000 tonn, og 52,2 pst. ved kvoter på 750 000 tonn eller høyere).

De siste 40 år har norsk NVG-kvote variert mellom 10 000 og 1 000 000 tonn, med et gjennomsnitt på 387 000. Etter den første NVG-sildestigen (1991), har norsk NVG-sildekvote variert



Figur 4.3 Gjeldende NVG-sildestige, angitt som andel av totalkvoten (i pst.) til flåtegruppene kyst, ringnot og trål ved ulike kvotenivå (i tonn)



Figur 4.4 Norske totalkvoter av NVG-sild, 1977–2019.

Kilde: Fiskeridirektoratet

med mellom 88 000 tonn og 1 002 000 tonn, med et gjennomsnitt på 528 000 tonn. Norske kvoter av NVG-sild fremgår av figur 4.4. Om vi følger regelen fra 2007 så ser vi at i senere tid endres andelen til kystgruppen, i perioden fra 2010 til 2015, fra 36,8 pst. til 52,3 pst. Om en fast andel til gruppene hadde vært satt etter en gjennomsnittlig kvote for perioden 1992–2019 (529 000 tonn), så ville kystgruppen fått 40,51 pst., ringnot 49,37 pst. og trål 10,12 pst. Et kvotenivå på størrelse med 2015 (172 638 tonn) ville med faste andeler basert på gjennomsnittet gitt en allokering der kystgruppen fikk 21 000 tonn mindre enn etter stigen, ringnot 15 000 tonn og trål 6 000 tonn mer. Tilsvarende ville allokeringen gå i kystgruppens favør om totalkvoten oversteg gjennomsnittsvolumet (529 000 tonn).

I en overgang til faste kvotefaktorer, der sildefordelingsstigen erstattes av en fast fordeling, må det tas stilling til fordelingen.

Også andre kvotefordelinger byr på utfordringer for et system med faste kvotefaktorer, etter som fordelingen legger et fast kvantum i bunn til en fartøygruppe, eksempelvis sei i sør, der kvoten fordeles på de ulike trålgruppene *etter* at et gitt kvantum er avsatt til konvensjonelle (8 000 tonn) og notgruppen (5 500 tonn). Fordelingen til de ulike trålgruppene (nordsjøtrål, seitrål, torsketrål) skjer med en fast prosentandel, men først etter en avsetning til nordsjøtrål på 5 000 tonn. En slik fordeling lar seg likevel implementere som faste kvotefaktorer ved å holde kvantumsavsetningen utenfor den disponible kvoten til fordeling.

4.1.4 Oppsummering

Forslaget om å slå sammen konsesjoner og deltakeradganger til en ny type fiskeritillatelse vil innebære en betydelig forenkling av tillatelsessystemet. Det vil også medføre at kystfiskeflåten og havfiskeflåten underlegges samme formelle tillatelsessystem, noe som vil innebære en likebehandling, og at kystfiskeflåten får en mer realistisk tidshorisont på sine fiskeritillatelser enn dagens ettårige deltakeradganger gir.

Et system med faste kvotefaktorer vil forenkle regelverket i betydelig grad ved at reguleringssystemet ikke bare blir mindre komplisert, men også likt for de viktigste fiskerier. Det vil dessuten bidra til å tydeliggjøre hvor stor andel av kvotegrunnlaget det enkelte fartøyet kan forvente å fiske, noe som i en viss utstrekning kan gi større forutsigbarhet og ikke minst transparens.

Dagens kvotesystem har to dynamiske kvotefordelingsmekanismer. Begge ble opprettet rundt 1990 og prioriterer kystflåten til fordel for havfiskeflåten (trål og ringnot) ved lave totalkvoter.

Faste fordelingsnøkler til erstatning for dynamiske fordelinger er et viktig forenklingstiltak i et fremtidsrettet kvotesystem.

I vurderingen av å erstatte en dynamisk fordeling med en fast fordeling, tilsier hensynet til variasjon i nasjonale kvoter at en fast fordeling bør ligge noe lavere enn dagens høyeste innslagspunkt på 33 pst. til trålerne i trålstigen. Gjennomsnittlig kvote i den perioden trålstigen har regulert fordelingen, ville gitt en fordeling på vel 32 pst. til trålgruppen.

Boks 4.4 «Stigene»

- Trålstigen er fordelingsnøkkelen for torskekvote nord for 62°N mellom trålere og fartøy som fisker med konvensjonelle redskap. Denne innebærer at fordelingen mellom fartøygruppene varierer med størrelsen på totalkvoten. Trålerne øker sin andel ved økende totalkvote inntil kvotestørrelsene når et visst nivå. Motsatt favoriseres fartøy som fisker med konvensjonelle redskap ved lave kvotenivå. Med en torskekvote på 130 000 tonn eller lavere gis konvensjonell flåte 72 pst. av totalkvoten, mot 67 pst. når den overstiger 330 000 tonn (og lineært avtakende andeler i intervallet imellom).
- NVG-sildestigen er en tilsvarende fordelingsordning mellom kyst- og havfiskefartøy for NVG-sild. Kystgruppen gis høyere kvoteandel ved lave totalkvoter, mens mer går til trål og ringnot ved høye kvoter. Ved en totalkvote under 20 000 tonn får kystgruppen hele kvoten. Denne andelen faller til 58 pst. ved kvoter inntil 80 000 tonn og videre til 36,8 pst. når totalkvoten er 750 000 tonn eller høyere. I disse intervallene øker trål- og ringnotgruppens andeler, fra henholdsvis 5 pst. og 37 pst. ved 80 000 tonn, til henholdsvis 11 pst. og 52,2 pst. ved kvoter på 750 000 tonn eller mer.

Når det gjelder NVG-sildestigen er den mer komplisert enn for torsk, ettersom tre fartøygrupper er involvert (kystflåte, ringnot og trål) i tillegg til at fordelingsaspektet er mye videre enn spenning på 5 prosentpoeng som vi finner i trålstigen. For kystgruppen varierer det fra 100 pst. ved svært liten totalkvote, til 38,6 pst. ved svært høye nivåer, mens det for ringnot og trål varierer fra ingenting til henholdsvis 52,2 pst. og 11 pst.

Det vises til kapittel 3.1 for regjeringens forslag til tiltak.

4.2 Økt fleksibilitet i fisket

Fiskerne tilpasser sine fangstmuligheter gjennom fisketillatelse og eventuelle strukturkvoter som gir grunnlag for tildeling av årlige kvoter for en rekke fiskeslag. Uten usikkerhet ville man her kunne planlagt for en optimal drift. I fiskeriene er det imidlertid betydelige variasjoner som påvirker driften. Fangstrater, vær, kapasitet på fiskemottak, priser, teknisk svikt, andre aktørers valg og mange flere faktorer er påvirkningsfaktorer utenfor den enkeltes kontroll. Fleksibilitet til å møte slike endringer er viktig for god utnyttelse av ressursene; både kapital, menneskelige ressurser og fiskebestandene. Uten denne fleksibiliteten oppstår det effektivitetstap, både i form av redusert fangst, redusert verdi av fangstene og gjennom kostbare tiltak for å utnytte kvotene. Dette betyr at ressursene utnyttes uoptimalt, både samfunns- og bedriftsøkonomisk. Aktørene kan også ha vanskeligheter i tilpasning til endrede markedsforhold som medfører at andre fartøy eller fored-

lingsbedrifter kunne oppnådd høyere verdiskaping om de fikk utnytte ressursen. Spesielt gjelder dette i fiskerier der flere arter fiskes samtidig. Her blir ofte kvotebalanseringen mellom artene spesielt vanskelig.

For å bote på problematikken som kan oppstå har man i norske fiskerier benyttet en rekke spesialordninger i kvotesystemet. Det underliggende formålet med disse er å bidra til kostnadseffektiv avviking av fisket. Samtidig er det klart at flere av disse ordningene kompliserer systemet og medfører administrativt arbeid for både myndighetene og næringsaktørene. Avsnittene nedenfor gir en kortfattet beskrivelse av viktige fleksibilitetsøkende ordninger i kvotesystemet, både nåværende og tidligere.

Kvotefleksibilitet over årsskiftet

For flere viktige bestander er det avtalt en mulighet for å overføre inntil 10 pst. av den nasjonale kvote mellom år. Dette betyr at man kan både forskuttere og utsette fisket over årsskiftet.

I fisket etter torsk, hyse og sei nord for 62°N er det innført kvotefleksibilitet på gruppenivå. I pelagiske fiskerier (NVG-sild, makrell, kolmule og sild sør for 62°N) er det innført kvotefleksibilitet på fartøynivå. For de minste kystfiskefartøyene med overregulering, er det bare innført *begrenset kvotefleksibilitet*, og det vil si at fartøyene kun kan fiske inntil 10 pst. av garantert kvote/fartøykvote på forskudd. De øvrige fartøyene har *full kvotefleksibilitet*, og det betyr fartøyene kan dra med seg inntil 10 pst. ubrukt kvantum evt. fiske inntil

Boks 4.5 Kvoteutvalgets forslag

Utvalget mente at dagens kvotesystem hemmer fiskeflåten evne til å utnytte sin kapasitet på kort sikt. Utvalget var enstemmig i å foreslå at det i et nytt og fremtidsrettet kvotesystem bør etableres en ordning for utveksling av kvoter. I dag kan kvoter konsolideres på et fartøy gjennom å benytte strukturkvoteordningen.

Utvalget drøftet ulike former for kvoteutveksling innenfor et kvoteår. Utover dette drøftet utvalget hvordan kvoteutveksling kan erstatte eksisterende fleksibilitetsordninger, behovet for en markeds plass hvor kvoteutveksling kan foregå, og sammenhengen mellom kvoteutveksling og fartøykvoter.

Grad av kvoteutveksling

Utvalget vurderte hvor stor andel av hvert fartøys kvotevolum som burde kunne utveksles, og drøftet en andel av en kvote, versus en andel av verdien av kvotene i et fartøys kvoteportefølje. Utvalget la i denne vurderingen vekt på at en begrensning i andel av verdien av et fartøys kvoter ville være mer fleksibelt for den enkelte enn en gitt pst. sats av hver enkelt kvote av ulike fiskeslag. Et eksempel på dette er at det kan være hensiktsmessig for et fartøy å utveksle hele sin kvote av for eksempel vassild.

Utvalget gikk inn for et system med en utvekslingsgrad på inntil 20 pst. av verdien av kvotene i et fartøys kvoteportefølje. De la vekt på at en ved innføring av et system med kvoteutveksling, burde unngå en situasjon med overføring av fangstmuligheter mellom fartøygrupper. Utvalget mente derfor at utveksling av kvoter bør avgrenses til de samme gruppene som kan slå sammen kvotefaktorer.

Et medlem av utvalget ønsket å begrense innleie av kvoter til 50 pst. av fartøyets kvotebeholdning av samme art, mens resterende medlemmer av utvalget mente det ikke var behov for begrensninger på innleie.

Fleksibilitetsordninger

Utvalget foretok en gjennomgang av tidligere og eksisterende ordninger med formål å gi økt flek-

sibilitet. Gjennomgangen omfattet samlekvoteordningen, rederi- og driftskvoteordningen, slumpfiskeordningen, samfiskeordningen, kvotebytte, adgang til å benytte leiefartøy, partråling, overføring av fangst ved for store kast og kvotefleksibilitet over årsskiftet.

Utvalget mente at slumpfiskeordningen og kvotebytte bør erstattes med kvoteutvekslingsordningen. Det ble vist til at en mulighet til å leie ut deler av kvoten vil være et mer hensiktsmessig virkemiddel enn dagens spesialordninger. Ikke minst ble det vist til behovet for at kvotesystemet heller burde innrettes mot en ordning med (en begrenset) kvoteutveksling, enn forbud mot dette supplert med en rekke ordninger i et forsøk på å bøte på kvotesystemets manglende fleksibilitet.

Kvotemarked

Utvalget drøftet behovet for å ha en felles markeds plass for utleie og leie av kvoter innenfor et kvoteår. En mente en slik markeds plass burde være web-basert med enkel tilgang for relevante aktører. Hensynet til transparens, registrering, notoritet og kontroll må garanteres, men det bør ikke nødvendigvis være en statlig oppgave å drifte markeds plassen. For å sikre at markeds plassen blir en effektiv arena for handel med kvoter, bør den fungere som en kvotebørs.

En var samtidig opptatt av at markeds plassen skal bidra til å begrense mulig utkast av fisk og sikre større fleksibilitet i gjennomføringen av fisket. Dette innebærer at adgangen til kvoteutveksling organiseres slik at fisker innen en viss frist kan ha adgang til å leie kvote for å dekke en eventuell overskridelse av fartøyets kvote. Videre at markeds plassen skal gi nødvendig fleksibilitet til å håndtere bifangst, også når fartøyet ikke har kvotefaktorer for slik fangst. Et kvotemarked bør kunne åpne for avregning og betaling etter landing.

Boks 4.5 forts.

Markedsplassen bør være selvfinansierende, og må kunne driftes på daglig basis gjennom hele året. Utvalget pekte på at salgslagene i dag har ansvar for innsamling av sluttseddeldata og det enkelte fartøys avregning av fangst mot kvote i Fiskeridirektoratets kvoteregister, samt inn- dragning av verdi av fangst ut over kvote. Det vil således ligge til rette for at ett eller flere salgslag kan få ansvar for å drifte en slik markeds plass, og den kan organiseres regionalt eller nasjonalt. I tillegg bør det også være mulig å registrere kvoteoverføring elektronisk direkte fra utleier til leier i kvoteregisteret på Fiskeridirektoratets hjemmeside. Sperrer i systemet vil regulere hvem utleier måtte ha adgang til å utveksle kvoter med, og hvor store kvanta som tillates utleid.

Fartøykvote

Kvoteutveksling forutsetter garanterte fartøykvoter. Garanterte fartøykvoter gir en bedre disposisjon av fangstrettighetene over året, både

med tanke på drift og for å møte industriens og markedets behov.

Dagens kvotesystem er utformet for å ivareta muligheten til overregulering og refordelinger gjennom året. Dersom kvotesystemet umiddelbart skal utformes med kun garanterte fartøykvoter, vil dette innebære at fartøy i grupper som i dag reguleres med maksimalkvoter, får fartøykvoter som i mange tilfeller vil være høyere enn fartøyet evner å fiske, samtidig vil andre oppleve en betydelig reduksjon i sine fangstmuligheter. Kvotesystemet må da inneha mekanismer for å håndtere slike situasjoner.

Utvalget drøftet ulike måter å innføre kvoteutveksling på i fiskerier med overregulering. De landet på å gradvis innføre fartøykvoter etter hvert som behovet for overregulering avtar. De viste til at den generelle teknologiske utviklingen i flåten vil bidra til mer fangsteffektive fartøy. Hvor lang tid dette tar vil også avhenge av om det innføres et strukturvirkemiddel for flåten under 11 (13) m.

Boks 4.6 Høringsinstansenes merknader

Nordland og Troms fylkeskommuner støtter 20 pst. utleie om det er fisket minst 60 pst. av kvotene foregående år. De ønsker et tak på 50 pst. innleie. Andre fylkeskommuner har ikke uttalt seg. Av de kommuner som har kommentert dette er ca. halvparten positive. Kystfiskerlaget støtter ikke forslaget om utveksling av kvoter. Norges Fiskerlag, Pelagisk Forening og Sjømat Norge er

positive til kvoteutveksling, men opptatt av at dette begrenses og utredes videre (NF). Både Sil- desalgslaget og Råfisklaget sier de kan drifte et kvotemarked. Fiskeridirektoratet støtter utvalgets enstemmige innstilling på alle punkt, men viser til at det bør være en begrensning på innleie av kvoter. LO støtter forslaget under forutsetning av at slumpfiske- og kvotebytteordningen avvikles.

10 pst. på forskudd av garantert kvote/fartøykvote inneværende år.

De aller fleste fartøy benytter adgangen til å forskuttere eller spare kvote i betydelig grad. Kvote- fleksibilitet på fartøynivå har i stor grad erstattet slumpfiskeordningen, som tidligere ble godt benyt- tet. Disse ordningene hjelper primært fartøyene i å tilpasse seg den problematikken som ellers ville opp- stått rundt full kvoteutnyttelse av alle arter før års-

skiftet, men også til en viss grad for sammensetnin- gen av fangsten i løpet av året.

Slumpfiskeordningen

Slumpfiskeordningen ble innført i 2005 og gjelder for den del av havfiskeflåten som kan benytte seg av strukturkvoteordningen. Ordningen medfører at Fiskeridirektoratet kan gi tillatelse til at inntil 20 pst. av kvoten av det enkelte fiskeslag fiskes med et annet fartøy som tilhører samme fartøy-

gruppe. Fartøy som avgir kvote må ha fisket minst 30 pst. av kvoten før mottakende fartøy kan starte fiske. Fiske på slike kvoter av torsk kan ikke starte før 1. juli mens det for andre fiskeslag ikke er satt noen begrensning utover 30 pst. Årlig har det vært 100–150 overføringer av kvote, men de to siste årene er omfanget redusert i fiskerier med adgang til kvotefleksibilitet på fartøynivå.

Kvotebytte

I noen tilfeller er norsk kvote så lav at fordeling på alle fartøyene i en gruppe blir økonomisk irrasjonelt. For lodde i Barentshavet og lodde ved Island, Grønland og Jan Mayen ble det etablert en ordning i 2014 og 2015 der ringnotfartøy kunne bytte kvotene for de to bestandene. I 2016 var det ikke loddefiske i Barentshavet, da ble det innført en ordning der ringnotfartøy kunne bytte kvote av nordsjøsild mot kvote av lodde ved Island, Grønland og Jan Mayen. I 2018 var det igjen åpent for fiske etter lodde i Barentshavet, da kunne ringnotgruppen bytte loddekvote i Barentshavet mot loddekvote ved Island, Grønland og Jan Mayen.

I 2015 og 2018 fikk pelagiske trålere anledning til å bytte loddekvote i Barentshavet mot kolmulekvote.

Leiefartøy

I noen tilfeller kan det gis tillatelse til å fiske et fartøys kvote med et innleid fartøy (leiefartøytillatelse). Dette gjelder enten ved forlis og havari som medfører vesentlig driftsavbrudd, eller ved kontrahering av nybygg. Når et fartøy er under bygging kan det være hensiktsmessig for fartøyeier å selge det gamle fartøyet før det nye er klart for fiske. Ordningen gjelder både for kyst- og havfiskeflåten.

Overføring store kast

I noen pelagiske fiskeri kan mengden fisk i enkeltfangster overstige fartøyetts føringskapasitet. Spesielt kan dette inntreffe i notfiskeri. Dersom dette skjer kan man overføre fangst på feltet til et annet fiskefartøy. Ordningen med tillatelse til overføring av fangst ved store kast hindrer også unødvendig neddreping av fisk som er fanget, fisk som ellers ville ha blitt sluppet i sjøen igjen og høyst sannsynlig dødd.

Samfiske

I 2010 ble det innført en midlertidig samfiskeordning som innebar at to fartøy i lukket gruppe med hjemmelslengde under 11 meter i fisket etter torsk, hyse og sei, etter påmelding kan velge å fiske hele eller deler av det ene fartøyetts kvote med det andre fartøyet. Ordningen har siden blitt videreført hvert år. Det passive fartøyet i samfiskelaget kan ikke drive fiske eller lande fangst i den tiden fartøyene er påmeldt samfisket.

Tidligere har også andre ordninger vært benyttet for å øke fleksibiliteten i fisket.

Samlekvoter

Fartøy under 15 meter ble i årene 2001–2006 tildelt fartøykvoter i form av torskeekvivalenter. Fangst av torsk, sei og hyse ble avregnet mot denne kvoten gjennom faktorer. Ordningen ga fiskerne betydelig fleksibilitet, men å fastsette avregningsfaktorer som ikke resulterte i overfiske av torsk, og samtidig en underutnytting av sei og hyse, viste seg imidlertid svært vanskelig.

Rederikvoteordningen og driftskvoteordningen

Tidligere kunne man tildele ett fartøy høyere kvote mot at et annet fartøy innen kvoteåret tas ut av fiske for en viss periode. Disse ordningene er avviklet.

4.2.1 Kvoteutveksling

Dagens ordninger for økt fleksibilitet gir et relativt begrenset rom for å tilpasse seg. Ved å etablere en markeds plass der aktører som er tildelt kvoter kan leie disse ut til andre, vil en kunne bedre utnyttelsen av ressursene og øke verdiskapingen. Da kan aktørene legge ut kvoter for utleie gjennom hele kvoteåret, og/eller leie kvoter som anses nødvendige for en rasjonell og effektiv drift.

I land som har innført slike systemer har enkelte valgt å leie ut kvotene hvert år. Over tid kan dette føre til at noen aktører blir passive disponenter av fiskeressurser, og dermed unødvendige mellomledd mellom myndighetene, som fastsetter og fordeler kvoter, og de fiskerne som skal fiske. Slik adferd kan motvirkes ved å stille krav til at kvoter i hovedsak skal fiskes på eget fartøy, eller at hovedinntektene fra fisket skal være fra eget fiske. Kvoteutvalget foreslo at utleien burde begrenses til 20 pst. av den årlige fangstverdien av fartøyetts kvotebeholdning. En slik restriktiv grense for utleie vil umuliggjøre tilpassing som

passiv kvotedisponent. Samtidig vil en slik begrensning likevel tillate fartøyene å utveksle en stor del av mer marginalt lønnsomme enkeltarter, men langt mindre av kvotene for hovedartene. Dette vil gi økt fleksibilitet for fartøyene sett i forhold til dagens system.

For å skape større forutsigbarhet ved innføringen av et nytt system, kan det i tillegg settes en begrensning på innleie. En slik begrensning bør settes høyere enn begrensningen på utleie. Begrensningene vil kunne endres dersom en eva-

luering viser at disse gir uforutsette konsekvenser.

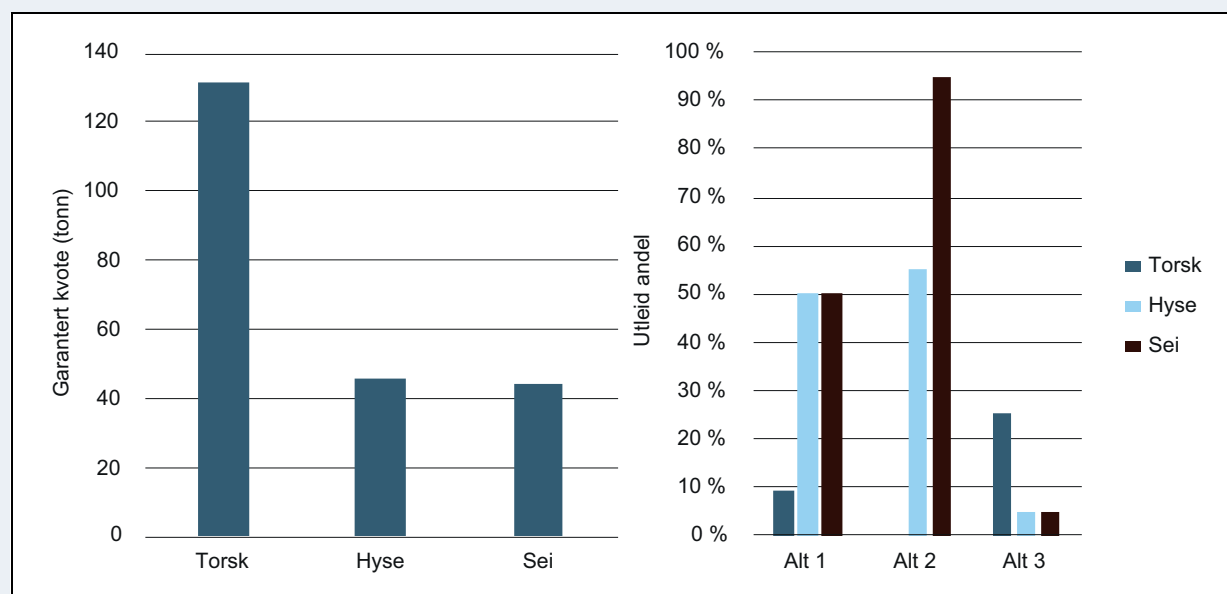
For å unngå at et slikt tiltak skal endre fordelingen av kvoter mellom reguleringsgruppene kan transaksjonene i kvotemarkedet avgrenses til utelukkende å gjelde mellom fartøy i samme reguleringsgruppe. Dette vil ivareta hensynet til stabil ressursfordeling, men kan begrense markedenes effektivitet gjennom at det blir færre kjøpere og selgere som ligger bak hver transaksjon.

Boks 4.7 Utleie av årskvoter

Hvordan et fartøy som leier ut kvoter kan tilpasse seg en kvoteutvekslingsordning er forsøkt illustrert i figur 4.5. Førstehandsverdien er satt til kr 2,6 mill. og en begrensning på 20 pst. betyr at fartøyet kan leie ut kvoter tilsvarende en førstehandsverdi på kr 520 000.

I figuren er det illustrert tre alternative tilpasninger, der denne begrensningen utnyttes fullt ut, men hvor fartøyet kan velge et stort sett av tilpasninger. I alternativ 1 leier fartøyet ut

halvparten av hyse- og seikvoten. Da kan det i tillegg leie ut i underkant av 10 pst. av torsk-kvoten. I alternativ 2 leies nesten hele seikvoten ut. Da kan fartøyet maksimalt leie ut litt over halve hysekvoten og ikke noe av torsk-kvoten. Dersom fartøyet leier ut 5 pst. av hyse- og seikvoten kan om lag 25 pst. av torsk-kvoten leies ut. Verdibegrensningen vil derfor gjøre de utleide kvantum avhengig av de innbyrdes førstehandsprisene.

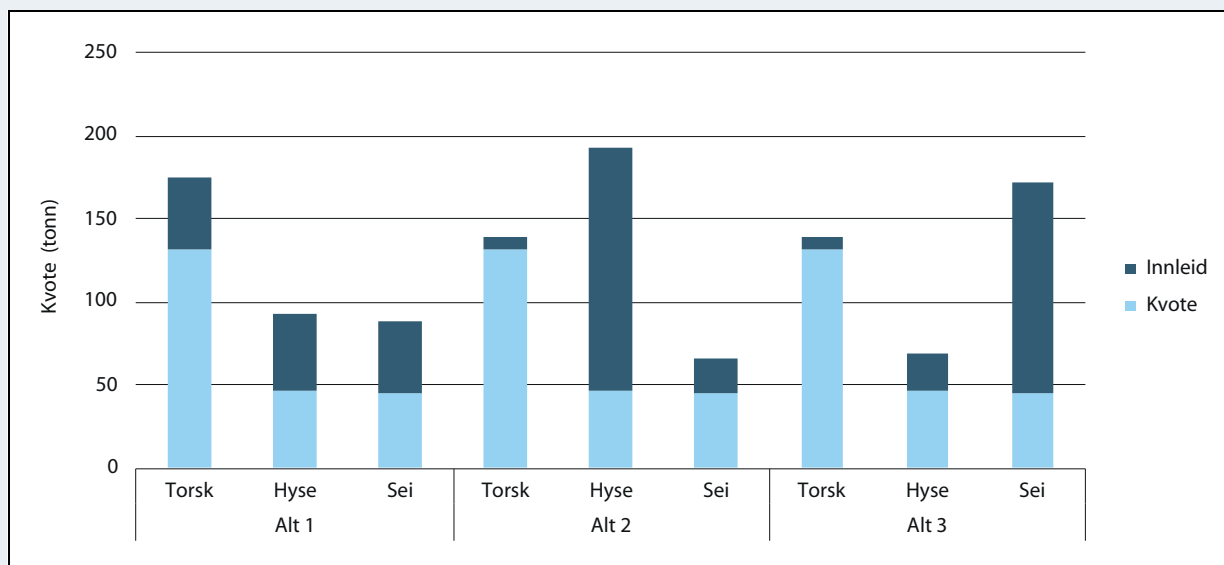


Figur 4.5 Eksempler for fartøy som leier ut kvoter. Garanterte kvoter i venstre panel og mulige utleievalg i høyre panel.

Figur 4.6 illustrerer mulige valg for det samme eksempel-fartøyet som over, dersom det leier inn kvote innenfor en begrensning på maksimalt 50 pst. av førstehandsverdi. Nå kan fartøyet leie inn kvoter tilsvarende en førstehandsverdi på om lag kr 1,3 mill. I alternativ 1 doubler fartøyet kvotene for hyse og sei. Det kan da øke torske-

kvoten maksimalt med 32 pst. I alternativ 2 satser fartøyet på hysefiske og leier inn bare 5 pst. torsk og 50 pst. sei. Hysekvoten kan da om lag tredobles. Tilsvarende gjelder dersom fartøyet vil konsentrere seg om seifiske, som vist i alternativ 3.

Boks 4.7 forts.



Figur 4.6 Eksempel for fartøy som leier inn kvoter, innen en begrensning på 50 pst. av førstehåndsverdien.

Figurene illustrerer tilpasninger for et fartøy med bare fiskeritillatelse i torskefiskeriene. For fartøy som også har andre fiskeritillatelser vil

kvoteutveksling kunne gjøres i om lag samme omfang dersom fartøyet ønsker å redusere eller øke sine kvoter for alle fiskeslag.

4.2.1.1 Forholdet til eksisterende fleksibilitetsordninger

Selv om eksisterende ordninger bare gir begrenset fleksibilitet, har de vært relativt populære. Spesielt gjelder dette kvotefleksibilitetsordningen, i de fiskerier der fartøy tillates å overføre kvoter mellom år. Denne ordningen har i stor grad erstattet slumpfiskeordningen, som tidligere ble godt benyttet. Disse ordningene hjelper primært fartøyene i å tilpasse seg den problematikken som ellers ville oppstått rundt full kvoteutnyttelse av alle arter før årsskiftet, men også til en viss grad for sammensetningen av fangsten i løpet av året. Eksempelvis kan man tillate seg å ha noe mer av en art i fangstene enn strengt tatt planlagt og likevel fortsette fisket. Dette løses senere eller neste år gjennom noe mindre fiske av dette. Dette gir imidlertid ikke like stor grad av fleksibilitet som den mulighet et ut- og innleiemarked vil gi.

En kvoteutvekslingsordning, begrenset til utleie av inntil 20 pst. og f.eks. også begrenset til innleie av 50 pst. av årlig førstehåndsverdi fra kvoteporteføljen, vil gi stor økning i fartøyenes fleksibilitet. Selv om enkeltaktører i noen situasjoner vil kunne ha ønske om større utvekslingsmuligheter

vil dette sette fartøyene i betydelig bedre stand til å respondere på endringer i viktige variabler, og å utnytte verdipotensialet i kortsiktige tilpasninger. De fleste av dagens fleksibilitetsordninger kan ivareta godt gjennom utnyttelsen av mulighetene i et slikt marked. Imidlertid kan det fortsatt være behov for en del av disse, enten i en overgangsperiode eller inntil videre. Å oppnå full kvoteutnyttelse rundt årsskiftet vil fortsatt være problematisk for fartøy som setter av kvoter til fiske mot slutten av året. Dette har også sammenheng med at kvotemarkedet antas å bli lite virksomt mot slutten av året, fordi svært få da vil være interesserte i å leie kvoter til fartøyet, og få kvoter vil være tilgjengelige for leie. Kvotefleksibilitet rundt årsskiftet vil derfor fortsatt være relevant. Det vil også være behov for ordningen med leiefartøy fortsatt, da man ved havari eller forlis eller bruk av nybyggsordningen vil kunne ha behov for å fiske hele kvotegrunnlaget med innleid fartøy.

For myndighetenes administrative arbeid vil planlegging, fordeling av kvoter og avviklingen av fisket bli forenklet. Mens Fiskeridirektoratet i dag må justere fartøy- og maksimalkvoter for å oppnå full utnyttelse av norsk totalkvote, vil dette arbeidet i stor grad ivareta av næringsaktørene gjen-

Tabell 4.1 Bruk av nybyggingsordningen i kyst- og havfiskeflåten 2016–2018

	Kystflåten					Havfiskeflåten				
	Antall	0–6 mnd.	6–12 mnd.	12–24 mnd.	Samme eier	Antall	0–6 mnd.	6–12 mnd.	12–24 mnd.	Samme eier
2018	19	6	5	7	10	7	1	0	6	6
2017	23	5	8	10	10	6	1	2	3	5
2016	22	5	4	13	12	3	1	0	2	1

Kilde: Nofima, basert på data fra Fiskeridirektoratet

Boks 4.8 **Fleksibilitetsordninger i andre land**

Mange land har ordninger som øker den kortsiktige fleksibiliteten. I Danmark, Island, Canada, USA og New Zealand er det fiskerier med ordninger for utleie av kvoter innenfor året. I noen tilfeller kombineres dette med andre virkemidler. Eksempelvis kombineres leie av kvoter med at en begrenset andel av kvoten kan overføres mellom år, tilsvarende den norske kvotefleksibilitetsordningen. På Island kan 15 pst. overføres til neste år og 5 pst. forskutteres fra neste års kvote. I systemet på New Zealand tillates fiskerne å bruke inntil 15 dager inn i nytt kvoteår for å balansere fangst med anskaffelse av kvoter.

I New Zealand er det ingen begrensninger på hvem som kan tilegne seg kvoter og hvor mye som kan anskaffes. På tilbudssiden er det begrensninger – en aktør kan generelt ikke inneha mer enn 35 pst. av kvoteandelene for

enkeltarter, men det er unntak for en del arter. På Island kan ikke netto overføring av kvoter overstige 50 pst. av kvoten som initialt tildeles fartøyet, målt i torskeekvivalenter. Krokkvoter kan bare overføres til fartøy mindre enn 15 GRT som også har krokkvote. Å ha fiskere som bare utnytter kortsiktig tilegnede kvoter, er problematiske, ettersom det svekker aktørens langsiktige interesse av at fiskebestanden opprettholdes.

I New Zealand må fiskerne, dersom de fisker mer enn kvoten, betale en pris per kg for overfisket kvantum, fastsatt av myndighetene. Betalingen kan refunderes dersom man skaffer seg kvote gjennom kvotemarkedet på et senere tidspunkt av året. Slik gis fiskerne mer tid til å tilpasse seg, noe som kan være viktig når markedene er lite likvide.

nom transaksjoner av kvoter som sørger for at fartøykvotene utnyttes tilnærmet fullt ut. Således vil tiltaket trolig innebære en forenkling av kvotesystemet.

4.2.2 Markedsplass for kvoteutveksling

Overføring av kvoter mellom fartøy i dagens system er krevende. En må søke om tildeling av kvote til det aktuelle fartøyet mot at tilsvarende kvote oppgis fra annet fartøy. Dette gjøres i systemer med relativt sett betydelige transaksjonskostnader og der informasjon ofte er vanskelig tilgjengelig.

En ordning med kvoteutveksling bør primært gjøres gjennom en nettbasert plattform der aktører kan legge ut både kvoter til leie og som ønskes leid. For effektiv formidling av informasjon og overføring av kvoter er det viktig at tilgang og bruk er enkel og lite tidkrevende.

For å gi god fleksibilitet til fiskerne kan ordningen praktiseres slik at fangst kan balanseres mot kvote innenfor en viss frist, altså kan fartøy lande fangst uten å inneha nødvendige kvoter, men disse kvotene må skaffes tilveie innen en gitt frist. Dette vil bidra til å avhjelpe håndtering av bifangst og dempe problemer som kan oppstå som følge av at det ikke alltid er kvoter tilgjengelig for handel.

Boks 4.9 Drift av en markeds plass i andre land

Flere land har systemer for slik overføring av kvoter mellom aktører. På New Zealand startet FishServe online-auksjon i 2004 (FishStock)¹. Her kan både kjøpere og selgere sette opp auksjoner av kvoter for enkeltarter eller pakker av kvoter for forskjellige arter. Det defineres sluttidspunkt, start- og utkjøpspris. Man kan også sette en reservasjonspris. Man må registrere seg for å delta, men informasjonen er åpen for alle. På Island skjer overføringer av kvote via det islandske fiskeridirektoratet, Fiskistofa. Her organiseres bare kommunikasjonen med det offentlige, det er ingen auksjons- eller handelsplattform. Selve handelen gjøres gjennom avtaler mellom aktører, gjennom spesialiserte kvotemeglere, eller internt i selskaper med flere fartøy.

På New Zealand driftes kvotemarkedet av et privat selskap, eid av sjomatindustrien, Com-

mercial Fisheries Services Limited (FishServe, www.fishserve.nz). På Island gjøres dette gjennom offentlige myndigheter.

Fra New Zealand vet man at flere typer aktører deltar i kvotemarkedet. Kvotandeler disponeres av fiskere, fiskeforedlere, investorer og andre. Spesielt pensjonerte fiskere og investorer tilbyr kvote i markedet. Fiskeforedlere selger ofte kvoter til fiskere som leverer hos dem og ønsker ofte mer kvote til dette formålet. Det finnes meglere som handler kvoter på vegne av andre. Det er ikke nødvendig å ha kvotandeler for å tilegne seg kvoter.

¹ Kilde: Lock & Leslie, 2007. New Zealand's quota management system: A history of the first 20 years. Motu Working paper 07-02. Ministry of Fisheries

Driften av systemet bør være selvfinansierende, finansiert gjennom transaksjonsavgifter. En godt designet markeds plass vil imidlertid sørge for at transaksjonskostnadene blir lavere, og legge vesentlig bedre til rette for at fornuftige transaksjoner kan gjennomføres. Om transaksjoner skulle gått gjennom meglere eller annonsering, eller andre avtaler mellom to næringsaktører, ville kostnaden per transaksjon normalt bli høyere.

Markedsplassen vil også legge bedre til rette for god informasjon om priser og verdsetting av kvoter. Dette vil gi næringsaktører bedre grunnlag for investeringsbeslutninger og beslutninger om kortsiktig utnyttelse av kvoter. Det vil også legge bedre til rette for transaksjoner av kvoter til de mest effektive aktørene. Alle disse faktorene vil kunne bidra til å høyne verdiskapingen fra de begrensede fiskeressursene.

Ved innføring av tilsvarende systemer i andre lands fiskerier har man opplevd at markedene ikke nødvendigvis har fungert godt. Spesielt i introduksjonsfasen, mens aktørene lærer hvordan systemet kan benyttes. Det vil derfor trolig være behov for en innkjøringsperiode og små justeringer underveis. Også etter dette, og spesielt mot slutten av kvoteåret, kan markedet fungere dårlig, primært som følge av lite tilbud av kvoter. Kvotefaktorer som disponeres av myndighetene gjennom en kvotebeholdningsordning, og som leies ut som kvoter på kvotemarkedet kan bidra til bedret

likviditet i markedet og slik avhjelpe aktører med problemer i balansering av fangstsammensetningen i fisket, grunnet uforutsett bifangst.

4.2.3 Oppsummering

Dagens kvotesystem er lite fleksibelt, og dette har medført en rekke tilpassede spesialordninger for enkelte grupper og fiskerier. Manglende fleksibilitet gjennom kvoteåret gjør fiskernes hverdag vanskeligere og bidrar til at fiskeressursene ikke utnyttes optimalt, som går ut over næringens samlede verdiskaping.

En velfungerende kvoteutvekslingsordning vil bidra til økt verdiskaping. Aktører kan optimalisere sine investeringer i fartøy, aktører som kan utnytte kvotene best leier fra andre, behovet for overreguleringer og bifangstreguleringer reduseres og legger til rette for økt spesialisering for å utnytte alle tilgjengelige fiskeressurser. For fiskeindustrien vil en kvoteutvekslingsordning kunne bidra til økt verdiskaping, siden graden av fleksibilitet, kvoteutnyttelse, spesialisering og differensiering i fiskeflåten påvirker fangstadferd, fangstmønster, sesongprofil og utnyttelsen av de tilgjengelige ressursene.

Informasjonen fra markedet for fiskekvoter vil være nyttig for næringsaktører, forvaltning og andre interessenter og kan understøtte deres stra-

tegiske og taktiske valg og forvaltningsbeslutninger.

Muligheten til kvoteutveksling kan gi bedre utnyttelse av eksisterende fiskefartøy, og vil slik kunne redusere bruken av strukturvirkemidler ettersom man kan skaffe seg bedre kvotegrunnlag uten å foreta store investeringer ved å bruke strukturkvoteordningen. Bruk av en markeds plass vil også redusere den administrative belastningen myndighetene har med å fordele kvotene slik at totalkvoten utnyttes. Usikkerheten næringsaktørene står overfor vil slik reduseres, da de i større grad vil få garanterte kvoter å forholde seg til, kvoter som kan suppleres eller reduseres gjennom utleiemarkedet.

Aktørene kan utnytte fortrinn knyttet til både spesialisering og diversifisering. Mulighetene til å gjøre dette vil øke når kvoteutveksling tillates. Med dette kan kvotegrunnlaget økes ut over begrensningene i taket på antall kvotefaktorer. Dette setter aktører bedre i stand til å realisere spesialiseringsgevinster. Diversifiseringsstrategier styrkes gjennom at aktørene gis anledning til å leie ut kvoter de ikke har kapasitet til å fiske selv. Siden både fiskebestander og fangstforhold varierer betydelig kan det oppstå situasjoner der kvotene overstiger fartøyets kapasitet. Muligheten til kvoteutveksling vil redusere risikoen ved å inneha en slik kvoteportefølje. Denne effekten gjelder også for spesialiseringsstrategien.

En slik markeds plass vil medføre administrative kostnader. I tråd med praksis i andre land vil disse dekkes inn fra de som bruker ordningen gjennom ulike avgifter.

Det vises til kapittel 3.2 for regjeringens forslag til tiltak.

4.3 Langsiktig tilpassing av fangstkapasitet

Mengden fisk som kan fanges hvert år varierer, først og fremst på grunn av naturgitte forhold. Med god forvaltning kan man sikre et vedvarende høyt utbytte fra bestandene. Dette har man i de fleste land primært oppnådd gjennom å innføre totalkvoter, fartøykvoter samt kontrollsystemer for å sikre at regelverket overholdes. Dette bidrar til at de biologiske ressursene ikke overbeskattes og at høsting av ressursene gir god avkastning på lang sikt.

Når kapasiteten i fiskeflåten er tilpasset ressursgrunnlaget, vil dette gi størst økonomisk overskudd. En flåte med for liten kapasitet vil ikke være i stand til å fullt ut høste de tilgjengelige fis-

keressursene, mens en flåte med overkapasitet legger beslag på større arbeids- og kapitalressurser enn nødvendig. At fremtidige kvotestørrelser ikke er konstante, men usikre med betydelig variasjon over tid, gjør det vanskeligere for næringsutøverne å planlegge på lang sikt. De må vurdere behov på fartøysiden og utstyrssiden opp mot forventningene til kvoter, fangstforhold, priser og kostnader.

Myndighetene setter i stor grad rammene for hvordan næringsaktørene kan tilpasse seg for eksempel ved å fastsette krav til fartøyutforming og redskap, bestemme hvordan kvoter skal fordeles og bestemme i hvilken grad det bør åpnes for effektivisering og spesialisering. Myndighetene må imidlertid forholde seg til flere mål for reguleringen av fiskeriene som til dels kan være motstridende. Man skal ikke bare vektlegge økonomiske hensyn, men må også ta stilling til hvordan den geografiske fordelingen av flåten bør være, kvotefordeling på fartøy og fartøygrupper, hvordan sammensetningen av flåten bør være, fordeling av eierskap og grenser for eierkonsentrasjon mv. Ytterligere kompliserende er det at den teknologiske utviklingen medfører at fangstkapasiteten i fiskeflåten over tid stiger og samme mengde fisk kan fanges med færre fartøy og mindre arbeidskraft. Kapasitetsregulerende mekanismer bør derfor ikke gjelde for en begrenset periode eller settes på pause med ujevne mellomrom, men bør, innenfor visse rammer, gi rom for en dynamisk tilpassing over tid.

Det mest sentrale virkemiddelet for å oppnå en fangstkapasitet som over tid er tilpasset ressursgrunnlaget og som samtidig tilrettelegger for lønnsomhet, er sammenslåingsordninger. Det har vært benyttet ulike virkemidler for kapasitetstilpassning i norsk fiskerinæring. De senere årene har primært strukturkvoteordningen gitt mulighet til å øke kvotegrunnlaget til enkeltfartøy gjennom uttak av fartøy fra fiskeriene. Samtidig har strukturkvoteordningen vært innrettet med visse begrensninger. Det er viktig å sørge for at et fremtidig kvotesystem har gode virkemidler for langsiktig tilpassing som gjør det mulig å høste større gevinster av fiskeressursene. Samtidig er det viktig å ha et blikk på de samlede konsekvensene slike virkemidler kan ha, og foreta en grundig vurdering av hvilke begrensninger som bør gjelde.

4.3.1 Nærmere om strukturkvoteordningene

Ordninger som muliggjør rasjonalisering av fiskeflåten er viktige for å legge til rette for produktivi-

Boks 4.10 Kvoteutvalgets forslag

9 av 10 medlemmer mente at dagens tidsavgrensede strukturkvoter burde konverteres til grunnkvoter ved overgangen til nytt kvotesystem. Utvalget la vekt på at en konvertering vil innebære en vesentlig forenkling av kvotesystemet, og samtidig fjerne en betydelig usikkerhet knyttet til fremtidige investeringer og langsiktig tilpassing.

Utvalget var splittet i hvordan strukturgevinsten skulle fordeles.

Seks medlemmer ønsket at fordeling av strukturgevinsten i sin helhet skulle tilfalle fartøyer i de respektive fartøygrupper.

Fire medlemmer ønsket at deler av strukturgevinsten (det ble ikke spesifisert hvor mye) skulle tilfalle en statlig kvotebeholdning, mens resterende del skulle tilfalle de respektive fartøygrupper. Det var en forutsetning for disse medlemmene at statens kvoteandeler ikke skal selges, men at staten forpliktet seg til å leie ut kvotene på årlig basis på en felles markeds plass for fiskekvoter.inntektene skal tilfalle fellesskapet, og må ses i sammenheng med innkreving av ressursrenteskatt.

Utvalget var samstemt i at det fortsatt var behov for en ordning for sammenslåing av kvotefaktorer. Utvalget var ellers samstemt i at:

- Det fortsatt burde være kvotetak og at disse fortsatt skal kunne heves i takt med næringsmessige krav og behov, som avveies mot andre hensyn som geografisk og eiermessig konsentrasjon.

- Kystfartøy fra 15–21 meter og over 21 meter burde slås sammen til en gruppe. Videre bør seitrålere og torsketrålere slås sammen til en gruppe, og det samme med gruppene ringnot og pelagisk trål.
- Ulike former for avkortning som nå gjelder ved salg for videre drift og strukturering burde avvikles.
- Det bør ikke stilles krav om kondemnering for de grupper som har hatt tilgang til strukturkvoteordningen
- Kvotefaktorer bør kunne splittes og dagens kvotepakker bør kunne deles opp for å muliggjøre bedre tilpasning og spesialisering.

Utvalget var opptatt av at en fremtidig sammenslåingsordning for fiskeritillatelser burde ha færre begrensninger enn dagens strukturkvoteordning, for på den måten å effektivisere mulighetene for langsiktig tilpasning betydelig.

På generelt grunnlag ville flertallet i utvalget at kvotesystemet skulle innrettes for å la næringen stå friere til å foreta ytterligere effektivitetstilpasninger. Utvalget påpekte at dette ville realisere mer av ressursrenten som «forsvinner» med de som selger seg ut. Utvalget viste derfor til behovet for å kreve inn deler av ressursrenten som konsekvens av at uhensiktsmessige begrensninger ble avvirket.

Boks 4.11 Høringsinstansenes merknader

I høringen var det få høringsinstanser som støttet utvalgets forslag om å fjerne tidsbegrensningen. Her faller høringsinstansenes uttalelser i tre kategorier. De som ønsket å beholde dagens tidsbegrensning, de som ønsket å forlenge denne og de som ønsket en konvertering. En overvekt av høringsuttalelsene ønsket å beholde tidsbegrensningen slik som i dag. Norges Fiskarlag ønsket å forlenge tidsbegrensningen til 30 år. Fiskeridirektoratet ønsket en konvertering.

Når det gjelder anvendelse av strukturgevinsten ved en konvertering, faller høringsinstan-

ses uttalelser i to kategorier. De som ønsket økt politisk handlingsrom som konsekvens av at tidsbegrensningen inntreffer, og de som mente at strukturgevinsten utelukkende skal fordeles til fartøy i de ulike strukturgruppene. Norges Fiskarlag og Fiskeridirektoratet står her samlet om å mene det siste.

I høringen var det først og fremst forslaget om konvertering av tidsavgrensede strukturkvoter, opprettelse av en kvotebeholdning og om ordningen burde utvides til nye grupper som ble kommentert. Det var ingen høringsinstanser som gikk imot fortsatt strukturering.

tetsfremgang, tilpasning av kapasiteten til fangstgrunnlaget og økt verdiskaping fra fiskeriene. Dette er viktige hensyn som tilsier at kvotesystemet bør inneholde mekanismer som legger til rette for dette også i fremtiden. I dag ivaretas dette primært av strukturkvoteordningen.

Strukturkvoteordning ble innført for kystgruppene ned til 15 meter i 2004 og for havfiskegruppene i 2005, uten forhåndsfastsatt tidsbegrensning. Frem til da hadde fartøygruppene i havfiskeflåten tidsbegrensede enhetskvoter, noen få hadde eller hadde hatt ordninger hvor grunnkvoter kunne slås sammen uten at disse ble underlagt en slik forhåndsfastsatt tidsbegrensning. I 2007 ble ordningen med strukturkvoter utvidet til å gjelde for fartøy ned til 11 meters hjemmelslengde, og det ble gjeninnført en forhåndsfastsatt tidsbegrensning på inn til 20 år for årlige strukturkvoter som ble førstegangstildelt fra og med 2008. For strukturkvoter som var førstegangstildelt før 2007, ble det innført en tidsbegrensning på inntil 25 år. Investeringer i strukturkvoter med en begrenset tidshorisont er skattemessig avskrivbare. Ved innføringen av tidsbegrensningen ble det argumentert for at strukturgevinsten skulle fordeles innad i fartøygruppene ved tidsbegrensningens utløp.

Formålet med strukturkvoteordningene har vært å legge til rette for en mer lønnsom fiskerianæring. Dette kan bidra til fornyelse av flåten og til å skape attraktive og lønnsomme arbeidsplasser. I dagens strukturkvoteordning er det flere elementer som kompliserer kvotesystemet for både næringsaktører og forvaltning og reduserer det økonomiske potensialet. I første rekke gjelder dette tidsbegrensningen, dommerkravet og bruken av avkortning i flere fartøygrupper, men også kvotetak og begrensninger i å strukturere på tvers av gruppene har betydning. Strukturkvoteordningens begrensninger er utformet med særlig tanke på å nå fiskeripolitiske målsetninger som å bidra til et spredt og variert eierskap og å unngå en ukontrollert nedbygging med uønskede distrikts- og fordelingsmessige konsekvenser som resultat. I utforming av et nytt og fremtidsrettet kvotesystem vil en kritisk gjennomgang av de enkelte elementenes egnethet være nødvendig. Fremtidens kvotesystem trenger en slik ordning, men mulighetene og begrensningene må behandles samlet sett for å balansere ønsket om økonomisk effektivitet mot andre fiskeripolitiske målsetninger.

Sammen med andre forhold har sammenslåingsordningene bidratt til at fiskeritillatelsene har fått betydelig verdi. Teoretisk vil verdien være lik

nåverdien av det forventede økonomiske utbyttet av det fremtidige fisket kvoten gir grunnlag for. Usikkerhet og ulike forventninger blant aktører gjør at verdsettingen varierer. Omsetningsverdien av strukturkvoter gir informasjon om den forventede verdien av kvoten. Eksempelvis omsettes 100 basistonn ringnottillatelse i henhold til usikre opplysninger gjerne for 100–140 mill. kroner, mens kvotefaktorer i konvensjonell kystflåte mellom 11 og 15 m hjemmelslengde gjerne omsettes for om lag 2,75 mill. kroner. Benytter vi usikre estimer fra skipsmeglere på alle kvotefaktorer får man en verdi på om lag 120 mrd. kroner. Dette gir et anslag på den *realiserte* nåverdien av norske fiskeressurser, gitt dagens reguleringer. Om man gir større frihet i eksempelvis kvotesammenslåing mellom grupper og fartøy kan ressursrenten og verdien av kvotene øke betraktelig. SSB har anslått den *potensielle* nåverdien av fiskeressursene, ved optimal utnyttelse, til 230 mrd. 2011-kroner i 2011. Verdien er trolig høyere i dag.

Om lag halvparten av kvotefaktorene i lukkede fiskerier er strukturkvoter. Nofima har på oppdrag fra Nærings- og fiskeridepartementet vurdert verdien av strukturkvotene i norske fiskerier, se boks 4.12.

4.3.1.1 Tidsbegrensningen i strukturkvoteordningene

Tidsbegrensningen i strukturkvoteordningene øker kompleksiteten i kvotesystemet. Fordi tidspunktet for at tidsbegrensningen inntreffer ikke er nådd, er det heller ikke etablert en praksis for hvordan fordeling ved utløpet skal håndteres. Dette gjør at tidsbegrensningen gir opphav til usikkerhet. Usikkerheten gjør det mer risikabelt for næringsaktørene å gjennomføre investeringer. Dette kan medføre underinvesteringer når tidspunktet for utløp nærmer seg.

Da tidsbegrensningen ble innført av regjeringen Stoltenberg II, ble det i St.meld. nr. 21 (2006–2007) argumentert for at dette ville bidra til variert eierskapsstruktur, lokalt forankrede rederier og aktivitet langs hele kysten. I tillegg ble det argumentert for at dette ville være mekanismen som sikret at fiskeressursene hører til fellesskapet, og ikke blir eiendom for en stadig mindre gruppe næringsaktører.

Det er vanskelig å påvise i hvilken grad tidsbegrensningen faktisk bidrar til variert eierskapsstruktur, lokalt forankrede rederier og aktivitet langs hele kysten. Det er ikke sikkert at det er en vesentlig forskjell på hvilke aktører som bruker strukturkvoteordningen avhengig av om det gjel-

Boks 4.12 Verdi av strukturkvoter

På oppdrag fra Nærings- og fiskeridepartementet har Nofima vurdert verdien av strukturkvoter

i norske fiskerier per mars 2019. Nofima har sammenfattet sine anslag i en tabell:

Tabell 4.2 Struktur- (og enhets-) kvoter i ulike «fiskerier», anslag over verdi, mars 2019

Konsesjon/ Deltakerrett	Art	Variabel	Pris	Struktur- kvoter	Verdi (mill. kr)
Ringnot > 90'	Makrell/ NVG-sild	Basiskv.	Kr 100–140 mill. per 100 basistonn	8 863,5	10 636
Ringnot 70–90'	Makrell/ Nordsjøsild	Basiskv.	Kr 120 mill. per tillatelse (57 mill. per 100 basistonn)	672 ¹	383 ¹
Pelagisk trål	Makrell/ NVG-sild	Basiskv.	Kr 180' per basistonn/ 18 mill. per 100 basistonn	7 799	1 403
Makrell kystnot	Makrell	Faktor	2,8–3,5 mill. per faktor	468,1	1 404
Makrell-garn/snøre	Makrell	Faktor	2,8–3 mill. per faktor	168,1	471
NVG-kystnot	NVG-sild	Faktor	0,8–1,5 mill. per faktor	3 723,3	4 468
Torsketrål	Torsk/hyse/ sei N	Faktor	220–230 mill. per faktor	54,7	12 300
Seitrål	Sei N	Faktor	75 mill. per faktor	9,03	677
Konv. havfiske	Torsk/ hyse N	Faktor	40–50 mill. per faktor	63,5	2 856
Konv. kyst	Torsk N	Faktor	2,8–4 mill. per faktor	3 579	12 167
Seinot >13m <500m ³	Sei N	Faktor	4–6 mill. per faktor	191,2	956

¹ svært usikre anslag/utfyllende data mangler.

Nofima anslår den samlede verdien av strukturkvotene under dagens kvotesystem til å være 48 mrd. kroner. Nofima viser til at det er heftet vesentlig usikkerhet til anslaget, blant annet fordi kvoteverdiene erfaringsmessig er svært volatile.

Videre anslår Nofima verdien av det samlede kvotegrunnlaget i norske lukkede fiskerier til å være på om lag 120 mrd. kroner. Den anslåtte verdien av strukturkvotene utgjør 40 pst. av dette.

der en tidsbegrensning eller ikke. Å refordere strukturgevinsten innad i fartøygruppen innebærer en omfordeling mellom allerede etablerte fiskere i fartøygruppen. Tempoet på struktureringsprosessen samt eierkonsentrasjon og geografisk fordeling av strukturkvoter påvirkes også gjennom andre virkemidler, som eksempelvis regionale bindinger, kvotetak og avkortning.

På hvilken måte *eksisterende* strukturkvoter kan håndteres i et nytt kvotesystem drøftes nærmere i kapittel 4.3.2.

4.3.1.2 Kondemneringskrav

Ved bruk av strukturkvoteordningen stilles det i dag krav om at avgivende fartøy skal kondemneres og at fartøyet som skal kondemneres må være teknisk rustet for å kunne drive fiske. Formålet med dette kravet er at strukturkvoteordningen skal bidra til å redusere den reelle tekniske kapasiteten i fiskeflåten, samlet sett, ikke bare i Norge. I noen tilfeller, og spesielt den første tiden etter innføring av strukturkvoteordning, var dette rela-

tivt lite problematisk fra et økonomisk ståsted. Ofte var fartøyet som kvoten ble overført fra foreldet og med svært liten verdi. Samtidig representerte vrakingen lite i forhold til teknisk kapasitet, men kondemneringen betydde at fartøyet ikke ble erstattet av et nytt.

De senere årene har de eldste fartøyene i stor grad allerede blitt vraket, og det er relativt sjelden at det opprinnelig kvoteavgivende fartøyet faktisk blir kondemnert, i hvert fall i gruppene med større fartøy. I stedet erstattes dette av et annet fartøy i dårligere stand og kvotene overføres først til dette før strukturering, slik at det opprinnelige fartøyet fortsatt kan benyttes i fiske. For å tilfredsstille de tekniske kravene slik at erstatningsfartøyet kan godkjennes for fiske kreves det i noen tilfeller en oppgradering av det fartøyet som tas ut av fiske.

Å investere i en oppgradering for så å kondemnere et fartøy er både drifts- og samfunnsøkonomisk ulønnsomt. Ved flere tilfeller er det også importert eldre fartøy som kondemneringsobjekter. En slik tilpasning tyder på at det er lite overskuddskapasitet igjen i den norske fiskeflåten, og at behovet for et kondemneringskrav ikke er like stort i dag. Selv om kapasitetsproblematikken er mindre relevant i norske fiskerier, kan det imidlertid være tilfeller der uttatte fartøy eksporteres og bidrar til kapasitetsøkning i andre lands fiskerier der problematikken er større.

Kondemneringskravet er imidlertid fortsatt relevant i noen fartøygrupper. I noen av kystflåten grupper kan det fortsatt være et viktig hensyn at man reduserer kapasiteten i fiskeflåten. Ordningen vil ellers kunne bidra til kapasitetsoppbygging i åpne grupper.

4.3.1.3 Kvotetak

Et av virkemidlene i strukturkvoteordningen har vært å sette kvotetak for tildeling av kvoter for det enkelte fartøy. Kvotetak setter en øvre grense for hvor mange kvotefaktorer som kan samles på hvert fartøy, og begrenser dermed konsentrasjonen på både fartøy- og gruppenivå. I tillegg er det også satt begrensninger på fartøyeiers andel av den totale kvoten for enkelte fartøygrupper for å unngå en for sterk eierkonsentrasjon. Kvotetakene er i dag, sammen med gruppeinndelingen, en av strukturkvotesystemets viktigste begrensninger. Kvotetakene har blitt endret ved flere anledninger av skiftende regjeringer. Dette skyldes at strukturering ikke er noe man gjør seg ferdig med en gang for alle. Strukturering vil skje som følge av produktivitetsøkning, og endringer i

pris og markedssituasjonen. Kvotetakene legger da rammene for å øke driftsgrunnlaget for enkelte fartøy.

Kvotetakene har slik vært en dynamisk størrelse. Ettersom kvotetakene begrenser hvor store kvoter enkeltfartøy kan tilegne seg, er de viktige for hvor mange fartøy man har i gruppen. Hva som er et fornuftig nivå på kvotetakene vil være en politisk beslutning og avhenge av hvordan man prioriterer i balansen mellom økonomisk effektivitet og konsentrasjon av kvotene.

Med unntak av noen få fartøygrupper (torske-trål, seitrål og konvensjonelle havfiskefartøy), har en stor andel av fartøyene i de fleste fartøygruppene et stykke igjen før de når dagens kvotetak.

Heving av kvotetak har i første rekke vært nyttig for de fartøy som har utnyttet ordningen fullt ut og ønsker ytterligere økt kvotegrunnlag, samt for de avgivende fartøy som ble tatt ut av fisket og fikk kompensasjon for dette. For de øvrige fartøyene har endringene på kort sikt hatt liten betydning.

Innføring av kvotefaktor som beregningsenhet for kvote i alle fartøygruppen vil medføre at noen av bestemmelsene om kvotetakene må skrives om. Dette kan gjøres uavhengig av nivået på kvotetakene.

4.3.1.4 Avkortinger

Bruk av strukturkvoteordningen i kystgruppene, blant konvensjonelle havfiskefartøy og i ringnotgruppen medfører avkorting av kvoten som tildeles det mottakende fartøyet. I kystgruppene avkortes kvoten til mottakende fartøy med 20 pst. I ringnotgruppen varierer avkortningen mellom 5 og 40 pst. avhengig av hvor det avgivende og det mottakende fartøyet var registrert som hjemmehørende på et gitt skjæringstidspunkt. Størst avkorting er det ved uttak av fartøy i nord der fartøy i sør tildeles strukturkvote (40 pst.). For konvensjonelle havfiskefartøy avkortes strukturkvoten med 20 pst. ved uttak av fartøy i nord til fordel for fartøy i sør. Avkortningene fordeles blant alle fartøy i samme reguleringsgruppe. For øvrige grupper som har adgang til strukturkvoteordningen skjer det ingen avkorting.

Det økonomiske insentivet som driver bruken av strukturkvoteordningen er primært at verdien av å utnytte en kvote ofte kan være høyere for en annen fisker enn den som i dag disponerer det aktuelle kvotegrunnlaget, enten fordi den ene driver mer effektivt enn den andre, eller fordi det uavhengig av den enkeltes effektivitet kan være mer lønnsomt å konsentrere kvotegrunnlaget på

ett fartøy. Da vil begge aktører kunne tjene på å inngå en avtale om å konsentrere kvotegrunnlaget. Ved avkortning er det meningen at denne andelen skal fordeles mellom alle gjenværende aktører i aktuell fartøygruppe. Bruken av ordningen vil på den måten begrenses. Når kvoten avkortes med 20 pst., blir det vanskeligere å finne aktører å handle med. I en tidlig fase vil det gjerne være mange som i mindre grad utnytter kvotene eller har høye driftskostnader, slik at det vil være relativt lett for næringsaktørene å finne frem til aktører det er lønnsomt å inngå avtale med. Etter hvert kan dette bli vanskeligere, og omsetningstakten vil kunne gå ned. Avkortninger bidrar til ytterligere forsterkning av denne effekten. Begrensningen i strukturering gjennom avkortninger fører til at kapasitetstilpasningen kan stoppe på et høyere kapasitetsnivå enn det mest effektive.

Avkortingsreglene er et virkemiddel som begrenser bruken av strukturkvoteordningene i tillegg til formålet om å refordere en strukturgevinst umiddelbart. Avkortingssatsen kan endres dersom man opplever at denne hemmer effektiviseringsprosessen i for sterk grad, eller om man mener prosessen bør begrenses. Dermed er avkortingsmekanismen også et virkemiddel som kan regulere insentivene for graden av strukturering.

4.3.1.5 Kvotepakker

Flere av dagens konsesjons- og adgangsgrupper gir rett til å drive fiske etter flere kvoteregulerte fiskeslag. Dette kaller vi kvotepakker. Eksempelvis vil et fartøy med ringnottillatelse i utgangspunktet tildeles kvoter for både sild, makrell og lodde. Dette har bidratt til å legge til rette for forskjellige driftstilpasninger i fiskeflåten, unngå kompliserte systemer for å håndtere bifangst, og i denne forbindelse redusere insentivene for utkast av fisk.

I store deler av havfiskeflåten utnytter fartøyene i hovedsak sine kvoter fullt ut. I kystflåten er det imidlertid større variasjon i fartøyenes kvoteutnyttelse. Mange prioriterer kun artene som gir høyest marginalutbytte, eksempelvis torsk, og utnytter ikke fullt ut øvrige arter. Dette skaper problemer for forvaltningen, og krever gjerne bruk av overregulering og refordeling av kvoter mellom fartøygrupper. Disse reguleringsene gir usikkerhet som kan hemme fartøy som ser muligheter i å spesialisere seg på slike fiskeslag og reduserer muligheten til å utnytte stor-driftsfordeler. Den uforutsigbare og ofte lite mål-

rettede råstofftilgangen gir også foredlingsindustrien utfordringer med å utvikle gode industrielle konsepter, både av produksjons- og markedsføringsmessig art. Å åpne for at et fartøy som er tildelt en fiskeritillatelse som omfatter flere kvoteregulerte fiskeslag kan oppgi kvotegrunnlaget for noen av fiskeslagene vil i større grad gi næringsaktørene adgang til å spesialisere seg innenfor mindre utnyttede fiskerier, og er et tiltak som vil kunne øke verdiskapingen i fiskerinæringen.

Formålet med grunnkvotepakkene har ikke vært å begrense fiskernes handlingsrom. Det har vært en pragmatisk tilnærming for forvaltning og for å legge til rette for næringsaktørenes behov. Behovet for å opprettholde kvotepakkene er i mindre grad til stede i dag. Behovet for dekning av bifangst kan overlates til fartøyeier gjennom bruk av markedsplassen for utveksling av kvoteandeler som foreslås etablert.

4.3.1.6 Geografiske begrensninger

Det har lenge vært et politisk mål om en geografisk differensiert flåte. Derfor finnes det ulike geografiske begrensninger i strukturkvoteordningene. For konvensjonelle kystfiskefartøy i torsk-fiskeriene kan strukturering som hovedregel bare skje innad i landsdelene. Tidligere var dette begrenset til innad i samme fylke. Torsketrålere i Sør-Norge kan ikke tildeles strukturkvoter med opprinnelse i fartøy som var registrert i Nord-Norge ved et gitt skjæringstidspunkt. Formålet med disse begrensningene er primært å sikre diversitet i fiskeflåten gjennom å opprettholde den geografiske fordelingen av kvotegrunnlaget. For ringnotgruppen har ulike avkortingssatser samme formål.

4.3.1.7 Gruppeinndeling

Strukturkvoteordningen kan med dagens system i hovedsak benyttes mellom fartøy i samme gruppe. Den norske fiskeflåten består av relativt mange grupper. En del av disse er gjennom strukturvirkemidler og andre forhold blitt redusert til et relativt lite antall tillatelser og fartøy. Eksempelvis var det ved utgangen av 2018 gitt tillatelser for fire seitrålere, 24 pelagisk trål, fire nordsjøtrål og 17 NVG-/makrelltrål. Opprettholdelse av små grupper medfører kompleksitet i kvotesystemet dersom sammenslåing av kvotefaktorer og utveksling av kvoter skal begrenses til fartøygrupper. I disse gruppene kan det begrensede antallet fartøy medføre samfunnsøkonomisk tap gjennom at mar-

kedene for sammenslåing og kvoteutveksling blir svært små.

Seitrålggruppen består i dag av fire fartøy hjemmehørende i Møre og Romsdal. Kvoteutvalget foreslo at denne fartøygruppen ble slått sammen med torsketrålerne gitt at de deler noe av fiskegrunnlaget (sei i nord og sør), seitrålerne tildeles kvote av torsk og hyse fra kvoten som er avsatt til trålerne, de holder til i samme fylke (11 av 36 torsketrålkonsesjoner er hjemmehørende i Møre og Romsdal) og det er åpnet for en viss grad av strukturering mellom de to gruppene. En sammenslåing av disse gruppene i reguleringssammenheng vil forenkle arbeidet til fiskerimyndighetene, samtidig som seitrålernes fartøykvoter for torsk og

hyse kan omgjøres til faste kvotefaktorer i en størrelsesorden på henholdsvis 0,15 på torsk og 0,44 på hyse. Det ville for seitrålerne del i 2018 utgjort en andel på 0,68 pst. av trålkvoten på torsk og 1,98 pst. av trålkvoten på hyse.

Fartøyene med nordsjøtrål-/pelagisk tråltillatelse er i både geografisk tilhørighet, utforming og fangstmønster relativt like ringnotfartøyene. Fartøyene i pelagisk trål-gruppen er i all hovedsak mellom 50 og 70 m lange og er registrert i Hordaland og Møre og Romsdal. Litt under halvparten har tillatelse for både pelagisk trål og ringnot. De resterende har tillatelsene NVG-trål og makrelltrål, og deltar dermed i de samme hovedfiskeriene. Tabell 4.3 gir en oversikt over kombinasjo-

Tabell 4.3 Fartøy med utvalgte pelagiske fisketillatelser.

Fylke	Fartøy	Pelagisk trål	NVG-trål	Makrell-trål	Nordsjø-trål	Ringnot
VA	Sille Marie	x	x	x		
	Piraja		x	x	x	
	Hellevig 1		x	x	x	
R	Håflu	x	x	x		
	Vikingbank	x	x	x		
	Vea	x				x
H	Harvest	x				x
	Morten Einar	x				x
	Lønnøy	x	x	x		
	Trygvason	x	x	x		
	Lønningen	x	x	x		
	Bømmelbas	x	x	x		
	Mostein	x	x	x		
	Liagrunn	x				x
	Liafjord	x				x
	Krossfjord	x				x
	Havglans	x				x
	Krossøy				x	
M&R	Herøyfjord	x	x	x		
	Gollenes	x	x	x		
	Norsjøbas	x	x	x		
	Havsnurp	x				x
	Fiskebank	x	x	x		
	Dyrnesvåg	x				x
	Vollerosa				x	

Kilde: Fiskeridirektoratets fartøyregister per 12.2.19

nene av fisketillatelsene de aktuelle fartøyene innehar.

Det er betydelig variasjoner mellom fisketillatelsene i hvordan kvotene tildeles til enkeltfartøy. Denne problematikken vil løses med faste og harmoniserte kvotefaktorer. Det er også visse forskjeller mellom kvotetakene for de ulike fisketillatelsene. I ringnotgruppen er kvotetaket 850 basis tonn. For gruppen pelagisk trål kan det ikke tildeles kvoter større enn tilsvarende 1000 tonn for de fiskeslagene som reguleres gjennom kvotefaktorer, og en kvote tilsvarende to fartøykvoter- eller maksimalkvoter, inkludert fartøyets egne kvoter, for de øvrige fiskeslagene. I ringnotgruppen er det også bestemmelser om avkortninger. Disse forholdene må gjennomgås og harmoniseres ved en sammenslåing av de aktuelle fartøygruppene. For flere av tillatelsene er det også tildelt tidsavgrensede strukturkvoter. En modell for fordeling av disse ved utløpsdato er å fordele dem innen reguleringsgruppen. I en eventuelt sammenslått reguleringsgruppe vil det måtte avklares om strukturgevinsten skal fordeles på fartøyene fra den opprinnelige gruppen eller på fartøyene i den nye sammenslåtte gruppen.

4.3.2 Tidsbegrensning og konvertering av tildelte strukturkvoter

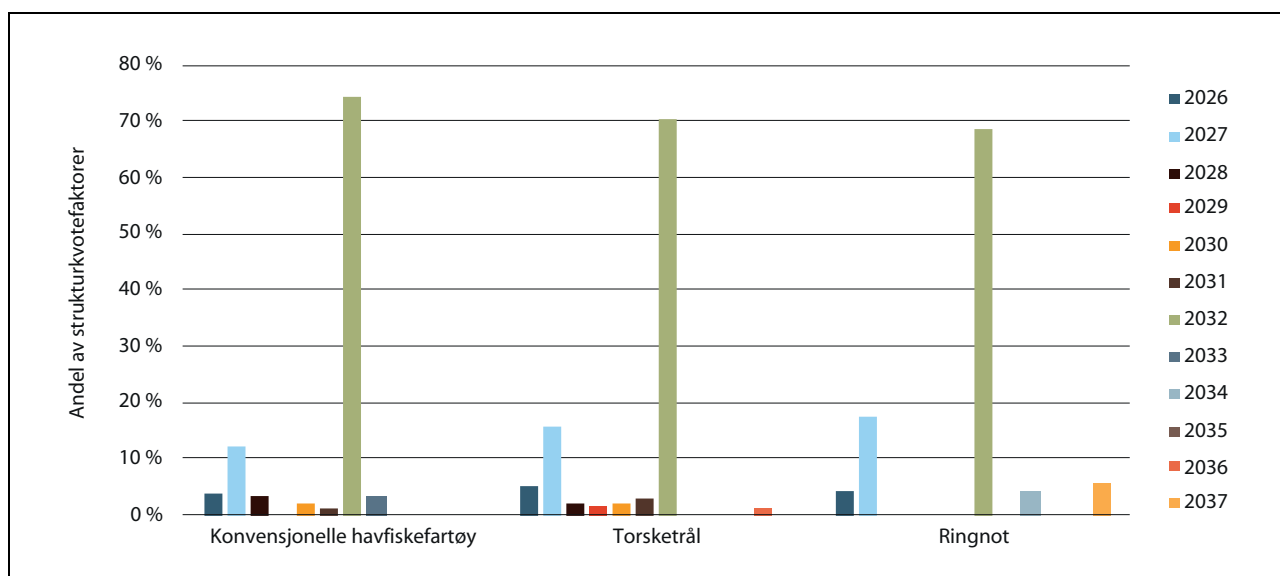
Da strukturkvoteordningen ble vurdert av Stortinget ved behandlingen av St.meld. nr. 21 (2006–2007) *Strukturpolitikk for fiskeflåten* ble strukturkvoteordningen videreført i justert form. Det ble innført en tidsbegrensning på 25 år for årlige strukturkvoter som allerede var tildelt første

gang, og en tidsbegrensning på 20 år for årlige strukturkvoter som ennå ikke var tildelt første gang. Det ble uttrykt at strukturgevinsten skulle fordeles tilbake til gruppene når tidsbegrensningen løper ut. Ordningen ble også utvidet til å gjelde for fartøygruppene i kystflåten med hjemmelslengde over 11 meter (13 meter for makrellnot).

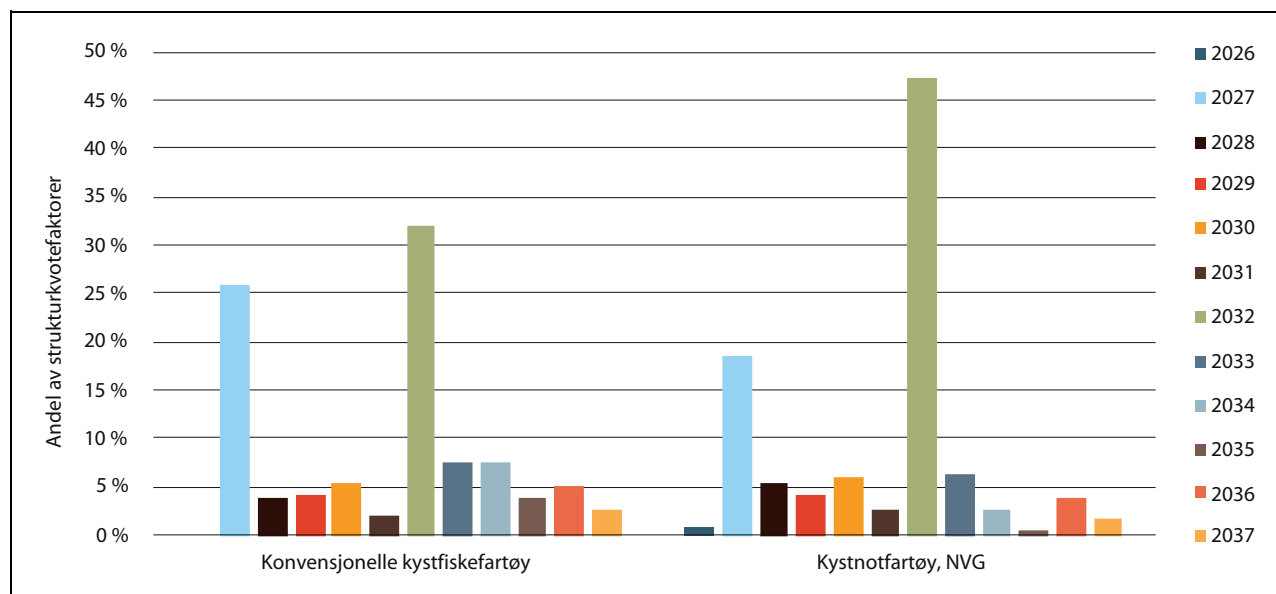
Strukturkvoteordningen har vært benyttet i utstrakt grad i de fleste fartøygruppene, og om lag 50 pst. av norske fiskefartøys kvotegrunnlag er i dag basert på strukturkvoter.

Figur 4.7 viser utløpsdatoen for strukturkvotefaktorene i gruppene konvensjonelle havfiskefartøy, ringnot og torsketral. Et stort flertall av tidsbegrensningene i alle gruppene inntreffer 31.12.2032. Dette har sammenheng med at for strukturkvotene som ble tildelt første gang før 2007 inntreffer tidsbegrensningen ved utløpet av 2032, ettersom disse ble gitt en varighet på 25 år fra og med 2008. I tillegg kommer strukturkvotene som ble tildelt første gang etter strukturstoppen. For disse gjelder en tidsbegrensning på 20 år som vil inntreffe fortløpende årlig fra 31.12.2027.

Figur 4.8 viser fordelingen av utløpsår for strukturkvotefaktorene for konvensjonelle kystfiskefartøy og kystnotfartøy, NVG-sild. Her vil tidsbegrensningen inntreffe tidligere for en betydelig større andel av strukturkvotene enn hva som er tilfelle for havfiskegruppene. Dette har sammenheng med at en stor del av kystflåten, fartøyene mellom 11 (13 for makrellnot) og 15 meter hjemmelslengde først fikk tilgang til strukturkvoter fra 2007, med første tildeling fra 2008, og bru-



Figur 4.7 Fordeling av utløpsår for tidsbegrensningen i utvalgte fartøygrupper i havfiskeflåten



Figur 4.8 Fordeling av utløpsår for tidsbegrensningen i utvalgte fartøygrupper i kystgruppen

ken av ordningen var da relativt høy i disse gruppene.

Kvoteutvalget var samlet i spørsmålet om at tidsbegrensningen både kompliserer kvotesystemet og skaper usikkerhet for næringsaktørene. Utvalget gikk derfor inn for at strukturkvoter burde konverteres til grunnkvoter i overgangen til et nytt kvotesystem.

Usikkerheten som tidsbegrensningen gir opphav til kan gjøre det mer risikabelt å foreta langsiktige investeringer i næringen, og kan i neste omgang hindre innovative, verdifremmende satsinger. Dette er et argument som taler for at tidsbegrensningen bør få en avklaring, heller før enn siden.

Å legge til rette for en avvikling av tidsbegrensningen gjennom konvertering av strukturkvoter ville være et tiltak som reduserer den usikkerheten som tidsbegrensningen skaper, samtidig som det forenkler kvotesystemet. En forlengelse av tidsbegrensningen mot en konvertering er også et tiltak som vil kunne begrense omfanget av denne usikkerheten, dersom konverteringen innebærer at en andel av strukturkvotene omgjøres til grunnkvoter uten samme tidsbegrensning. En forlengelse av tidsbegrensningen innebærer også at tidspunktet for når tidsbegrensningen inntreffer forskyves, som i neste rekke innebærer at denne usikkerheten begrenses på kort sikt.

4.3.2.1 Konvertering av strukturkvoter

En konvertering innebærer at fartøyet beholder en andel som tilsvarer verdien av å utnytte strukturkvotegrunnlaget frem til tidsbegrensningen inntreffer, mens den resterende delen av strukturkvoten, kalt strukturgevinsten, kan fordeles på ulike måter, eksempelvis tilbakeføres til gruppen. Da tidsavgrensningen ble innført i 2007, ble det argumentert for at strukturgevinsten skulle fordeles mellom de gjenværende fartøyene i gruppene ved tidsbegrensningens utløp. Dersom strukturgevinsten fordeles mellom alle fartøyene i gruppen, i tråd med intensjonene som lå til grunn da tidsbegrensningen ble innført, lar man de opprinnelige prinsippene for fordeling ligge til grunn, samtidig som man fremskynder tidspunktet for fordeling av strukturgevinsten.

I prinsippet kan en konvertering gjøres både tvungen eller frivillig. En tvungen konvertering kan imidlertid oppfattes som urimelig og kan tenkes å slå uheldig ut for enkeltaktører.

Med frivillig konvertering kan en ikke garantere at alle benytter seg av konverteringsmuligheten. Dette vil komplisere kvotesystemet. For eksempel er det tenkelig at enkelte aktører vil spekulere i at betingelsene for konvertering over tid vil bedres, fordi myndighetene skal sikre seg at alle velger å benytte seg av muligheten. Dersom man lar konverteringsmuligheten være løpende, uten en forhåndsfastsatt frist, øker risikoen for en slik spekulasjon, og samtidig gjøres konverteringen mer ressurskrevende for forvaltningen. For å

Boks 4.13 Avkastningskrav

Kapitalverdimodellen er mye brukt for å estimere avkastningskrav. Denne tar utgangspunkt i risikofri rente og et tillegg for prosjektets risiko. Renten på statsobligasjoner er vanlig utgangspunkt for risikofri rente. Tiårige norske statsobligasjoner ble i 2017 handlet til om lag 1,64 pst. rente. Risikopåslaget for en gjennomsnittlig risikabel investering vurderes til 5,0 pst. i en spørreundersøkelse¹ blant norske finansanalytikere utført av PWC og publisert i Magma. I samme undersøkelse svarer mange at det legges til en småbedriftspremie i avkastningskravet, fra 0–1 pst. ved egenkapital på 2–5 mrd kr til 4–5 pst. for egenkapital 0–0,1 mrd. For en gjennomsnittlig risikabel, til 50 pst. høyere risikabel bedrift med likviditetspremie 3 pst.

skulle dette tilsi et avkastningskrav for egenkapitalen på 10–12 pst. Om vi videre antar en gjeldsrente på 6,5 pst. og en egenkapitalandel på 0,3 og skattesats 23 pst. blir et vektet nominelt avkastningskrav på mellom 6,4 pst. og 7,2 pst.

Til sammenligning kan følgende fremholdes: I Prop. 1 LS (2017–2018) *Skatter, avgifter og toll 2018* redegjorde Finansdepartementet for vurderinger av avkastningskrav i vannkraftsektoren. Finansdepartementets vurdering var at det faglig sett var rimelig å anta at et markedsbasert avkastningskrav for vannkraftinvesteringer er om lag 6,5 pst.

¹ Mjelde et al. 2018. Uendret markedsrisikopremie i det norske markedet. Magma 1, pp. 9-11.

motvirke slik spekulasjon, og legge til rette for en forvaltningsmessig enkel gjennomføring, kan det være hensiktsmessig å sette en frist for søknad om konvertering, eksempelvis tre måneder. Konverteringen frigjør en strukturgevinst. Søkes det ikke innen fristen, vil strukturkvotene videreføres og tildeles årlig inntil den opprinnelige tidsbegrensningen inntreffer. Det vil således alltid ligge en grad av risiko knyttet til hva som vil skje på fremtidige tidspunkt, siden dette ikke kan besluttes med endelig virkning nå.

En økonomisk gunstig ordning som reduserer usikkerhet, vil gi insentiver for aktørene til å søke om konvertering.

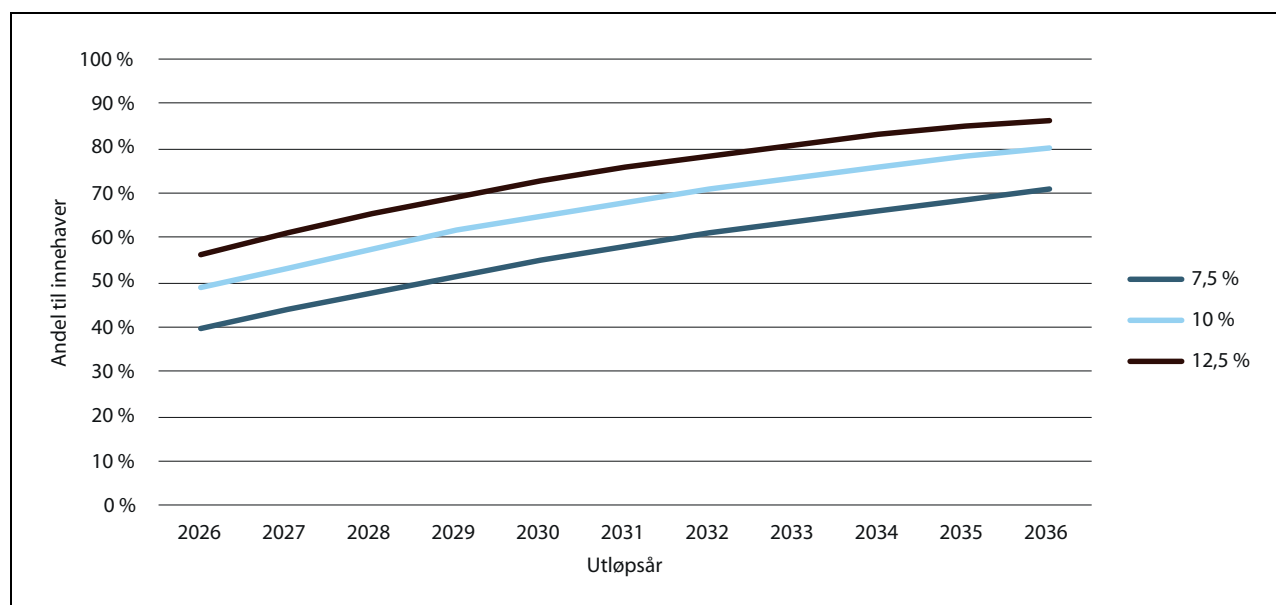
4.3.2.2 Valg av diskonteringsrente ved konvertering

I verdsettelsen av den gjenværende perioden for strukturvotegrunnlaget benyttes en nåverdibetraktning. I nåverdibetraktningen er valget av *diskonteringsrente* en vesentlig faktor. Diskonteringsrenten er et risikojustert avkastningskrav som skal reflektere tidsverdien av penger og risiko i den kontantstrømmen som strukturvotegrunnlaget genererer. Å fastsette riktig avkastningskrav i en sektor er en faglig krevende øvelse, og vil blant annet avhenge av særtrekk ved investeringsobjektet.

Det er vanskelig å vurdere hvor risikabel kontantstrømmen fra et fiskefartøy kan anses å være. Hvor risikabel kontantstrømmen er, vil også vari-

ere mellom aktører, avhengig av deres individuelle sammensetning av investeringer. For aktører med investeringsporteføljer som ikke er veldiversifiserte, vil risikoen være høyere. Avkastningskravet til den enkelte fartøyeier og antall gjenværende år for tildeling vil være avgjørende for hvor stor andel av strukturkvoten fartøyet må beholde ved en konvertering for at nåverdien skal være om lag lik nåverdien dersom strukturkvotene faller tilbake etter den planen som ligger i nåværende ordning. Figur 4.9 viser hvor stor andel av strukturvotegrunnlaget en fisker vil ønske å beholde på fartøyet for å anse konverteringsmuligheten som attraktiv avhengig av når tidsbegrensningen inntreffer, med tre ulike avkastningskrav.

Legger en som forutsetning at strukturgevinsten skal fordeles mellom alle gjenværende fartøy i gruppen, øker dette verdien av å konvertere strukturkvoter ettersom det i praksis innebærer at en selv også nyter godt av fordelingen av strukturgevinsten. Størrelsen på kvotegrunnlaget som vil fordeles tilbake til det enkelte fartøy ved konvertering vil avhenge av fordelingsbrøken i den enkelte gruppe, som grovt sett vil avhenge av hvor mange fartøy som finnes i den angjeldende gruppen. Dersom det er 100 fartøy i en gruppe ved konverteringstidspunktet, og disse skal fordele en jevnbyrdig andel av strukturgevinsten seg imellom, vil den enkelte fisker i denne gruppen vite at dersom han velger å konvertere, vil 1 pst. (en hundredel) av strukturgevinsten som stam-



Figur 4.9 Andel av strukturkvotefaktor til disponert for indifferens for ulike utløpsår og ulike diskonteringsrenter

mer fra fartøyets kvote fordeles tilbake til fartøyet. I noen grupper er det såpass mange fartøy at denne effekten vil være av mindre betydning. I andre grupper kan dette være en vesentlig effekt. I fartøygruppen for konvensjonelle havfiskefartøy, hvor det er 26 fartøy, vil et fartøy i snitt få tilbake om lag 4 pst. av strukturgevinsten fra eget strukturkvotegrunnlag.

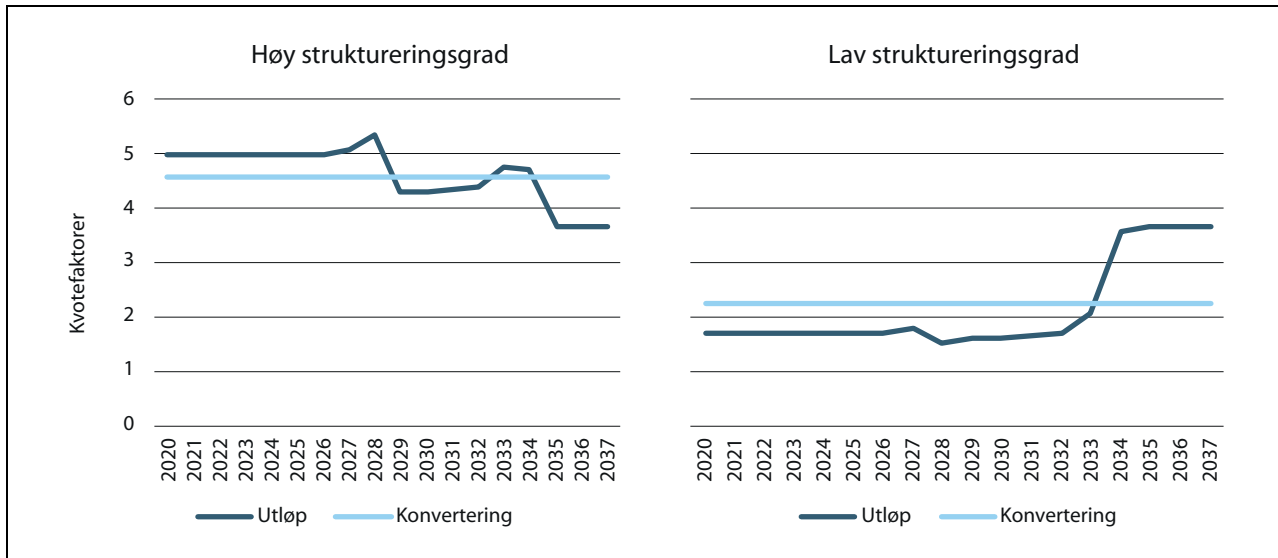
Gjennomgangen viser at det er vanskelig å fastsette et entydig riktig avkastningskrav, men at dette trolig ligger i størrelsesorden 6–8 pst. Her vil aktørenes forventninger til kvotestørrelse og priser kunne variere betydelig, og medføre variasjoner i verdsettingen. Også mellom fiskerier er det rimelig å forvente ulik økonomisk utvikling fremover, slik at ulik kvoteportefølje kan gi grunnlag for ulike fremtidsvurderinger. Det er også knyttet usikkerhet til hvordan strukturgevinsten skal behandles ved tidsbegrensningens utløp, noe som igjen trekker i retning av et noe lavere avkastningskrav ved konvertering. På den annen side vil hensynet til at de som har fartøy som er tildelt strukturkvoter skal finne det formålstjenlig å konvertere disse, trekke i retning av et høyere avkastningskrav. Legger en til grunn at konvertering skal være frivillig, og ikke pålegges, kan det være viktig å legge til rette for at flest mulig, også aktørene med de høyeste avkastningskravene, skal finne det formålstjenlig å konvertere strukturkvoter.

I de videre beregningene av effekter legges det etter dette til grunn en diskonteringsrente på 10 pst.

4.3.2.3 Konverteringsresultater for grupper og eksempelfartøy

Konverteringen vil få betydning for fordelingen av kvotegrunnlaget mellom enkeltfartøy ettersom mange har benyttet strukturkvoteordningen i ulik grad og til ulik tid. I dette delkapitlet illustreres effektene av konvertering (konverteringsalternativet) sammenlignet med at strukturkvotene retiledeles inntil den opprinnelige tidsbegrensningen inntreffer (tidsbegrensningensalternativet) gjennom eksempelfartøy som har liten og høy struktureringsgrad.

Ettersom det forutsettes at strukturgevinsten føres tilbake til gruppen, fører dette isolert sett til at alle fartøy får økt sitt kvotegrunnlag når tidsbegrensningen inntreffer. På den andre siden får alle fartøy som konverterer strukturkvoter reduserte kvoteandeler ved konvertering. Det er her to effekter som trekker i ulik retning. Det enkelte fartøy som har strukturert får altså redusert sitt kvotegrunnlag når tidsbegrensningen inntreffer og strukturgevinsten fordeles mellom fartøy i gruppen, men fartøyet får også økt kvotegrunnlaget når det får tilført sin andel av strukturgevinsten fra de andre fartøyene i gruppen. Det antas at strukturgevinsten fordeles blant alle fartøyene proporsjonalt etter grunnkvote, jf. punkt 4.3.2.4. Strukturgevinsten utgjør mellom 32 og 36 pst. av strukturkvotene i de ulike tillatelsene avhengig av når struktureringen fant sted. De to alternativene gir betydelige forskjeller over tid og i sluttresultat. Kvalitativt gir modellene samme utslag – høyt



Figur 4.10 Kvotegrunnlag over tid for eksempel fartøyer fra gruppen konvensjonelle havfiskefartøyer (fartøyer med høy og lav struktureringsgrad henholdsvis i venstre og høyre panel)

strukturerte fartøyer reduserer sitt kvotegrunnlag i begge modellene, og motsatt for lite strukturerte fartøyer.

Effektene av de to alternativene er illustrert i figur 4.10 med utgangspunkt i to eksempel fartøyer i gruppen konvensjonelle havfiskefartøyer. Eksempelfartøyene har henholdsvis høy og lav struktureringsgrad. Med konverteringsalternativet kommer endringene med en gang, og det høyt strukturerte fartøyet får redusert sitt kvotegrunnlag med om lag 8 pst. sammenliknet med utløpsalternativet. Med opprinnelig tidsbegrensning vil fartøyet ha en periode uten endring, før kvoten øker, ettersom det blir tildelt andeler av strukturgevinsten når de første strukturkvotene utløper. Deretter reduseres kvotegrunnlaget fordi tidsbegrensningen inntreffer for fartøyets kvoter. Til slutt ender kvotegrunnlaget på et nivå 26 pst. lavere enn utgangspunktet. Med konverteringsalternativet vil dette fartøyet ha et kvotegrunnlag som er 24 pst. høyere enn tilsvarende kvotegrunnlag ved tidsbegrensningsalternativet etter at tidsbegrensningen inntreffer.

Det lite strukturerte fartøyet ville med konverteringsalternativet umiddelbart få økt sitt kvotegrunnlag med 32 pst. Med tidsbegrensningsalternativet vil dette fartøyet i siste del av perioden få økt sitt kvotegrunnlag med 114 pst.

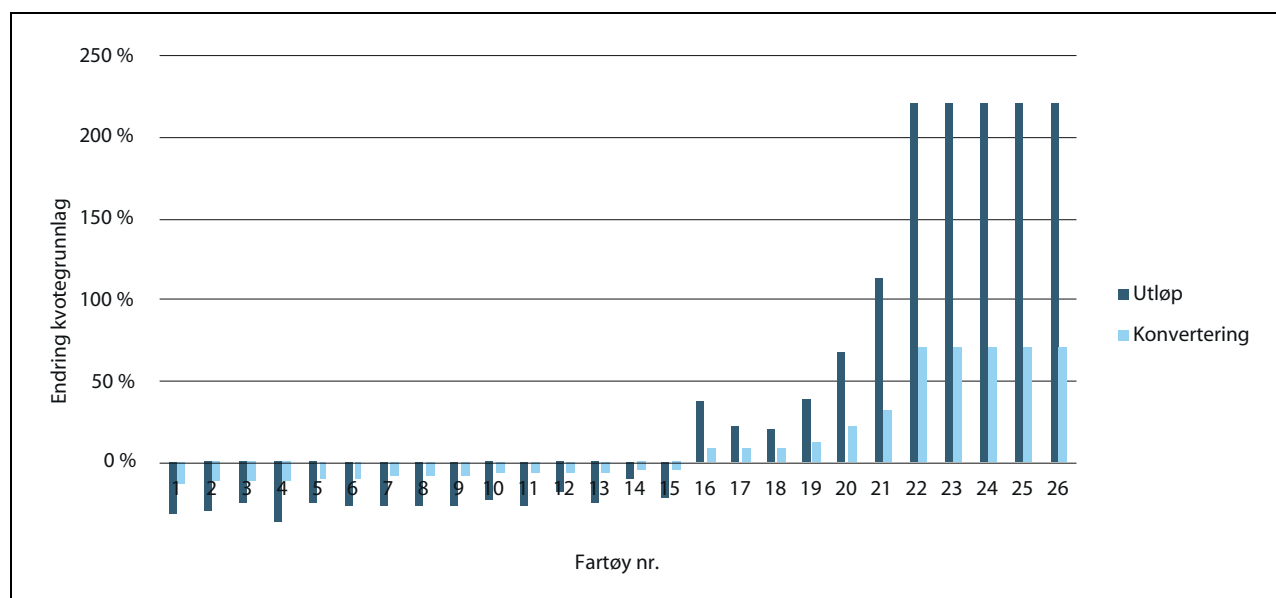
Det er viktig å presisere at dette forutsetter at det ikke tillates ytterligere strukturering i perioden. Uten denne forutsetningen ville bildet blitt mer komplisert, men kvalitativt det samme.

Eksempelfartøyene illustrerer at tidsforløpet for kvotegrunnlaget vil være vesentlig forskjellig

mellom konverteringsalternativet og tidsbegrensningsalternativet.

I figur 4.11 er endringene per 2038 sammenliknet med dagens kvotegrunnlag for hvert enkelt fartøy i gruppen for konvensjonelle havfiskefartøyer presentert. Endringene er generelt mindre ved konverteringsalternativet enn ved å la strukturkvotene løpe ut til opprinnelig tidsbegrensning. Med konverteringsalternativet avgir litt over halvparten av fartøyene kvotefaktorer. De som avgir kvotefaktorer i konverteringsalternativet vil avgir mindre enn ved tidsbegrensningsalternativet. De fartøyene som er lite eller ikke strukturert vil foretrekke tidsbegrensningsalternativet fremfor konverteringsalternativet.

Store endringer i kvotegrunnlag over kort tid kan skape problemer for fartøyenes drift. Redusert fangstgrunnlag vil gå ut over fartøyets økonomiske resultater og medføre redusert mannskapsbehov. Redusert kvotegrunnlag kan helt eller delvis kompenseres for gjennom investering i nytt kvotegrunnlag dersom dette er tilgjengelig. Ettersom det legges til grunn at en konvertering av strukturkvoter er frivillig, vil fartøyeiere imidlertid kunne velge å avstå fra å konvertere dersom de ikke finner det kostnadssvarende. Disse vil samtidig få tilført kvotegrunnlag i den grad andre fartøyeiere velger å konvertere, og vil således få økt sitt kvotegrunnlag på kort sikt. Denne kortsiktige økningen kommer imidlertid med en forholdsvis stor kvotereduksjon på det tidspunkt tidsbegrensningen inntreffer. Fartøy som får en nettoøkning i kvotegrunnlaget, som eksempel fartøyet med lav strukturgrad, vil kunne oppleve



Figur 4.11 Endring i kvotegrunnlag per 2038 for individuelle fartøy med konverterings- og tidsbegrenssingssalternativet (konvensjonelle havfiskefartøy).

svært store økninger i kvotegrunnlaget. Da er det også rimelig å anta at disse vil leies ut på det kort-siktige markedet, eventuelt foreta en langsiktig kapasitetstilpasning, for å beholde forholds-messigheten mellom fangstgrunnlag og kapasitet, om det skulle utgjøre et problem.

4.3.2.4 Fartøygrupper og konverteringsnøkler

Selv om det er en uttalt intensjon at strukturgevinsten ved tidsbegrensningens utløp skal fordeles tilbake til fartøygruppene, er det ikke entydig hva dette innebærer for alle fartøygrupper. Dersom kystflåten gruppeinndeling etter hjemmelslengde erstattes av en gruppeinndeling etter faktisk lengde, medfører det at fartøy i kystflåten med større faktisk lengde enn hjemmelslengde vil plasseres i ny gruppe basert på faktisk fartøy-lengde i det nye kvotesystemet.

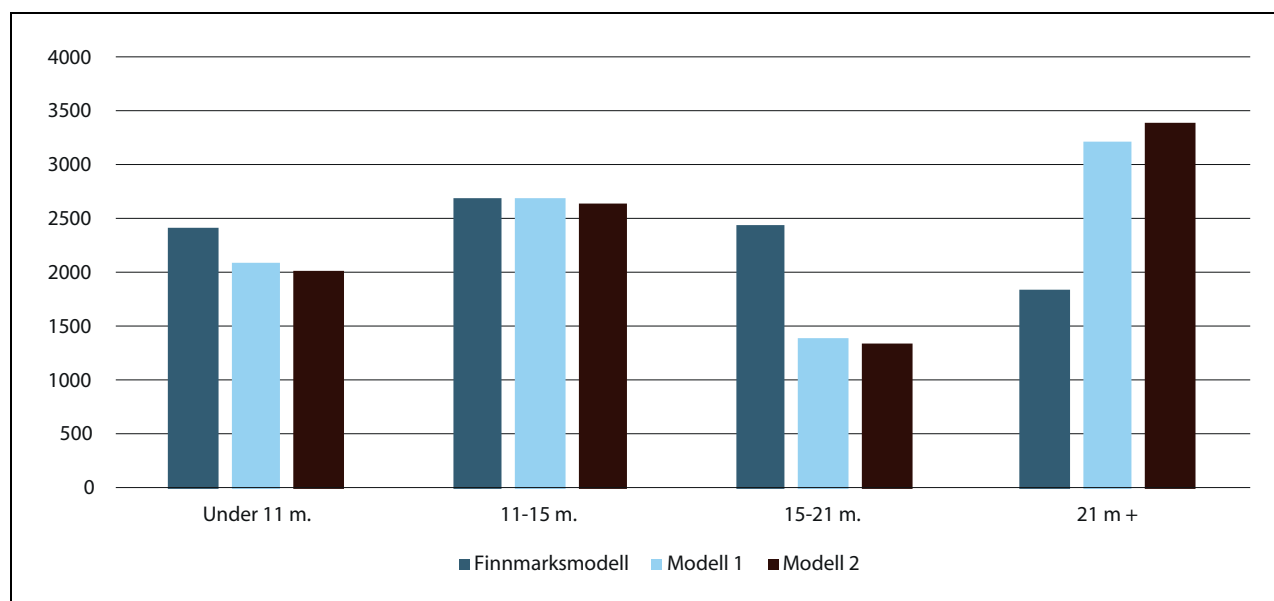
En kan i prinsippet både se for seg at strukturgevinsten skal fordeles med utgangspunkt i gammel og ny gruppestruktur. Ettersom både antall fartøy og strukturingsgrad varierer avhengig av hvordan gruppene defineres før omfordelingstidspunktet, vil disse alternative tilnærmingene påvirke hvordan strukturgevinsten fordeles seg, både gruppevis og for enkeltfartøy. Det vil også være av betydning hvilket skjæringstidspunkt man benytter. Settes dette tidspunktet frem i tid, vil det åpne opp for mulige tilpasninger. Videre er det til enhver tid tillatelser som ikke er tildelt et bestemt fartøy, for eksempel hvis fartøyet er solgt

og det ennå ikke er anskaffet et erstatningsfartøy. Når disse tillatelsene skal innplasseres i ny gruppe på bakgrunn av faktisk lengde, kan man eksempelvis knytte dette til tillatelsens hjemmelslengde eller planlagt lengde på fartøy som måtte være under bygging.

Figur 4.12 viser med utgangspunkt i kystflåten fiske etter torsk nord for 62°N hvordan lengdegruppene relative andel av kvotefaktorer fordeles seg med dagens inndeling (Finnmarksmodellen) og to ulike modeller (Modell 1 og 2). Beregningene er gjort med utgangspunkt i kvotefaktorenes fartøytilknytning per november 2018. Det er av forenkende hensyn forutsatt at alle fartøy velger å benytte muligheten til å konvertere frivillig.

Hvilken tilnærming en velger å benytte, vil til en viss grad være et fordelingsspørsmål. Spørsmålet har imidlertid også betydning for hvilken grad av effektivisering man ønsker å legge til rette for. Så lenge dagens praksis med hjemmelslengde og fartøyutforming har fått gjelde, har fiskerinæringen utviklet seg i retning av større, mer effektive fartøy. Disse fartøyene har gjerne skaffet seg større kvotegrunnlag, og tar de dette med seg til ny gruppe før omfordeling, legger det overordnet sett til rette for en viss større grad av samling av kvoter på større fartøy.

Et knapt flertall i kvoteutvalget foreslo at den delen av strukturgevinsten som fordeles til fellesskapet i sin helhet skal fordeles på fartøyene i de respektive fartøygrupper slik de i dag er definert,



Figur 4.12 Fordeling av kvotefaktorer i ulike lengdegrupper (torsk nord for 62°N)

Modell 1: Strukturkvotene konverteres og strukturgevinsten fordeles mellom tillatelser med samme hjemmelslengde. Deretter plasseres fartøyene i ny gruppestruktur basert på faktisk lengde.

Modell 2: Fartøyene inndeles i grupper etter faktisk lengde og deretter konverteres strukturkvotene og strukturgevinstene fordeles til gruppene etter faktisk lengde. Nærings- og fiskeridepartementets utregninger. Det er forutsatt at kvotefaktorer uten fartøytilknytning på beregningstidspunktet er knyttet til det fartøyet kvotefaktorene sist var tilknyttet.

altså før ny gruppestruktur defineres. I de etterfølgende fremstillingene legges dette prinsippet til grunn, altså modell 1.

4.3.2.5 Fordeling av strukturgevinst innad i fartøygrupper

Et annet forhold av betydning for spørsmålet om fordeling av strukturgevinst som ikke er entydig avklart, er hvilken fordelingsnøkkel som skal benyttes ved fordeling mellom fartøy.

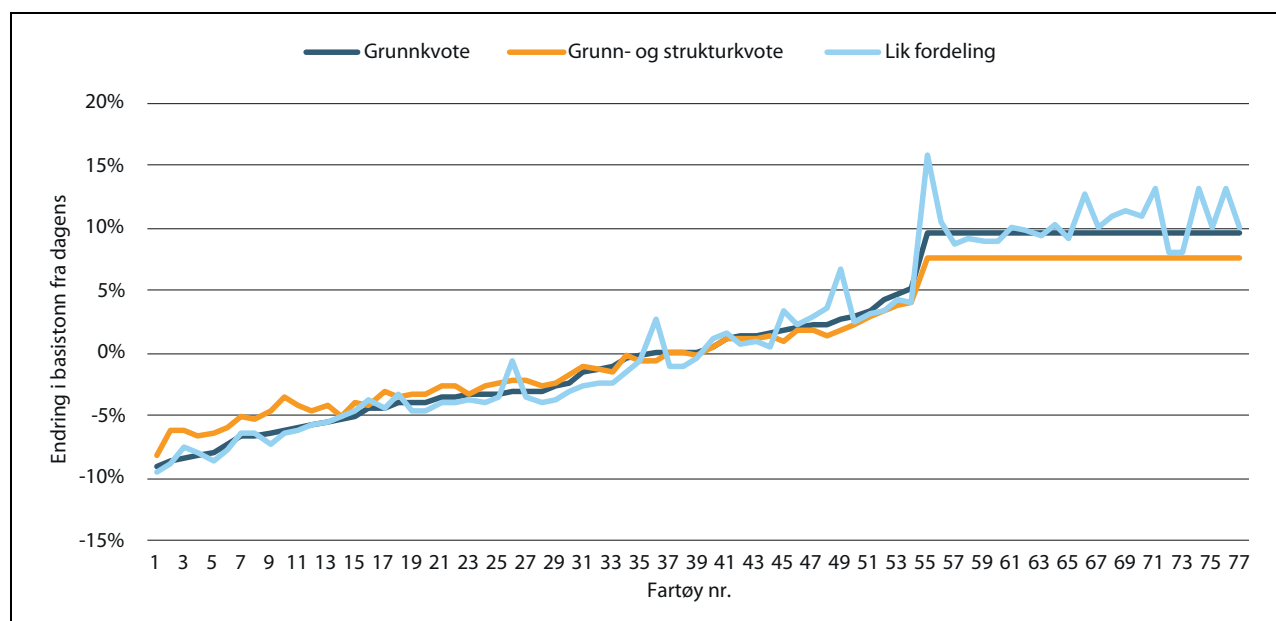
Det er flere fordelingsprinsipper som kan legges til grunn ved fordeling av strukturgevinst. En kan tenke seg at kvotegrunnlaget fordeles flatt mellom alle gjenværende fartøy i gruppen, at det tas utgangspunkt i størrelsen på fartøyenes grunnkvoter før fordelingstidspunktet eller at man benytter summen av grunn- og strukturkvotene for det enkelte fartøy. Alternativene har ulike fordelingsvirkninger, i dette tilfellet mellom enkeltfartøy innad i gruppene.

Fordelingen av strukturgevinsten vil for enkeltfartøy variere, avhengig av hvilket fordelingsprinsipp man benytter. Dersom man benytter summen av grunn- og strukturkvotene som fordelingsnøkkel vil fordelingen bli nærmere utgangspunktet før omfordeling, nettopp fordi fartøy som er tildelt strukturkvoter får en større andel av strukturgevinsten. Med grunnkvoter som fordelingsnøkkel vil fartøy med lav struktureringsgrad

komme relativt godt ut. Fartøy med liten sum kvotefaktorer vil komme bedre ut dersom gevinsten fordeles likt på alle.

Figur 4.13 viser utslag av de ulike fordelingsprinsippene på enkeltfartøy i ringnotgruppen. I fremstillingen er det av enkelthensyn forutsatt at alle fartøy velger å benytte muligheten til å konvertere frivillig. Grafen angir prosentvis endring i basistonn ved fordeling av strukturgevinsten i forhold til det fartøyet disponerer i dag. Det er avstanden mellom de tre linjene som angir utslaget av de ulike fordelingsprinsippene. Det er betydelige forskjeller mellom fartøyene. Det er imidlertid relativt små forskjeller mellom de ulike fordelingsmodellene for denne gruppen. For noen enkeltfartøy er det større forskjeller mellom modellene, eksempelvis fartøy nr. 55 som med flat fordeling øker med 16 pst., med fordeling etter grunnkvote 10 pst. og med fordeling etter sum av grunn- og strukturkvote med 8 pst.

Som nevnt tidligere, er valg av fordelingsnøkkel i første rekke et fordelingsspørsmål. Forskjellene mellom fordeling etter grunnkvoter og flat fordeling har i all hovedsak sammenheng med størrelsen på grunnkvoten. Fordeling etter summen av grunn- og strukturkvote vil gi de som har benyttet seg av struktureringsordningen en relativt større andel av strukturgevinsten. I dagens system fordeles strukturgevinsten ved avkorting av strukturkvoter proporsjonalt med fartøyenes



Figur 4.13 Relativ endring i basistonn ved konvertering med ulike modeller for fordeling av strukturgevinst i ringnotgruppen

grunnkvoter. Dette prinsippet er derfor lagt til grunn for fordeling av strukturgevinst ved tilbakefall i de etterfølgende utregningene.

4.3.2.6 Forlengelse av tidsbegrensning med konvertering

Et alternativ til å åpne for konvertering av strukturkvoter til kvotefaktorer uten tidsbegrensning, er å åpne for forlengelse av tidsbegrensningen med eksempelvis 10, 15 eller 20 år. Dette kan gjøres ved å opprette en frivillig søknadsordning der innvilgelse innebærer at fartøyet gjennom konvertering beholder en andel av strukturkvotegrunnlaget fram til den nye tidsbegrensningen inntreffer, mens den resterende andelen, kalt strukturgevinsten, kan fordeles på ulike måter, eksempelvis innad i gruppen.

Dette er også et tiltak som vil kunne begrense usikkerheten tidsbegrensningen gir opphav til, fordi strukturgevinsten ikke vil underlegges tilsvarende tidsbegrensning. En forlengelse av tidsbegrensningen innebærer også at usikkerheten begrenses på kort sikt. Samtidig innebærer det at kvotesystemet videreføres med ulike typer kvotefaktorer. Dette vil opprettholde en viss kompleksitet i kvotesystemet, og vil på lengre sikt kunne gi opphav til ny usikkerhet om fremtidig fordeling.

Dersom en ønsker å legge til grunn at aktørene skal opprettholde samme insentiv til å konvertere ved forlengelse av tidsbegrensningen, vil

det innebære at strukturgevinsten blir mindre. Dette er en konsekvens av at en forlengelse av tidsbegrensningen isolert sett er mindre verdifull enn en avvikling av tidsbegrensningen. Aktørene vil dermed ønske at fartøyet beholder en større andel av strukturkvotegrunnlaget.

Tabell 4.4 viser andelen strukturkvoter i ulike fartøygrupper sammenlignet med det totale kvotegrunnlaget i fartøygruppen (struktureringsgrad). I tillegg vises strukturgevinstens potensielle størrelse som andel av hele fartøygruppens kvotegrunnlag. Tabellen viser at strukturgevinsten på visse premisser blir om lag 15 pst. mindre dersom man gir et tilbud om forlengelse av tidsbegrensningen heller enn konvertering uten tidsbegrensning. I tabellen er det lagt til grunn en diskonteringsrente på 10 pst. samt at tidsbegrensningen forlenges med 15 år.

Dette vil være et tiltak som i praksis vil være svært likt å implementere som en konvertering uten tidsbegrensning. De fordelingsmessige virkningene av dette tiltaket vil kvalitativt sett også være svært likt konsekvensene av en konvertering til grunnkvoter, slik det er redegjort for i 4.3.3.1–4.3.3.4. Forslaget skiller seg imidlertid ved at det ved konverteringstidspunktet vil være en mindre strukturgevinst til omfordeling. På den andre siden vil det være en strukturgevinst når den nye tidsbegrensningen utløper på et senere tidspunkt.

Tabell 4.4 Potensiell strukturgevinst ved konvertering.

Fartøygruppe	Strukture- ringsgrad	Potensiell strukturgevinst ved konvertering uten tidsbegrensning	Potensiell strukturgevinst ved forlengelse av tidsbegrensningen
Ringnot	21 %	7 %	6 %
Torsketrål	62 %	21 %	17 %
Pelagisk trål	74 %	25 %	20 %
Konvensjonell kyst (11–15)	42 %	16 %	13 %
Konvensjonell kyst (15–21)	54 %	20 %	16 %
Konvensjonell kyst (21+)	61 %	22 %	16 %
Konvensjonell hav	69 %	25 %	18 %
Kystnot NVG (11–15)	39 %	12 %	10 %
Kystnot NVG (15–21)	64 %	21 %	18 %
Kystnot NVG (21+)	64 %	21 %	18 %

4.3.3 Etablering av fellesskapets kvotebeholdning

Forslaget om innføring av faste kvotefaktorer er et viktig forenklingstiltak. Det kan likevel være utfordrende å forene dette forenklingstiltaket med noen andre tiltak, som avkorting i strukturkvoteordninger. Dette kan løses ved at avkortede kvotefaktorer tilføres en statlig beholdning, i stedet for å fordeles direkte på de gjenværende fartøyene i gruppen.

Etablering av en fellesskapets kvotebeholdning innebærer at man oppretter et depot for plassering av avkortede kvotefaktorer. Dermed blir kvotebeholdningen en mekanisme som gjør at for eksempel en strukturordning med en avkortingsmekanisme bedre kan ivareta fiskeripolitiske målsetninger om at effektiviseringstakten må kunne styres politisk gjennom økonomiske insentiver.

4.3.3.1 Avkortingssatser ved videre strukturering

Valget av avkortingssats er primært et spørsmål om hvor attraktiv en ønsker at muligheten til å benytte en strukturordning skal være. Det økonomiske insentivet som driver bruken av strukturkvoteordningen er at verdien av å utnytte kvoten er høyere for en annen fisker enn den som i dag disponerer kvoten. Da vil begge aktører kunne tjene på å bruke en strukturordning, og det ligger på den måten til rette for en gjensidig fordelaktig handel.

Det er vanskelig å vurdere nøyaktig hvor stor effekten av ulike avkortingssatser vil være på bru-

ken av en strukturordning. Lemping på begrensninger vil isolert sett øke verdien ved bruk av en slik ordning. Avkorting trekker i motsatt retning dersom denne er høyere enn dagens satser. Dagens avkortingssatser varierer betydelig mellom fartøygrupper og spenner mellom 0 og 40 pst. Samtidig har det allerede skjedd en betydelig effektivisering i norsk fiskerinæring. I de fleste fartøygrupper er store effektiviseringsgevinster allerede realisert, slik at til og med en lav sats vil kunne redusere insentivet til videre strukturering.

4.3.3.2 Akkumulering av kvotefaktorer i beholdningen

Gjennom videre strukturering vil en avkortingsmekanisme tilføre kvotebeholdningen kvotefaktorer over tid. I tabell 4.5 er potensielle størrelser med ulike avkortingssatser illustrert. I første kolonne er det beregnet et gjennomsnitt av strukturering de siste fire årene. Kolonne to angir det totale antall «kvotefaktorer» (egentlig en sum av den fordelingsenheten som nyttes i hver gruppe, f.eks. basistonn i ringnot) i hver gruppe. Tilfanget av kvotefaktorer ved ulike avkortingssatser er videre beskrevet. Her er det av forenklingssynsforutsatt at struktureringstakten er lik gjennomsnittet for de fire siste årene for hvert år og uavhengig av avkortingssatsene. I praksis vil antagelig takten være annerledes, og det er rimelig å anta at bruken vil falle over tid samt med økende avkortingssats.

Tabell 4.5 Statistiske anslag på en kvotebeholdnings størrelse som følge av avkortning etter 10 år. Tre ulike avkortningssatser; 5, 10, og 15 pst.

	Gjennomsnittlig struktur	Totalt antall «kvotefaktorer»	Kvotebeholdning etter 10 år			Andel av totale faktorer		
			5 pst.	10 pst.	15 pst.	5 pst.	10 pst.	15 pst.
Ringnot	219,3	41699,3	109,7	219,3	329	0,30 %	0,50 %	0,80 %
Torsketrål	0,13	87,92	0,1	0,1	0,2	0,10 %	0,10 %	0,20 %
Pelagisk trål	123	11505	61,5	123	184,5	0,50 %	1,10 %	1,60 %
Konv. havf.	0	92,16	0	0	0	0,00 %	0,00 %	0,00 %
Konv. 11–15m	83,6	2685	41,8	83,6	125,4	1,60 %	3,10 %	4,70 %
Konv. 15–21m	60,2	2425	30,1	60,2	90,3	1,20 %	2,50 %	3,70 %
Konv. > 21m	27	1852	13,5	27	40,5	0,70 %	1,50 %	2,20 %
Kyst_NVG	81,91	6125,8	41	81,9	122,9	0,70 %	1,30 %	2,00 %

4.3.4 Oppsummering

Det mest sentrale virkemiddelet for å sikre at fangstkapasiteten over tid er tilpasset ressursgrunnlaget er strukturordninger – disse bidrar til bærekraftig ressursutnyttelse og tilrettelegger for økt lønnsomhet.

For å ha politisk styring med strukturutviklingen og unngå uheldige distriktsmessige og fordelingsmessige konsekvenser, bør en slik ordning også inneholde visse begrensninger.

En fremtidig ordning der økonomiske hensyn tillegges sterkest vekt, vil være en ordning med et minimum av restriksjoner. Det å ivareta andre fiskeripolitiske målsetninger tilsier likevel at man innretter ordningen med enkelte begrensninger.

Kondemneringskrav og begrensninger på oppdeling av kvotepakker er virkemidler som er mindre relevante i dag. Gruppeinndelinger og kvotetak er relativt målrettede og effektive begrensninger. Høye avkortninger virker som en effektiv begrensning på sammenslåingsordninger, fordi den gjør gevinsten ved å benytte seg av en slik ordning lavere. Samtidig er avkortning et virkemiddel som kan justeres når det er nødvendig. Måten avkortingsmekanismen praktiseres i dagens strukturkvoteordning, med varierende sats og proporsjonal omfordeling til gjenværende fartøy i fartøygruppen, er forvaltningsmessig krevende og komplisert. Det er en løsning som ikke harmonerer med et av grunnprinsippene i forenklingen av kvotesystemet – at kvotefaktorene er faste og at det er en fast sammenheng mellom kvotefaktoren og andelen av disponibel totalkvote dette tilsvarer. Innføring av faste kvotefaktorer er et sentralt og

viktig forenklingstiltak. Allerede i dag har fiskerimyndighetene jevnlig en stor oppgave med å fordele strukturgevinsten fra avkortningene, og individuelle fartøys grunnkvotefaktorer endres tilsvarende. I et system med faste kvotefaktorer bør dette gjøres på en annen måte.

Etablering av en kvotebeholdning gir mulighet til å opprettholde avkortninger som begrensning ved videre strukturering samtidig som forenklingsmekanismen som ligger i faste kvotefaktorer kan benyttes. Innretningen av en kvotebeholdning vil også kunne legge til rette for stabilitet i rammebetingelsene.

4.4 Rammebetingelser for sjarkflåten

Med «sjarkflåten» mener vi her fartøy i lukket gruppe med hjemmelslengde under 11 meter, eller under 13 meter i tilfelle for makrellnot. Gruppen er relativt homogen, med i hovedsak enkeltmannsfartøy av ulik størrelse, men kan ha mannskap på både to og tre fiskere. Begrepet «sjarkflåten» brukes altså her på en måte som avviker fra uttrykket «sjark» for å ha et enkelt begrep i drøftelsen her.

I drøftingsnotatet «*Sjarkflåtens rolle i et fremtidsrettet kvotesystem*», som ble sendt på høring av Nærings- og fiskeridepartementet i mars 2018, er det grundig redegjort for betydningen av, og utfordringene for, dagens sjarkflåte. Oppsummert kan følgende faktorer trekkes frem for denne gruppen av fartøy (ved utgangen av 2017, leppefisk-fisket ekskl.):

Boks 4.14 Kvoteutvalgets forslag

Kvoteutvalgets innstilling foreslo en absolutt fysisk grense på 11 meter for fartøy med hjemmelslengde under 11 meter, og tilsvarende for 15 meter, for å oppnå målet om en differensiert flåte. I tillegg mente utvalget at også fartøy under 11 meter hjemmelslengde måtte få tilgang til en sammenslåingsordning, men med et lavere kvotetak enn resten av kystflåten. Utvalget la til grunn at den minste gruppen fortsatt skulle kunne reguleres gjennom overregulerte kvoter, men med lavere overregulering enn i dag som følge av sammenslåingsordningen.

- I antall utgjør sjarkene nesten 1 400 fartøy, om lag 23 pst. av alle merkeregistrerte norske fiskefartøy. 78 pst. av disse fartøyene har deltakeradgang utelukkende i bunnfiskerier, 16 pst. i pelagiske fiskeri, mens 6 pst. har deltakeradgang i begge sektorer.
- Flest sjarker har deltakeradgang i bunnfiskerier (torsk, hyse og sei) (84 pst.). De fleste av sjarkene er registrert i de tre nordligste fylkene (71 pst.), der det er flest i Nordland (35 pst.). Hordaland har flest deltakeradganger i pelagiske sjarkfiskerier, med 126 deltakeradganger, foran Rogaland, Møre og Romsdal og Nordland (med 122 til sammen) og hvor øvrige fylker til sammen har 58 deltakeradganger.
- Selv om alle sjarkene har en hjemmelslengde under 11 (13) meter, er deltakeradgangene i noen tilfeller tilknyttet fartøy med største lengde langt over hjemmelslengden. For torsk i nord er andelen deltakeradganger på fartøy større enn 11 meter på 22 pst., mens den for deltakeradganger i makrell, NVG-sild, sild i sør og torsk i sør ligger på mellom 37 og 63 pst.
- For de fleste sjarkfiskeriene er antall deltakeradganger redusert med 20–35 pst. siden 2003. Unntaket er torsk i sør som har økt med 40 pst., men til gjengjeld har få deltakeradganger (24).
- Gjennomsnittsalderen for fartøyene er om lag 28 år, ikke svært forskjellig fra andre hjemmelslengdegrupper i kystflåten, men betydelig høyere enn de med hjemmelslengde over 21 meter (19 år).
- Når det gjelder lønnsomheten, viser tallene fra Fiskeridirektoratets lønnsomhetsundersøkelse at sjarkene, både i konvensjonell og pelagisk sektor, har oppnådd økt driftsmargin de senere

år, men sjarkenes driftsmargin er noe lavere enn for de større fartøyene. Sjarkenes totalkapitalrentabilitet er imidlertid på samme nivå som de større fartøyene. Dette er naturlig all den tid større fartøy har hatt tilgang på strukturvirkemidler, der større fangstgrunnlag gir større driftsmargin, mens større kapitalbindinger reduserer rentabiliteten. Resultatene viser også at det er sjarkflåten som har størst egenkapitalandel og lavest gjeldsgrad.

- Lønnsomhetsundersøkelsens fartøygruppe «Konvensjonelle kystfiskefartøy under 11 meter hjemmelslengde» inneholder imidlertid svært mange fartøy uten deltakeradgang, en andel som har økt fra 21 pst. i 2009 til 52 pst. i 2017 – samtidig som antall fartøy i gruppen har økt fra 700 til 1 250.

Det er stor variasjon i kvoteutnyttelse mellom fartøyene. Det gjør at dette er den gruppen i lukkede fiskerier som i minst grad er regulert med garanterte fartøykvoter, og hvor overreguleringen tidvis er høy. For de viktigste artene (torsk, makrell og sild) har overreguleringen de siste årene vært mellom 18 og 80 pst. Sjarkflåtens deltakelse og kvoteutnyttelse i fisket etter hyse og sei har vært lav de siste årene, og det har vært tilnærmet fritt fiske.

Sjarkflåten har ikke tilgang til strukturkvoteordning. Våren 2014 sendte Nærings- og fiskeridepartementet på høring et forslag om innføring av en strukturkvoteordning for den minste kystflåten. Forslaget ble lagt bort sommeren 2014, som følge av høringsuttalelsene. Norges Fiskarlag foreslo i sin høringsuttalelse å legge forslaget på vent, mens landsmøtet i organisasjonen på høsten året etter (2015) anbefalte at også den minste flåten burde få tilgang til strukturvirkemidlet, dog med et moderat kvotetak. Det kan også leses fra Norges Fiskarlags høringsuttalelse til kvoteutvalgets innstilling, der det i tillegg heter: «*Et annet ufravikelig vilkår i denne forbindelse er kravet knyttet til forholdsmessighet mellom fartøystørrelse og kvotegrunnlag.*» Samtidig har fylkesfiskarlaget i det største sjarkfylket, Nordland, hittil sagt nei til strukturering for denne gruppen fartøy. Til høringsnotatet fra mars 2018 sa også Fiskarlaget Nord, som representerer Troms og Finnmark, nei til struktur i sjarkflåten.

Rammebetingelsene for sjarkflåten må gi mulighet for gode og lønnsomme arbeidsplasser, som gir incentiver for å ivareta fisken på en god måte, og samtidig gir grunnlag for rekruttering. Under trekkes det derfor frem tre forhold som har betydning i så måte: Samfiskeordningen,

Boks 4.15 Høringsinstansenes merknader

Nærings- og fiskeridepartementet sendte drøftingsnotatet «*Sjarkfiskeflåtens rammebetingelser i et fremtidsrettet kvotesystem*» på høring 23. mars 2018 med frist 14. mai. Til sammen 45 høringsuttalelser kom inn, fra enkeltpersoner og bedrifter (6), kommuner, regionråd og fylkeskommuner (13), departement (1), fagforeninger og næringsorganisasjoner (7), lokale, regionale og sentrale fiskeriorganisasjoner (9), forvaltningsorganer (3), politiske parti (2) og miljøorganisasjoner (2). Under gjengis noen av disse kort.

Fiskarlaget viste i sitt høringssvar til landsmøtevedtaket i 2015 der de gikk inn for moderat strukturering for gruppen under 11/13 meter (med kvotetak innenfor kombinasjonen 2+2) under forutsetning om forholdsmessighet mellom fartøystørrelse og kvotegrunnlag. Fiskarlaget Nord ønsket ikke struktur under 11 meter (under forutsetning av at samfiskeordningen fortsetter). Det samme gjorde Nordland Fylkes Fiskarlag. Noen lokale fiskarlag (Andøy, Bodø, Båtsfjord og Flakstad) sendte også egne høringsuttalelser, og var alle mot strukturering i denne flåtegruppen. Norges Kystfiskarlag var også motstander av strukturering under 11 meter, mens foreninga FSU 11/13m (For Struktur Under 11/13meter) var for dette.

Kjøperorganisasjonene som uttalte seg (Sjømat Norge, Fiskekjøpernes forening og Røst

produsentforening) var imot struktur under 11 meter. Sjømat Norge støttet en opprydding mellom hjemmels- og faktisk lengde uavhengig av strukturspørsmålet, og mente det ved eventuell strukturmulighet for den minste gruppen burde settes et kvotetak som er betydelig under 2. Norske Sjømatbedrifters Landsforening ønsket heller ikke strukturering og mente at sjarkflåten er godt rustet for fremtiden, blant annet gjennom fortsatt samfiske. Fiskekjøpernes forening gikk imot enhver form for strukturering under 11 meter.

Sametinget støttet ikke noen form for strukturering i fiskeflåten under 11 meter. Alle fylkeskommunene som avga høringsuttalelse var mot en sammenslåingsordning for fartøy under 11 meter. Trøndelag fylkeskommune mente det burde foretas en opprydding i hjemmelslengde, mens Nordland fylkeskommune mente samfiskeordningen kan bestå inntil videre under forutsetning av at det er minst to mann om bord. Troms fylkeskommune mente at dersom sammenslåing innføres må det gjøres med et kvotetak på 2. Finnmark fylkeskommune var også imot forslaget om en sammenslåingsordning, og viste til at fartøygruppen under 11 meter er den viktigste bidragsyteren til aktivitet i små kystsamfunn i Finnmark.

gruppeinndeling og profesjonalisering av fartøygruppen.

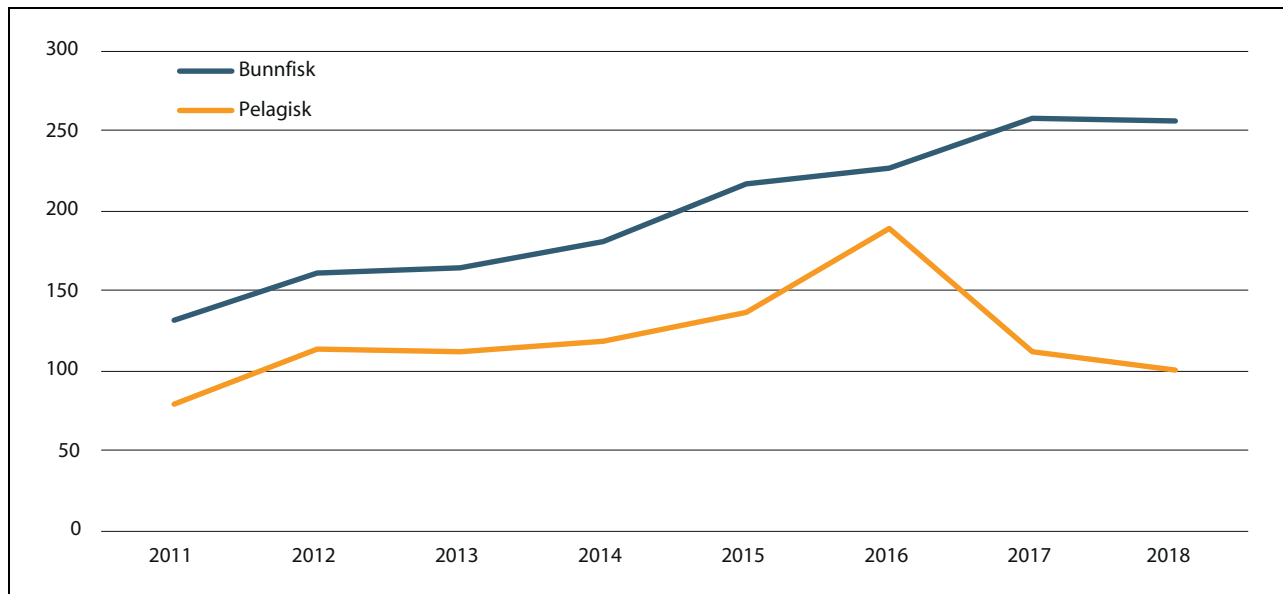
4.4.1 Samfiskeordningen

Sjarkflåten i både torskefiskerier og pelagiske fiskerier har adgang til såkalte samfiskeordninger, men ordningene er ulike både med hensyn til målsetting og vilkår. Der ordningen i pelagiske fiskerier, som opprinnelig kom i 1990, har en biologisk begrunnelse (mindre trenging av sild, færre fiskeoperasjoner og bedre mulighet for å berge sild til låssetting/steng), var bakgrunnen for samfisket i torskefisket fra 2010 først av sikkerhetsmessig og så av økonomisk karakter. Med samfiske i pelagiske fiskerier menes adgangen som to fartøy har til å samarbeide om notfiske for låssetting. Samfiske innenfor torskefiskeriene innebærer at et far-

tøy kan fiske hele eller deler av en kvote som opprinnelig er tildelt et annet fartøy.

Samfiske i pelagisk sektor gjelder notfartøy under 15 meter største lengde for låssetting av fangst av NVG-sild, sild i Nordsjøen eller Skagerak eller makrell. Adgangen til samfiske og samføring av pelagiske fangster, gjelder fartøy i både åpen og lukket gruppe avhengig av fiske-slag. I 2017 deltok 111 samfiskelag i samfiske etter pelagiske fiskeslag.

Bakteppet for samfiske i torskefiskeriene i 2010 var den dårlige sesongen disse hadde hatt i 2009, med lave torskepriser og tidvis liten kjøperinteresse i kjølvannet av finanskrisen. Formålet var imidlertid først å tilrettelegge for en sikrere avvikling av fisket, og dernest bedre lønnsomhet for de minste fartøyene. Dette skulle oppnås gjennom økt kvotegrunnlag og bemanning på det enkelte fartøy. Samfisket i torskefiskeriene er ute-



Figur 4.14 Antall samfiskelag i pelagisk og bunnfisksektoren, 2011–2018.

Kilde: Fiskeridirektoratet, Norges Råfisklag og Sildesalgslaget

lukkende tilgjengelig for fartøy under 11 meters hjemmelslengde. Siden 2016 har overreguleringen til fartøy i samfiskelag blitt redusert dersom det aktive fartøyer tilhører en annen lengdegruppe enn det passive fartøyet. Dette har i stor grad motvirket at fartøy med faktiske lengde større enn 11 meter har fisket store deler av overreguleringen til sjarkflåten. I 2017 var det 257 samfiskelag i torskefiskeriene.

Allerede i 2011 pekte Kystfiskarlaget på at anledningen til å samfiske med seg selv ga ordningen innslag av strukturering, og at den bidro til økt kapasitet slik at overreguleringen måtte tas ned.

Samfiskeordningen kan ha bidratt til at lønnsomheten i gruppen «Konvensjonelle fartøy under 11 meter hjemmelslengde» har tatt seg opp i senere år.

Figur 4.14 under viser antall samfiskelag innen torskefiskeriene og pelagiske fiskerier i perioden 2011–2018.

Det var relativt stor økning i begge sektorene frem til 2016. Antallet i pelagisk sektor er siden redusert, mens det fortsatte å vokse i bunnfisk før det flatet ut det siste året.

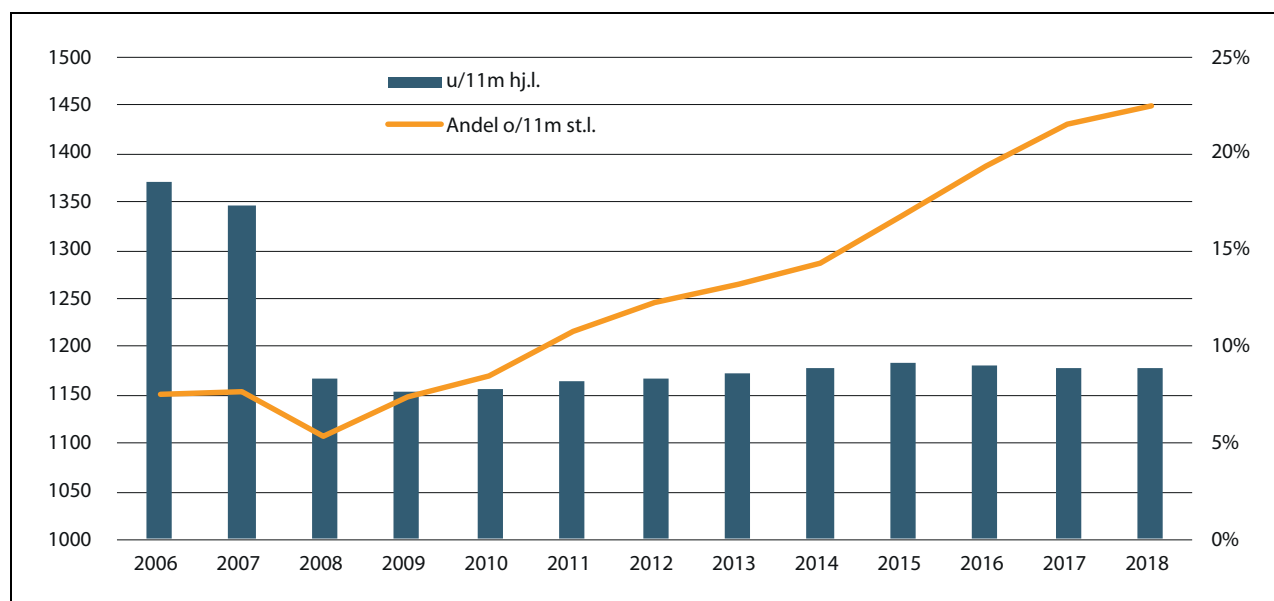
Påstanden om at samfiskeordningen i torskefisket i praksis i dag utgjør en skjult form for strukturering er berettiget når man ser på hvordan ordningen fungerer. Når samfisket skjer med seg selv og uten ekstra mannskap, er det lite igjen av den sikkerhetsmessige gevinsten ved at to fisket sammen. Den økonomiske gevinsten vil imidlertid være til stede, og kanskje i like stor grad

som for de gruppene som har tilgang til strukturkvoteordninger, ettersom man unngår avkorting i kvotegrunnlag i samfiskeordningen. Samfiskeordningen, sammen med forventningene om en fremtidig strukturkvoteordning for sjarkflåten, kan derfor ha hatt stor betydning for at verdien på kvoter har økt i denne gruppen.

Kvoteverdien er av stor betydning for nyrekruttering i sjarkflåten. Når verdien av deltakeradgangen stiger, vil det vanskeliggjøre finansieringen for unge fiskere som ikke kan skilte med tilstrekkelig egenkapital. Sjarkflåtens betydning som sysselsetter i kystdistriktene reduseres samtidig, når fartøy blir liggende uvirksom til kai som konsekvens av at to kvoter fiskes på ett fartøy ved bruk av samfiskeordningen.

4.4.2 Kvoteberegningsgrunnlaget for sjarkflåten

Som i andre deler av fiskeflåten tenderer også fartøyene i sjarkflåten over tid til å bli stadig lengre og bredere, få større motorkraft, lagringskapasitet og være generelt bedre utrustet for å ivareta et sikkert og effektivt fiskeri som byr på langt bedre arbeidsmiljømessige forhold enn tidligere. En deltakeradgangs hjemmelslengde bestemmes som regel av den faktiske lengden på det fartøy som opprinnelig ble tildelt deltakeradgangen ved lukkingen av fiskeriet, eller ved en senere skjæringsdato. I dag er de aller fleste fartøyene som ble tildelt deltakeradgang ved lukkingen skiftet ut med et nyere fartøy.



Figur 4.15 Antall deltakeradganger torsk Nord med hjemmelslengde under 11 meter, og andelen på fartøy med faktisk lengde over 11 meter per 31. desember.

Kilde: Fiskeridirektoratet

I de lukkede gruppene med hjemmelslengde under 11 meter (13 meter for makrellnot) var tallet på fartøy med faktisk lengde større enn 11 meter som vist i oversikten under (antall deltakeradganger i parentes) per 12. februar 2018:

Torsk nord	(1 177):	22 pst.
Torsk sør	(24):	63 pst.
Makrell, not og garn/snøre	(291):	37 pst.
NVG-sild	(80):	38 pst.
Nordsjøsild	(44):	45 pst.

For å illustrere utviklingen over tid kan man ta utgangspunkt i lukket gruppes fiske etter torsk i nord, der antall deltakeradganger har vært relativt konstant i perioden etter 2009, da kondemneringsordningen opphørte, til tross for årlige tildelinger av rekrutteringskvoter. I figur 4.15 illustreres andelen av deltakeradgangene under 11 meter hjemmelslengde som er tilknyttet fartøy med en største lengde over 11 meter. Noen av disse er tilknyttet fartøy over 21 meter faktisk lengde – i størrelsesorden 4–7 fartøy – mens størstedelen befinner seg på fartøy mellom 11 og 14,9 meter.

Figur 4.17 viser at på ti år har andelen av deltakeradgangene blant konvensjonelle kystfartøy etter torsk Nord under 11 meter hjemmelslengde, som er registrert på fartøy større enn 11 meter, økt fra 7 til 23 pst.

Flåtens tekniske fangstkapasitet bestemmes ikke utelukkende av fartøyets lengde eller bredde. Det er mange andre forhold ved design og utrustning som påvirker dette.

Finnmarksmodellen, eller tilsvarende inndelingen i andre fiskerier, tilhører de viktigste verktøy vi har for å ivareta målet om en differensiert flåte med tanke på størrelse. Landsdelsbindingen (tidligere fylkesbinding) bidrar til at fordelingen av kvotegrunnlaget mellom landsdelene holder seg relativt stabil. Samtidig vil fangstmuligheter endres over tid, slik at fartøyeierne gjør sine tilpasninger til fangstmulighetene gjennom endringer av sitt driftsmiddel. Det kan dreie seg om endringer om bord for å ta i bruk nye redskaper, utskifting eller nybygg av fartøy. Dette kan rokke ved målsetningen om en størrelsesmessig differensiert flåte.

Strukturen som ble lagt ved lukkingen av torkefisket nord for 62°N i 1990, senere skjæringsdatoer og gjennom innføringen av Finnmarksmodellen i 2002, er ikke nødvendigvis den mest gunstige gitt dagens situasjon. Teknologitviklingen innen enkelte redskapstyper kan siden den gang ha erstattet og redusert en stor del av mannskapsbehovet. I tillegg påvirkes fangstmulighetene av reguleringsgrep og bestandsutvikling. Leppeskog og kongekrabbe kan nevnes som eksempler på nye arter som har fått stor kommersiell verdi og betydning for flåten.

Finnmarksmodellen har bidratt til å opprettholde en differensiert flåte. Innføring av strukturkvoteordning i noen, men ikke alle, fartøygrupper



Figur 4.16 To fartøy på hhv. 10,98 og 10,5 meter, byggeår 2018 og 1971.

Foto: Frode Adolfsen/Fiskeribladet

har betydning for den relative fordeling av antall fartøy i gruppene. Etter strukturpausen, i 2007, da også fartøy under 15 meter fikk tilgang til strukturvirkemiddelet, ble fartøy mellom 10 og 11 meter hjemmelslengde innlemmet i den minste gruppen i Finnmarksmodellen, som ikke fikk tilgang til strukturkvoteordning. I februar 2008 endres størrelsesbegrensningen for fartøy i konvensjonell kystflåte fra 28 meter til 300 m³ lasteromsvolum, noe som økes til 500 m³ inkludert øvrige rom i september 2010. I figur 4.17 er torskefangsten i konvensjonell kystflåte illustrert etter fartøyenes faktiske lengde i årene 2004 og 2017.

Diagrammet til venstre viser at det bare er små forskjeller mellom tildelte kvoter per hjemmelslengdegruppe og fangst etter faktisk lengde i kystflåten i 2004. Eneste nevneverdige avvik er at de største fartøyene (21–28 meter) tar fire pst. mer enn deres kvoteandel, på «bekostning» av de med lengde mellom 15 og 21 meter.

Kakediagrammet til høyre (2017) viser at den eneste lengdegruppen som opprettholder sin andel er fartøy mellom 11 og 15 meter ift. 2004. Sannsynligvis skyldes dette at det følger ekstra sertifikatplikt og andre regler for fartøy over 15 meter (bl.a. fjordlinjebestemmelser), men også siden det fylles på med fartøy fra den mindre gruppen – som vi ser har «mistet» andeler av fang-

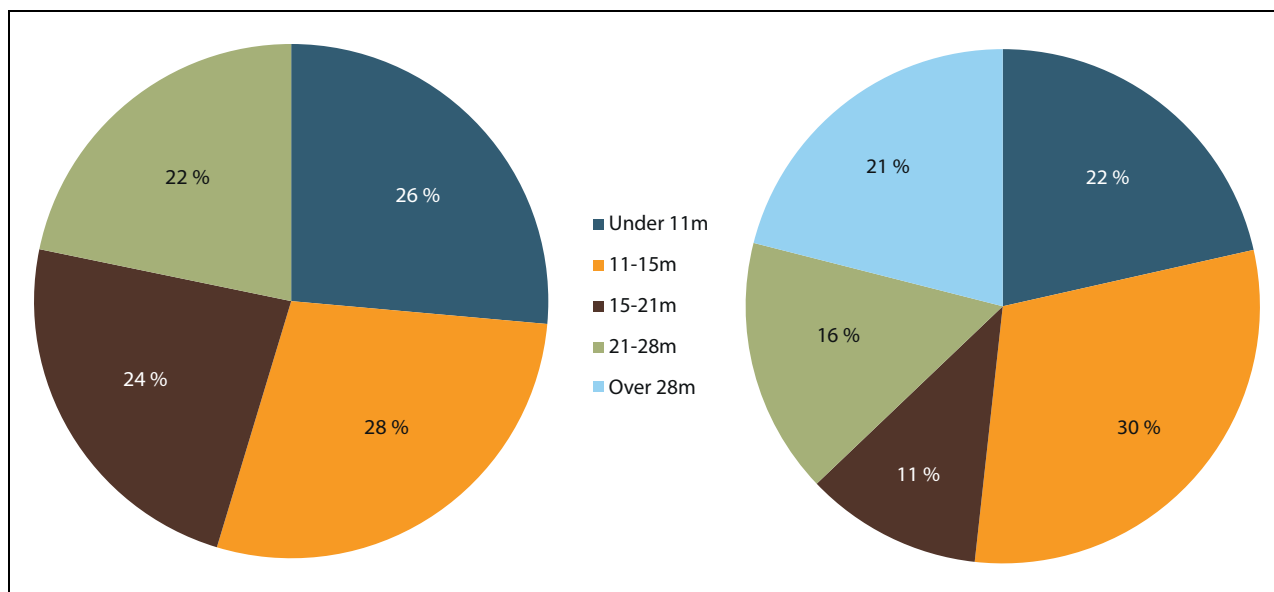
sten. Det mest iøynefallende er at fartøy over 28 meter, som har kommet til etter lengdebegrensningen ble endret i 2008, nå tar nesten en fjerdedel av all torskefangst i kystflåten. Andelen av fangsten som tas av fartøy mellom 15 og 21 meter faktisk lengde er nå under halvparten av hva den var i 2004 – mye som følge av at også disse har skiftet ut fartøy med noen som er lengre.

4.4.3 Profesjonalisering av sjarkfiskeflåten

En sjarkflåte rustet for fremtiden må være lønnsom for å bidra til trygge og gode arbeidsplasser. I tillegg må den være utrustet for å bringe på land førsteklasses råstoff som kan gå til ulike anvendelser av fisken, til godt betalende marked. I tillegg har sjarkflåten en betydelig rolle for fiskeriaktiviteten i mange kystdistrikt. Samtidig stilles det forventninger om at denne flåtegruppen skal ivareta mye av rekrutteringen til næringen, hvilket igjen stiller krav om at lønnsomheten må være god nok til en konkurransedyktig avlønning, og tilby attraktive arbeidsplasser.

De siste årene med høye kvoter og god tilgjengelighet i torskefisket, samt gode priser, har gitt god lønnsomhet og optimisme i også denne delen av flåten.

God lønnsomhet virker imidlertid på to måter når det kommer til rekruttering. Det har positiv



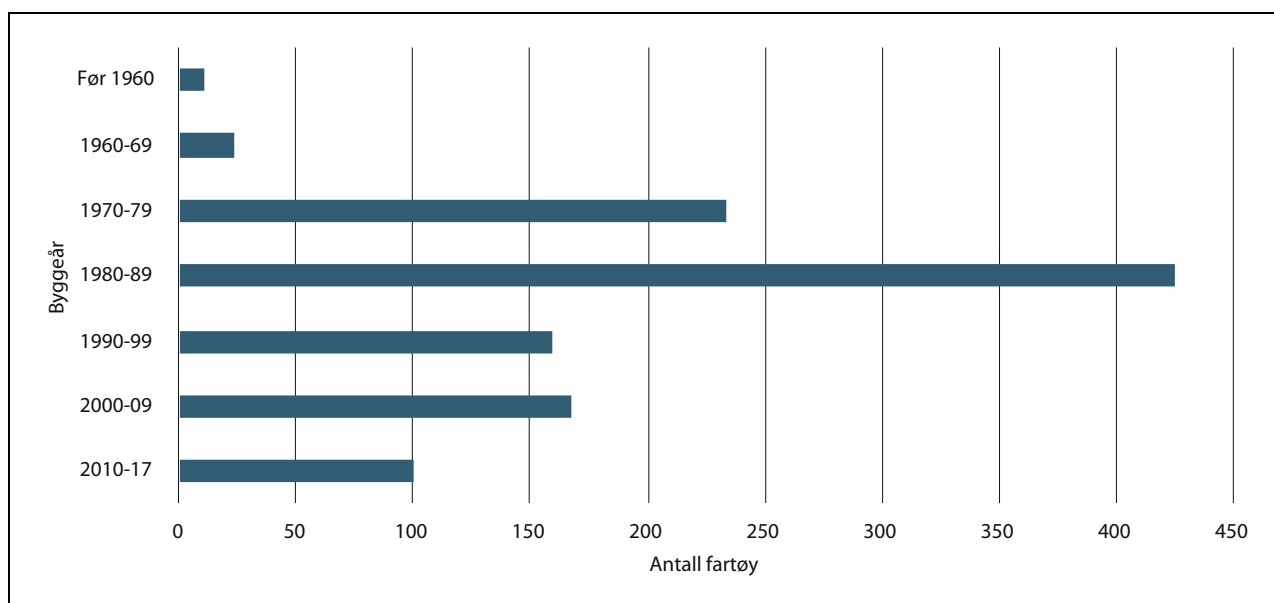
Figur 4.17 Torskfangst i konvensjonell kystflåte, 2004 (venstre) og 2017 (høyre), etter fartøyets faktiske lengde

betydning i retning av at flere tiltrekkes til et arbeidsliv på havet når det kan forventes god avlønning, men i negativ retning trekker det at økte kvoteverdier kan fungere som en effektiv sperre for unge som ønsker seg inn i næringen som fartøyeier. Anledningen til å samfiske med seg selv vil kunne gi en ytterligere forverring av rekrutteringsmulighetene siden konkurransen blir større, og kvoteverdien presses opp.

Gjennomsnittsalderen for fartøy i sjarkgruppen var 28,1 år per februar 2018. En stor del av dagens flåte er bygget på 70- og 80-tallet.

En alternativ fremgangsmåte for strukturering kan være en kondemneringsordning for sjarkflåten, der fangstkapasitet kjøpes ut og kondemneres, og det oppgitte kvotegrunnlaget (strukturevinsten) fordeles på de gjenværende fartøyene i gruppen.

Med gitte forutsetninger kan kostnaden for en slik kondemneringsordning kalkuleres. Om vi utelukkende holder oss til torskefisket i nord og konvensjonell kystflåte under 11 meter er summen av kvotefaktorene i gruppen cirka 2 400 (fra 1. januar 2019). Hvert fartøy i gruppen har mellom 1,26 og 2,35 kvotefaktorer, avhengig av hjem-



Figur 4.18 Sjarkflåten i konvensjonell kystgruppe. Antall per 2017.

melslengde (fra under 7 meter, til mellom 10 og 11 meter). På usikre forutsetninger og premisser kan kostnaden for en kondemneringsordning, der 10 pst. av faktorene kjøpes ut, løselig anslås til å bli på om lag kr 200 mill. Disse kvotefaktorene kan så fordeles på resten av gruppen, med 10 pst. økning i kvotegrunnlag per fartøy. Effekten vil være høyere dersom man tar høyde for at kvotegrunnlaget i sjarkgruppen reduseres med 22 pst. som følge av innplassering i ny hjemmelslengdegruppe for de med faktisk lengde over 11 meter. For å ta høyde for kondemnering i andre lukkede grupper uten strukturmuligheter kan kondemneringsbeløpet anslagsvis økes til kr 250 mill.

Det må understrekes at beregningene ovenfor tar utgangspunkt i usikre forutsetninger om prissetting. Innføring av en kondemneringsordning vil i seg selv påvirke kvoteverdiene. Dersom man innretter reglene for en kondemneringsordning slik at de legger til rette for at eldre uhensiktsmessige fartøy tas ut, vil tilslutningen til ordningen uansett bli bedre, og det kan bidra til en viss modernisering av sjarkflåten.

4.4.4 Oppsummering

Også fiskeflåten må holde tritt med utviklingen i resten av samfunnet for å kunne tilby arbeidskraften konkurransedyktige betingelser. I alle andre deler av fiskeflåten enn i sjarkflåten er dette muliggjort gjennom strukturering som har gitt fartøy større driftsgrunnlag og derigjennom økt driftsmargin. Sjarkgruppene har hittil vært unntatt fra strukturvirkemiddelet, som følge av deres viktige rolle for kystsamfunn og som råstoffleverandør til lokal fiskeindustri.

En forsiktig effektivisering for sjarkflåten kan gjennomføres gjennom en begrenset kondemneringsordning, som kan bidra til en forsiktig strukturendring.

I konvensjonell kystflåte står det årlig store mengder sei og hyse igjen på gruppeknoten til fartøy under 11 meter hjemmelslengde, til tross for svært høy overregulering. Det utgjør et potensiale for økt utnyttelse.

En avvikling av samfiskeordningen i reguleringen av torskefisket i nord vil ikke redusere mulighetene for fartøyeiere til å gå sammen som mannskap på hverandres fartøy for derigjennom å øke sikkerheten.

Ved en overgang til gruppeinndeling etter faktisk lengde, vil andelene i de ulike gruppene i kystflåten ligge fast over tid.

4.5 Rekruttering til fiskerinæringen

Det meste av Norges fiskeressurser fiskes i dag innenfor kvoteregulerte, lukkede fiskerier. I takt med at fiskerinæringen er blitt mer effektiv, har antallet sysselsatte personer gått ned. Samtidig legger forvaltningsregimet til rette for at kvotene i de kommersielt viktige fiskeslagene fiskes opp, og det er stor etterspørsel etter å arbeide i næringen. I dette perspektivet kan rekruttering til næringen sies å være kun en begrenset problemstilling.

Rekruttering til fiskerinæringen handler likevel om mer enn å legge til rette for at antallet yrkesaktive fiskere er tilstrekkelig for at fiskeressursene høstes på en effektiv måte. Det kan også innebære å aktivt legge til rette for at unge som vurderer å tre inn i fiskerinæringen, uten å ha adgang til å delta med fartøy i lukkede fiskerier, gis muligheter til å høste kunnskap og erfaringer fra næringen. Det vil gi inntekter fra fiskerivirk-somhet som vil kunne bidra til å finansiere en eventuell inntreden i fiskerinæringens lukkede fiskerier.

Siden 2010 er det tildelt deltakeradganger i rekrutteringsøyemed (gjørne kalt rekrutteringskvoter) etter objektive kriterier. I perioden 2010–2019 er det tildelt 10 deltakeradganger per år, med unntak av 2010, 2014, 2017 og 2019 da hen-

Boks 4.16 Kvoteutvalgets forslag

Utvalget mente at rekrutteringskvoter bør avvikles eller bli en årlig ordning der kvantum tas fra avsetningen til ekstrakvoter. Utvalget mente at dagens system med rekrutteringskvoter ikke er forenelig med forslaget om faste kvotefaktorer. Utvalget foreslo at rekrutteringsordninger skulle avvikles i sin nåværende form, og at ev. ekstra kvoter til rekrutteringsformål hentes fra den årlige ekstrakvoteavsetningen. Det vil si at rekrutteringskvoter ikke tildeles som en nytildeling av en fisketillatelse, men som en årlig ekstrakvote. I det ligger at utvalget mente at nyrekruttering til fiskeryrket burde stimuleres på andre måter enn at staten deler ut tillatelser i lukkede fiskeri.

Utvalget foreslo at det fastsettes faste andeler til åpne grupper. Utvalget foreslo ikke endring i hvor mye som skal avsettes, bare at en i overgangen til faste kvoteandeler gir åpne grupper en fast andel.

Boks 4.17 Høringsinstansenes merknader

Norges Fiskarlag viser til at de har vært kritisk til måten det tildeles rekrutteringskvoter i kystflåten på, og mener at rekruttering av fartøyeiere ivaretas på en bedre måte gjennom målrettede økonomiske tiltak. Norges Kystfiskarlag viser til at tildeling av rekrutteringskvoter må videreføres og tas av totalkvoten. Samtidig bør antall årlige tildelte rekrutteringskvoter økes og kunne endres i takt med årlige svingninger i antall kvalifiserte søkere. Fiskeridirektoratet støttet utvalgets forslag om å avvike ordningen med tildeling av nye fisketillatelser for rekruttering, da dette vil føre til en devaluering av de kvotefaktorer som allerede eksisterer. Fiskeridirektoratet viste til at alternative måter for å sikre rekruttering burde utredes, og viste særlig til gunstige finansieringsordninger for kjøp av fartøy.

holdt 11, 23, 15 og 14 deltakeradganger ble tildelt. Til sammen er det i rekrutteringsøyemed for perioden 2010–2019 tildelt 110 deltakeradganger i torsk nord, 11 i makrell og 2 i NVG-sild. Til disse 123 adgangene var det til sammen 572 søkere. Siden 2015 har tendensen vært en tiltakende søknadsmasse, og for de siste 10 deltakeradgangene for 2019 var det til sammen 127 søkere. Av de 123 er 117 fortsatt aktive.

Fra 2017 har kvantumet til rekrutteringskvotene blitt tatt fra toppen av norsk totalkvote, mens det tidligere ble hentet fra de respektive gruppekvotene (fartøy med hjemmelslengde under 11 meter, og mellom 11 og 14,99 meter). For 2019 utgjorde kvotene i torskefisket tildelt til og med 2018 til sammen 5 410 tonn i garanterte kvoter til fartøy med rekrutteringsdeltakeradgang, tilsvarende om lag 1,62 pst. av norsk totalkvote for torsk.

4.5.1 Åpen gruppe

I reguleringen av fisket etter de fleste kommersielt interessante fiskeslag finner vi innslag av åpne fiskerier. I noen fiskerier er åpne grupper regulert med egne gruppekvoter som varierer med størrelsen på norsk totalkvote, mens i andre fiskerier er åpne grupper regulert med en avsetning der hovedregelen er at denne ikke varierer med størrelsen på norsk totalkvote.

I fisket etter torsk utgjør åpen gruppes andel 10,9 pst. av konvensjonelle kystfiskefartøys andel i den grunnleggende ressursfordelingen. I fisket etter hyse og sei utgjør andelene henholdsvis 8 pst. og 14 pst. av andelene til konvensjonelle fartøy. Det avsettes 2 000 tonn NVG-sild, 650 tonn makrell og 150 tonn sild i Nordsjøen og Skagerak til åpen gruppe. For kongekrabbe er det et åpent fiskeri vest av Nordkapp, utenfor det kvoteregulerte området, mens åpen gruppe i det kvoteregulerte fisket etter kongekrabbe (Øst-Finnmark) er basert på fartøys og eiers registeradresse og står i en særstilling blant åpne fiskerier.

Enkelte fiskerier er generelt åpne for fartøy av en viss størrelse (blåkveite for kystflåten og reke-tråling i nord). Når det gjelder lodde i Barentshavet, er hele kystgruppen regulert som en åpen gruppe med egen gruppekvote som varierer med størrelsen på norsk totalkvote. Arter som ikke er kvotebelagte inngår også i åpen gruppes fangstmuligheter.

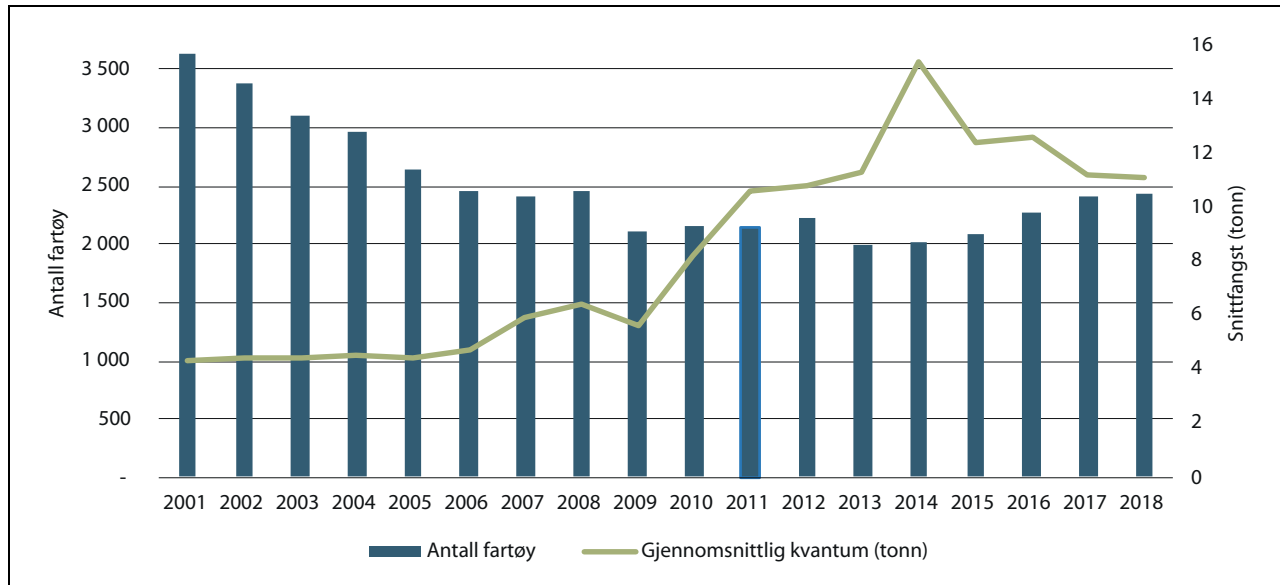
For mange unge fiskere er åpne fiskerier den viktigste rekrutteringsarenaen, men åpen gruppe møter ikke bare behovet for unge fiskere som er på vei inn i næringen. I mange tilfeller er det erfarne fiskere som benytter mulighetene i åpen gruppe til å trappe ned etter et langt yrkesliv på havet, og noen fiskere kan også tilbringe hele sitt yrkesliv med fiske i åpne grupper. Åpne grupper og uregulerte fiskerier byr fortsatt på mange muligheter.

Det viktigste åpne fiskeriet i Norge er fisket etter torsk nord for 62°N, hvor det i 2017 og 2018 deltok om lag 2 400 fartøy. Disse fartøyene utgjorde 40 pst. av alle merkeregistrerte fartøy ved utgangen av 2018, eller 45 pst. av alle fartøy som leverte fangst.

I det videre vil vi derfor i teksten konsentrere oss om dette fiskeriet, selv om det avviker noe fra åpne grupper i andre fiskerier.

I årene 2011 til 2017 har åpen gruppes andel av norsk totalkvote av torsk utgjort 6,12 pst. Åpen gruppe sine fiskemuligheter avhenger ikke bare av kvotestørrelse, men også fiskens tilgjengelighet og været. Torskefisket har de siste årene hatt gode sesonger. I figur 4.19 fremgår antall fartøy i åpen gruppe og gjennomsnittlig fangst per fartøy i perioden 2001–2018.

Antall deltakende fartøy falt jevnt i perioden 2001–2013, fra cirka 3 600 til 2 000, men har etter 2013 økt med om lag 20 pst. Fra 2009 til 2014 har gjennomsnittsfangsten av torsk økt fra 6 til 15 tonn per fartøy. Dette skyldes blant annet høye kvoter og til dels fritt fiske for fartøy under 11 meter. I 2018 falt gjennomsnittsfangsten tilbake til



Figur 4.19 Antall fartøy og gjennomsnittlig fangst per fartøy i åpen gruppe etter torsk, 2001 – medio august 2018.

Kilde: Fiskeridirektoratet

om lag 11 tonn. Det er kanskje særlig i de nordligste delene av landet at forholdene har ligget til rette for deltakelse i åpen gruppe, gjennom ferskfiskordning (og torsk tilgjengelig hele året), distriktskvote (2018) og kongekrabbefiske. At man i kongekrabbefisket de senere år har hatt en forutsetning om en minimumsinntekt fra annet fiske for tildeling av kongekrabbekvote, kan også ha bidratt til ekstra deltakelse i torskefisket. Samtidig er også kystfiskekvoten knyttet til fiske i åpen gruppe.

4.5.1.1 Kystfiskekvoten

Kystfiskekvoten er et tilleggskvantum til fartøy i åpen gruppe i fisket etter torsk nord for 62°N med eier bosatt i Finnmark, Nord-Troms og i enkelte kommuner i resten av Troms og Nordland. Kystfiskekvoten ble innført av Fiskeri- og kystdepartementet i 2011, som følge av en overenskomst med Sametinget om tiltak til oppfølging av Kystfiskeutvalget. Kystfiskeutvalget var et ekspertutvalg som utredet hvem som hadde rett til å fiske i havet utenfor Finnmark, og avga sin innstilling «Retten til å fiske i havet utenfor Finnmark» (NOU 2008: 5) i februar 2008. Formålet med kystfiskekvoten var: «... å bidra til å styrke næringsgrunnlaget for dei minste fartøya i samiske kyst- og fjordområde og i andre utsette kystsamfunn».

Det blir gjort en egen årlig avsetning til kystfiskekvoten på 3 000 tonn torsk. Dette kvantumet er fordelt som en tilleggskvote til merkeregis-

trerte fartøy i åpen gruppe som fyller vilkårene for å delta i ordningen. Størrelsen på avsetningen har vært uavhengig av størrelsen på norsk totalkvote. I 2019 er kystfiskekvoten for hvert enkelt fartøy satt til et kvotetillegg på 7 tonn torsk.

Fisket innenfor kystfiskekvoten kom først i gang i mai 2011, men ordningen ble bare i begrenset grad utnyttet i årene 2011 til 2015 på grunn av de samlede regulerings situasjonen, jf. tabell 4.6. I årene 2016 til 2018 har kvoteutnyttelsen vært høy og avsetningen har vært overfisket de siste to årene. Overfisket henger i høy grad sammen med overfisket i åpen gruppe.

Kystfiskekvoten har høstet kritikk, både for ikke å være tilstrekkelig målrettet, men også for på generell basis å skape urettferdighet mellom fiskere med ulikt bosted.

4.5.1.2 Hvem deltar i åpen gruppe?

De siste to årene har om lag 2 400 fartøy deltatt i fisket etter torsk i åpen gruppe.

Tabell 4.7 viser utvikling i antall fartøy som har levert fangst i åpen gruppe i torskefiske i nord både totalt og fylkesvis for tiårsperioden 2009–2018.

Dersom en ser på de fylkesvise endringene, er det Finnmark som har hatt størst økning i antall fartøy. Økningen har vært størst de siste tre-fire årene, noe som har sammenheng med bruken av kystfiskekvoten og også fisket etter kongekrabbe.

Tabell 4.6 Kvoter, fangst, kvoteutnyttelse og deltakelse i fisket innenfor kystfiskekvoten 2011–2018

År	Avsetning (tonn)	Tilleggskvote (tonn) ¹	Fangst (tonn)	Utnyttelsesgrad (pst.)	Antall deltakende fartøy	Gjennomsnittlig fangst pr. fartøy (tonn)
2011	3 000	6	286	10 pst.	124	2,3
2012	3 000	6	745	25 pst.	209	3,6
2013	3 000	12	178	6 pst.	84	2,1
2014	3 000	12 (24)	708	24 pst.	170	4,2
2015	3 000	12 (24)	560	19 pst.	115	4,9
2016	3 000	16 (26)	2 597	87 pst.	256	10,1
2017	3 000	16 (26)	3 570	119 pst.	329	10,9
2018	3 000	16 (21)	6 384	213 pst.	561	11,4

¹ Maksimalkvotetillegg deler av året

Kilde: Norges Råfisklag per 11. februar 2019

Tabell 4.7 Fylkesvis fordeling av antall fartøy i åpen gruppe i torskefiske i nord.

Fylke	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Finnmark	349	378	361	390	328	335	405	477	591	647
Troms	436	432	394	432	370	378	363	392	394	403
Nordland	657	687	708	752	694	726	735	766	746	718
Trøndelag	259	258	244	237	217	208	201	204	210	205
Møre og Romsdal	297	306	320	286	272	256	254	262	277	278
Sogn og Fjordane	47	46	46	48	43	44	46	56	66	59
Hordaland	31	22	32	33	23	27	37	57	66	57
Rogaland	18	19	12	12	16	13	17	23	22	22
Agder/Østlandet	17	15	21	29	26	28	32	31	35	34
	2111	2163	2138	2219	1989	2015	2090	2268	2407	2423

Kilde: Fiskeridirektoratet.

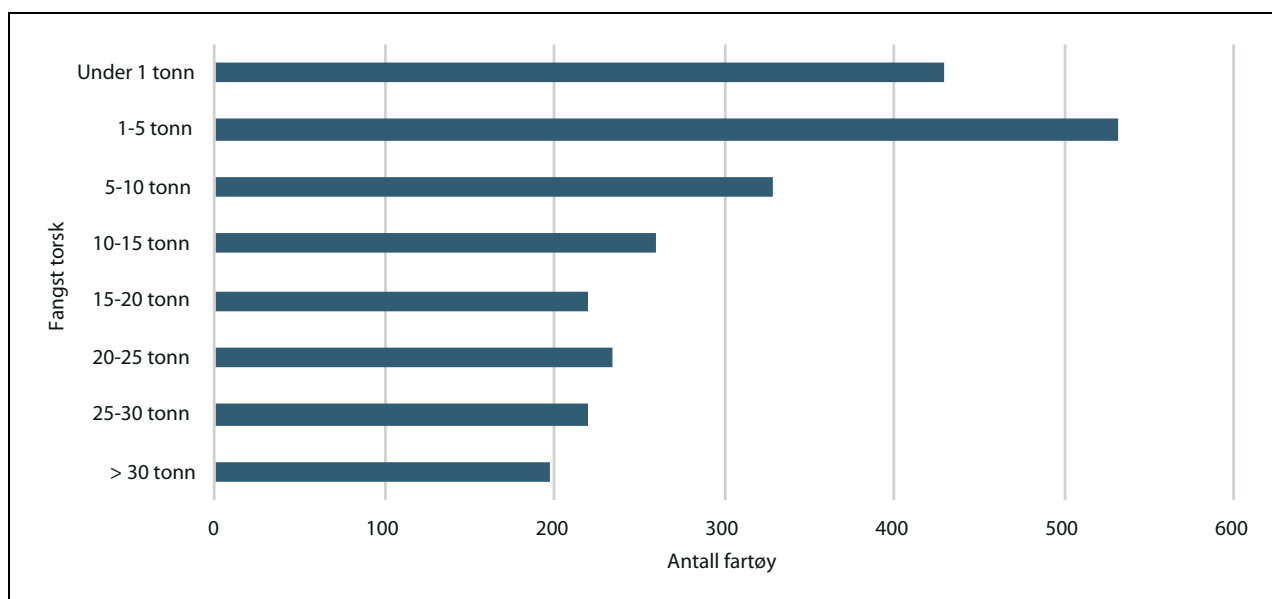
Ser vi på tidsrommet fra 2015 frem til 2018 øker deltakelsen i alle fylker.

At deltakelsen i et åpent fiskeri varierer er i tråd med det en kunne forvente ut fra de økonomiske insentivene som ligger til grunn: Ved god lønnsomhet vil interessen for å delta øke og ved dårlig utkomme fra fisket vil enkelte falle fra.

Variasjonen i kvoteutnyttelse er stor blant fartøyene i åpen gruppe torsk. I 2017 og 2018 var gjennomsnittlig torskefangst per fartøy på cirka 11 tonn, fire tonn lavere enn i 2014 da de minste fartøyene hadde fritt fiske etter torsk fra årets start. Men i tillegg til garantert fartøykvote, og i noen tilfeller maksimalkvoten, har fartøy i åpen

gruppe hatt anledning til å fiske på både ferskfiskordning, kystfiskekvote og, i 2018; distriktskvoten. Av den grunn kan enkeltfartøys avvik fra fartøykvoten være svært stor.

Figur 4.20 viser den store variasjonen som beskrevet ovenfor. Om lag 40 pst. av fartøyene tar mindre enn 5 tonn torsk. Gjennomsnittsfangsten for disse er på cirka 1 700 kilo torsk, til en verdi av rund 25 000 kroner, halvparten av hva en fritidsfisker kan fiske og omsette for i løpet av ett år. For de resterende 60 pst. av fartøyene er gjennomsnittsfangsten drøye 20 tonn, til en verdi av cirka kr 300 000.



Figur 4.20 Antall fartøy i åpen gruppe, etter torskefangst i intervaller i 2017.

Kilde: Fiskeridirektoratet

I figur 4.21 vises alderssammensetning og manntallsstatus for majoritetseiere i åpen gruppe i 2017. I fiskermanntallet skilles det mellom heltidsfiskere (registrert på blad B) og deltidsfiskere (registrert på blad A). Figuren viser at nesten halvparten (47 %) av fiskerne i åpen gruppe er 60 år eller mer, hvorav halvparten er Blad A-fiskere.

De siste ti årene (2009–2018) har det vært en økning av fartøyene i åpen gruppe som er eid av fiskere på blad B (heltidsfiskere), fra 51 pst. til 63 pst.

Tabell 4.8 viser skifting mellom lukket og åpen gruppe i torskefisket i nord i perioden 2014 til 2018.

Antall fiskere med overgang fra åpen til lukket gruppe i torskefisket i perioden 2014–2018 var svakt økende med 34–49 fiskere fra ett år til et annet. Mobiliteten motsatt vei (fra lukket til åpen gruppe) var noe sterkere, fra 36 fra 2014 til 2015, til 60–70 over de to neste årsskiftene, før den faller tilbake i 2017/2018. Nettoeffekten er dermed begrenset, med en netto økning på totalt 34 fiskere/fartøy til åpen gruppe i løpet av de fire årene (2014–2018), blant annet som følge av en netto avgang fra åpen gruppe fra 2017 til 2018.

Går man nærmere inn bak tallene så viser de at fra 2016 til 2017 kom økningen nesten utelukkende i Finnmark, mens det mellom 2015 og 2016 hovedsakelig var Nordlands- (+14) og Finnmarksfiskere (+6) som solgte seg ut av lukket gruppe og gikk inn i åpen gruppe. Tall for 2017–2018 viser at denne utviklingen har avtatt noe. Veksten i antall fartøy i åpen gruppe kan langt fra forklares av

avgang fra lukket gruppe alene. Tabell 4.8 viser også åpen gruppes bidrag som rekrutteringsarena for lukket gruppe.

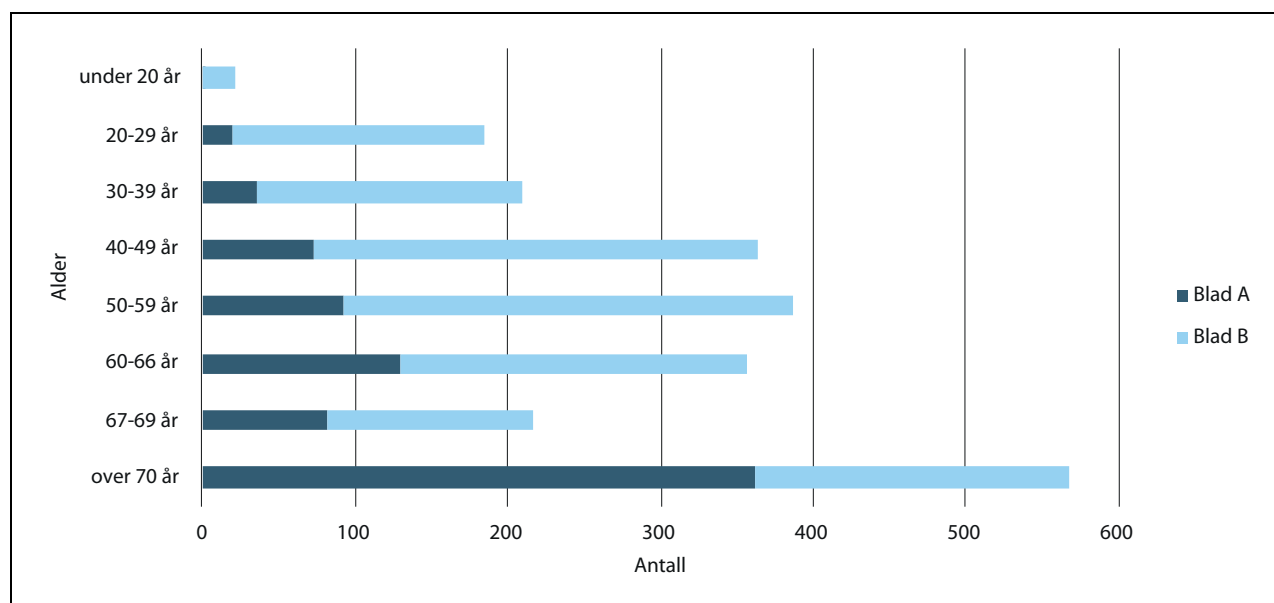
Det er viktig å fortsatt legge til rette for en åpen gruppe som rekrutteringsarena for unge fiskere som ønsker å satse på et yrkesliv i næringen, også som et virkemiddel for å nå målet for næringen om å tilrettelegge for sysselsetting og bosetting i kystdistriktene.

4.5.2 Generelle ordninger for rekruttering

For å kunne rekrutteres til fiskeryrket er det viktig å ha kjennskap til næringen.

En ordning som har virket i en årrekke er ungdomsfiskeordningen, som gir ungdom mellom 12 og 25 år anledning (etter påmelding) til å fiske og omsette fangst i løpet av sommeren. Det gir ungdom, gjerne sammen med forelder eller bestefor-elder, en god anledning til å bli kjent med yrket. Som figur 4.22 viser, har antall deltakere i ungdomsfiskeordningen innen Råfisklagets distrikt vært fallende over tid. Figuren viser også hvordan utviklingen i fangsten fra ungdomsfiskeordningen har vært.

Avsetningen til ungdoms- og rekreasjonsfisket har siden 2010 vært på 7 000 tonn torsk, og gjøres før fordeling av nasjonal kvote. Avsetningen bygger på et rimelig anslag og er uavhengig av torskekvotens størrelse. Avsetningen skal også dekke rekreasjonsfiske og turistfiske. Som figuren viser har det registrerte fisket på ungdomsfiskeordnin-



Figur 4.21 Majoritetseiere i åpen gruppe i torskefisket i nord for 2017 etter alder og manntallsstatus.

Kilde: Fiskeridirektoratet

Tabell 4.8 Mobilitet mellom åpen gruppe og lukket gruppe i torskefisket i nord i perioden fra 2014 til 2018.

	Fra åpen til lukket gruppe	Fra lukket til åpen gruppe	Netttilgang åpen gruppe
Fra 2014 til 2015	34	36	+ 2
Fra 2015 til 2016	37	61	+ 24
Fra 2016 til 2017	49	68	+ 19
Fra 2017 til (aug.) 2018	48	37	- 11
Total (2014–2018)	168	202	+ 34

Kilde: Fiskeridirektoratet

gen ikke oversteget 1 800 tonn i perioden, etter en topp i 2008 på litt over 2 000 tonn av torsk i nord.

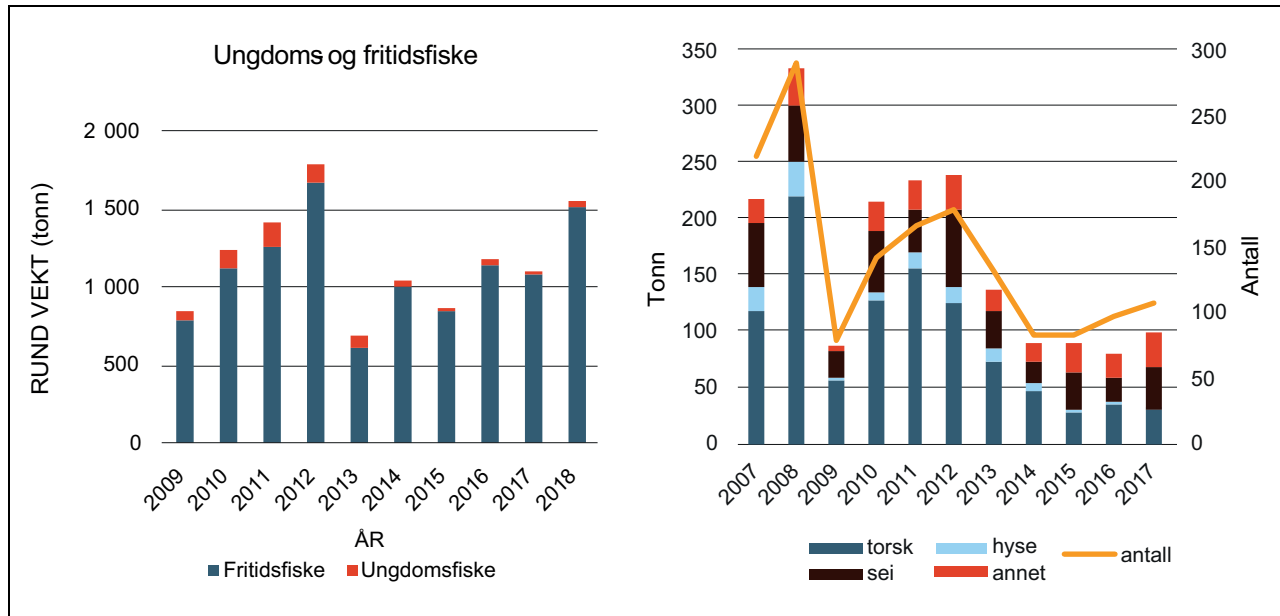
I tillegg er det anledning for videregående skoler og lærlinger å søke skole- eller lærlingekvoter, i forbindelse med undervisning. I perioden etter 2013 har undervisningskvotene vært på mellom 500 – 800 tonn torsk årlig, hvilket har utgjort mellom 0,1 og 0,2 pst. av nasjonal torsk kvote.

4.5.3 Rekrutteringstiltak gjennom åpen gruppe – kvotebonusordning

I perioden 2010 til 2019 har tildeling av deltakeradganger innenfor de minste kystgruppene vært et rettet tiltak mot unge fiskere. Til sammen er 123 adganger tildelt unge fiskere etter søknad, hvorav de aller fleste innen torsk, hyse og sei i nord; og i

hjemmelslengdegruppene under 11 meter og mellom 11 og 15 meter. Noen rekrutteringsadganger er utgått som følge av at fiskere har trukket seg ut av yrket, men disse tildelte deltakeradgangene utgjorde før tildelingene for 2019 blir regnet inn, til sammen 270,89 kvotefaktorer i torskefisket, hvorav 31 pst. i hjemmelslengdegruppen under 11 meter, og 69 pst. i gruppen 11–14,99 meter. Det utgjør totalt 5 410 tonn til garanterte kvoter for disse fartøyene, og dermed en andel av torsk kvoten i 2019 på 1,62 pst eller 2,9 pst. av alle kvotefaktorer i lukket konvensjonell gruppe etter torsk.

Dagens ordning med årlige nytildelinger av rekrutteringskvoter innebærer at kvotene til andre fartøy reduseres over tid. All den tid nye kvoter deles ut, vil den aggregerte kvotemengden som hentes fra eksisterende fartøy øke. Dagens



Figur 4.22 Ungdoms og fritidsfiske av torsk i tonn 2008–2017 og ungdomsfiske i Råfisklaget 2007–2017.

Kilde: Reguleringsmøtepapirene til torsk i nord, nov. 2018.

modell for rekrutteringskvoter har tildelt kvoter til fiskere under 30 eller 35 år (endret til 30 år ved tildelingen for 2013). Om vi regner med at tildelte kvoter ikke faller bort før fiskeren er nærmere 60 år, så ville det akkumulerte kvantumet til rekrutteringskvoter vokse i enda 20–25 år før det stabiliseres, og belastningen fra toppen flater ut. Med årlige nytildelinger av 10 kvoter med 11 meter hjemmelslengde i 20 år til, vil belastningen av rekrutteringskvotene fra toppen utgjøre om lag 5 pst. av torskeknoten. Samtidig vil det utgjøre 9 pst. av lukket gruppes totalkvantum, eller 21 pst. av kvantumet til de to minste gruppene (under 11 meter og 11–15 meter). Dette ville åpenbart gå på bekostning av de som allerede er inne i fisket.

Under vises det til et alternativ til dagens tildeling av deltakeradganger i rekrutteringsøyemed. Disse er sett i sammenheng med en fortsatt satsning på åpen gruppe. Opprettholdelse av åpne grupper begrunnes blant annet med at det gir en lavterskelinngang til å bli fisker med eget fartøy.

4.5.3.1 Alderstillegg

Fiskere med eget fartøy i åpen gruppe, som oppfyller gitte krav til alder, kan prioriteres med et eget alderstillegg.

Et slikt særlig rettet tiltak mot unge fiskere i åpen gruppe innebærer en årlig avsetning av kvote, og vil være et målrettet virkemiddel som en håndsraking til de som måtte ønske å satse på

fiskeryrket, og gi økt inntekt i en oppbyggingsperiode.

En generell og positiv diskriminering av yngre fiskere i åpen gruppe kan gjøres gjennom et kvotetillegg til fiskere under en viss alder. Reguleringsmodellen for kystfiskekvoten har vist seg å være effektiv med hensyn til administrative kostnader og er i så måte et eksempel på hvordan tiltaket kan gjennomføres. En reguleringsmodell der fartøy i åpen gruppe med eiere under en viss alder oppnår et kvotetillegg etter påmelding, vil kunne stimulere til rekruttering av yngre fiskere til åpen gruppe.

For å gjøre en slik rekrutteringsordning mest mulig målrettet, er det en fordel at det i åpen gruppe er krav om at deltakerne skal være majoritetseier i fartøyet de deltar med. I åpen gruppe torsk nord for 62 grader nord med konvensjonelle redskap i 2018, var det 6 pst. av fartøyene som ikke var registrert med majoritetseier (ca. 150 fartøy).

Det er vanskelig å lage en god prognose på hvor mange som vil melde seg på en slik ordning med alderstillegg. Basert på andelen eiere som er 30 år eller yngre i årene 2016 til 2018 og en samlet forventet deltakelse på 2 400 fartøy i åpen gruppe, er det rimelig å anta at ca. 300 fartøy vil være i posisjon til å kunne delta, samt at formålet er at tallet skal øke. Et tillegg på 4 tonn ville gitt en førstehandsverdi på om lag kr 80 000 gitt dagens torkepriser. I tillegg kan det fiskes etter andre arter

Tabell 4.9 Kvoter i åpen gruppe (tonn)

Fartøylengde	Ordinær kvote i åpen gruppe	Kvote for fartøy som fisker innenfor virkeområdet til kystfiskekvoten	Kvote for fartøy med alders-tillegg	Kvote for fartøy med alderstillegg som fisker innenfor virkeområdet til kystfiskekvoten
Under 8 m	7,7	14,7	11,7	18,7
8–9,9 m	10,8	17,8	14,8	21,8
Over 10 m	12,3	19,3	16,3	23,3

i åpen gruppe der kvotesituasjonen er romslig med fritt fiske etter for eksempel hyse og sei.

Gitt kvotenivået i åpen gruppe og kystfiskekvoten i 2019, så vil kvotesituasjonen se slik ut med reguleringsmodellen med et alderstillegg som beskrevet ovenfor:

En fartøyeier på 30 år eller yngre vil da kunne fiske til sammen 16,3 tonn i åpen gruppe med et fartøy på eller over 10 meter lengde. Dersom fartøyeieren er innenfor virkeområdet til kystfiskekvoten, utgjør samlet kvote i åpen gruppe i dette eksempelet 23,3 tonn.

Til sammenligning har fartøy i lukket gruppe med hjemmelslengde og største lengde under 11 meter i 2019-reguleringen kvoter fra 23,63 tonn til 43,93 avhengig av fartøyets hjemmelslengde.

4.5.3.2 Rekrutteringsbonusordning

I tillegg til en prioritering av yngre fiskere i åpen gruppe ved tildeling av kvote, kan det være grunn til å gi ytterligere kvotestimulans til rekruttering i form av en kvotebonus etter søknad.

Man kan se for seg at en slik kvotebonusordning innrettes på følgende vis: Fiskere med eget fartøy i åpen gruppe, som oppfyller gitte krav til alder og utdanning, kan på bakgrunn av søknad gis anledning til å fiske på et ekstra tildelt kvotetillegg. Et slikt kvotetillegg må gis for mer enn ett år av gangen. Ved å tildele dette i 3–5 år, vil det gi erfaring fra et mer aktivt fiske med sjark, samtidig som det i denne perioden vil gi en ekstra inntekt som kan være med å gjøre det mulig for fiskeren å kjøpe seg inn i lukket gruppe.

En rekrutteringskvotebonusordning kan utformes slik at tillegget (sammen med fartøykvoten i åpen gruppe, alderstillegg og eventuelt kystkvotetillegg) gir et samlet kvotegrunnlag på om lag 80 % av kvotegrunnlaget i lukket gruppe. Med alderskrav skulle det ikke gi insentiver til «lekasje» fra fartøyeiere i lukket gruppe, samtidig som forskjellen i fangstmulighet mellom åpen og lukket gruppe opprettholdes. Kvotetillegget kan gi

insentiv til et mer profesjonelt fiske enn det kvoten i åpen gruppe alene innbyr til, og derigjennom anledning til en inntjening som etter noen år kan muliggjøre å kjøpe seg inn i lukket gruppe. Alternativt kan mottakeren fortsette som før i åpen gruppe også etter perioden.

Et slikt særlig rettet tiltak mot unge fiskere i åpen gruppe vil være et målrettet virkemiddel som en håndsrekning til de som måtte ønske å satse på fiskeryrket, og gi økt aktivitet og lønnsomhet i en oppbyggingsperiode. Samtidig unngår man flere av de negative effektene av dagens system med rekrutteringskvoter.

Størrelsen på avsetningen avhenger av flere faktorer. I beregningene under er det tatt utgangspunkt i (garanterte) fartøykvoter i 2017, som de var satt etter kvoteøkningen etter årets start (15. februar 2017). Årsaken til valget av 2017 er at det er det siste året som kan regnes som «normalt», ettersom 2018 endte med et stort overfiske av gruppekvoten, hvilket det i 2019 måtte tas høyde for gjennom lavere garanterte kvoter.

Tabell 4.10 viser at forskjellen i garantert fartøykvote mellom åpen og lukket gruppe i 2017 lå på mellom 21 og 37 tonn, og at en kompensasjon for fartøy i åpen gruppe for å oppnå 80 % av kvotegrunnlaget i lukket gruppe innebærer mellom 14 og 25 tonn. Om vi antar at søkerne til rekrutteringskvotebonusordningen er eiere av fartøy i åpen gruppe som fordeler seg i henhold til den generelle fordelingen i 2017 (i en 23/42/36-prosentsfordeling mellom størrelsesgruppene) så vil gjennomsnittlig kompensasjonstillegg ligge på 20 tonn per fartøy.

Om man antar at hvert fartøy som faller inn under ordningen må kompenseres med 20 tonn (basert på 2017-reguleringene) så vil den øvre grensen for kompensering ligge i størrelsesorden 500 tonn når ordningen går inn i sitt femte år, om vi forutsetter at 5 rekrutter skal kompenseres årlig i 5 år.

En slik rekrutteringskvotebonus, vil bidra til økt lønnsomhet for yngre fiskere som ønsker å

Tabell 4.10 Garanterte kvoter i åpen og lukket gruppe avhengig av fartøy-/hjemmelslengde i 2017.

Fartøy-/hjemmelslengde	Kvote åpen gruppe	Kvote, lukket gruppe ¹	80 % av kvote i lukket gruppe	Forskjell – individuelt kompensasjonsbehov
Under 8 meter	14 t	34,6 t	27,6 t	13,6 t
8–9,9 meter	20 t	49,5 t	39,6 t	19,6 t
10–10,9 meter	22 t	58,9 t	47,1 t	25,1 t

¹ Tillempt forskjell i hjemmelslengdeintervaller (under 8 m og 8–9,9 m fremkommer som gjennomsnitt av hjemmelslengde under 7 m og 7–7,9 m og 8–9,9 m). Forutsatt fartøy med faktisk lengde u/11 meter (full overregulering), etter kvoteøkning for lukket gruppe 15. februar (J-29–17).

Kilde: Forskrift om regulering av fisket etter torsk, hyse og sei nord for 62°N i 2017, av 21. desember 2016

satse på fiske med eget fartøy. Det vil igjen bidra til at overgangen fra åpen til lukket gruppe blir enklere for personer som ønsker å satse på en levevei som hovedsmann i kystfiskeriene.

4.5.4 Oppsummering

Å sikre vedvarende rekruttering i fiskeflåten er viktig, for å unngå forgubbing i fiskerinæringen og opprettholde levende kystsamfunn. Samtidig som det er en erkjennelse at andre utviklings-trekk i samfunnet virker sterkt inn på norsk ungdoms yrkesvalg, så som reallønnsutvikling mellom ulike profesjoner, demografiske trekk og annet, så er det også nødvendig å utvikle strategier for å tilrettelegge for at nettopp fiskeri er blant alternativene når personer gjør sine yrkesvalg. I så måte er en lønnsom næring med sikre rammebetingelser kanskje den største garantisten for at unge mennesker skal velge en fremtid i dette yrket.

Tilrettelegging for rekruttering spenner bredt. Fra undervisningsopplegg til skoleklasser, «Fiske-sprell» og fritidsfiske for de aller yngste, til tilrettelegging gjennom ungdomskvoter, lærlinge- og skolekvoter til videregående opplæring, og også rene rekrutteringsvirkemidler. Noen rekrutteres inn i næringa som mannskap på fartøy, tilrettelagt gjennom for eksempel lærlingekvoter. Andre finner sitt utkomme som hovedsmenn på eget fartøy. Samtidig skal opprettholdelse og ivaretagelse av begge disse mulighetene, samt å styrke og lette mulighetene for å ha sitt utkomme fra eget fartøy, ikke gå på for sterk bekostning av eksisterende fiskeres fangstmulighet.

4.6 Pliktsystemet for fartøy med torsketråltillatelse

Pliktsystemet for industrieide torsketrålere omfatter tre plikter: en plikt for enkelte eiere av fartøy med torsketråltillatelse til å tilby fangst for salg (tilbudsplikt) til en utpekt bedrift eller bedrift på et utpekt sted, en plikt for industribedrifter til å bearbeide fangst kjøpt under tilbudsplikten (bearbeidingsplikt) og en plikt til å opprettholde aktivitet ved enkelte industribedrifter (aktivitetsplikt).

Pliktsystemet er hjemlet i deltakerloven. Bakgrunnen for pliktsystemet ligger i den storstilte satsingen på industriell filetproduksjon i Nord-Norge i etterkrigsårene. Som en del av et større moderniseringsprosjekt ble det satset på utbyggingen av en filetindustri som skulle forsyne det utenlandske markedet med fryste filetprodukter, og med det bidra til sysselsetting og bosetting langs kysten. Sentrale selskaper i den tidlige fasen var det privateide Findus, samt det statseide Finotro (Finnmark og Nord-Troms Fiskeindustri).

Filetproduksjonen var i starten i stor grad basert på råstoff fra kystflåten, men dette medførte fort utfordringer. De sterke sesongvariasjonene i kystflåtens landingsmønster, hvor en stor andel av råstoffet landes i perioden januar – april, var uforenelig med et moderne industrialisert produksjonskonsept. For å sikre en mer stabil helårlig tilførsel av råstoff, fikk industribedriftene anledning til å eie havgående fiskefartøy ved at det ble gitt dispensasjon fra aktivitetskravet i deltakerloven. Dette representerte et brudd med det som har vært, og fortsatt er hovedlinjen i norsk fiskeripolitikk, nemlig at fiskefartøy skal være eid av aktive fiskere. I enkelte tilfeller var også kommuner og lokale banker inne på eiersiden sammen med lokale trålrederi. I tiårene som fulgte var det en relativt stor tilvekst av trålere til den norske fiskeflåten, i form av frysetrålere, saltfisktrålere og fabrikktrålere, men hvor ferskfisk-

trålerne utgjorde det viktigste bidraget til filetindustrien.

Til tross for mer stabil helårlig tilførsel av råstoff, opplevde filetindustrien økonomiske problemer, og flere endringer i perioden rundt 1980–90 forverret situasjonen. Lavere torskekvoter, bortfall av statsstøtte med EFTA- og EØS-avtalen, samt overgangen til en mer markedsorientert næringspolitikk var sterkt medvirkende til at flere bedrifter gikk konkurs. Andre sentrale endringer i samme periode var opphevingen av frysekonsepsjonsloven i 1983, noe som åpnet for ombordfrysing av råstoff, og var medvirkende til at flere ferskfisktrålere ble ombygget til frysetrålere. Videre gjorde endringer i den daværende fiskerigrense-loven det mulig for russiske fartøy å levere fangster i Norge. Sistnevnte fungerte som et kortvarig supplement til filetindustrien, men bidro også til å opprettholde en overkapasitet.

Leveringsplikt ble gradvis innført gjennom enkeltvedtak på 1980- og 1990-tallet for å sikre at trålerne opprettholdt opprinnelig leveringsmønstre. Men siden det ikke var noen kjøpsplikt hos tilgodesette anlegg ble ikke nødvendigvis råstoffet kjøpt. Dette kunne skyldes at råstoffet hadde feil kvalitet eller konservering for anleggene. Senere på 1990-tallet ble det også innført aktivitetsplikt for noen aktører for å sikre at produksjonen ved anleggene ble opprettholdt. I 2003 ble det fastsatt en egen forskrift om leveringsplikt for fartøy med torsketråltillatelse som presiserte at leveringsplikten er en tilbudsplikt. Dermed formaliserte man det som allerede var praksis. Bearbeidingsplikten ble innført i 2006 for å unngå at industrien videresolgte fangst kjøpt under tilbudsplikten uten bearbeiding av denne.

4.6.1 Pliktssystemet i dagens kvotesystem

4.6.1.1 Tilbudsplikt

Tilbudsplikten reguleres gjennom forskrift av 12. september 2003 om leveringsplikt for fartøy med torsketråltillatelse. Forskriften stiller som krav av fartøy ilagt leveringsvilkår skal tilby 80 pst. av torskeråstoff og 60 pst. av hyseråstoff til den eller de bedrifter/kommuner/regioner som er tilgodesett i konsesjonsvilkårene. Om ikke den tilbudte fangsten kjøpes av de primært tilgodesett bedriftene, skal fangsten tilbys fiskeindustribedrifter innenfor samme region. Regionene er i forskriften definert som I) Øst-Finnmark, II) Vest-Finnmark/Nord-Troms, og III) Nordland og øvrige kommuner i Troms. Dersom ingen bedrifter i den tilgodesette

regionen kjøper fangsten, kan fangsten omsettes fritt.

I forskriften spesifiseres prismekanismen for utbudspris. Utbudspris fastsettes utfra gjennomsnittsprisen i Råfisklagets distrikt for tilsvarende fisk (fersk eller fryst) de siste to uker før salget finner sted. I beregningen inngår ikke andre leveranser av leveringspliktig fisk. Dersom det bare er en bedrift som er tilgodesett, blir minste utbudspris den faktiske omsetningsprisen. Prismekanismen gjelder ikke dersom fangsten leveres til fartøyeierens eget anlegg. Det aller meste av det leveringspliktige råstoffet er fryst. Dette betyr at potensielle kjøpere må betale nær den globale markedsprisen for fryst fisk for leveringspliktig råstoff.

46,5 kvotefaktorer i trålernes torskekvote er ilagt leveringsvilkår, noe som utgjør omlag halvparten av torsketrålgruppens 87,9 faktorer. Tabell 4.11 gir en forenklet oversikt over hvordan de ulike konsesjonsbestemmelsene med tilbudsplikt er utformet og hvordan disse fordeler seg på bedrifter, steder og regioner. Ettersom vilkårene fremgår av relativt detaljerte enkeltvedtak er det vanskelig å gi en fullgod enkel oversikt. Den største andelen av kvotefaktorene (62 pst.) har tilbudsplikt til bestemte anlegg. Anleggene er for en stor del eid av bedrifter innenfor samme konsern. Om lag en tredjedel av leveringsforpliktelsene er knyttet til bestemte steder eller kommuner. Her kan det være steder der det er en eller flere foredlingsbedrifter. Eierskapet til disse varierer også, i noen tilfeller er det en enkelt bedrift innenfor samme konsern, i andre tilfeller eksterne bedrifter eller kombinasjoner av disse.

I underkant av 10 pst. av kvotefaktorene har tilbudsplikt til større regioner, som hele fylker eller kombinasjoner av fylker, mens et fartøy har en kvotefaktor med tilbudsplikt til Nord-Norge.

De beskrevne tilbudspliktene er fordelt på en rekke torsketrålere, der noen eies av foredlingsindustribedrifter og noen av aktive fiskere. Bruk av strukturkvoteordningen fører til at enkelte av fartøyer disponerer en kombinasjon av ordinære og tilbudspliktige kvotefaktorer. Fordelingen per april 2019 er illustrert i figur 4.23. De tilbudspliktige kvotefaktorene er knyttet til 19 fartøy, og av disse har 10 utelukkende tilbudspliktige kvotefaktorer. De resterende fartøyene kombinerer i varierende grad tilbudspliktige og ordinære kvotefaktorer. Noen få fartøy har svært liten andel tilbudspliktige kvotefaktorer.

I tre tilfeller har rederier blitt løst fra tilbudsplikten gjennom en gjensidig avtale med den aktuelle kommunen og landanlegget. I to tilfeller har

Tabell 4.11 Forenklet oversikt over antall kvotefaktorer med tilbudsplikt til ulike bedrifter, steder og regioner

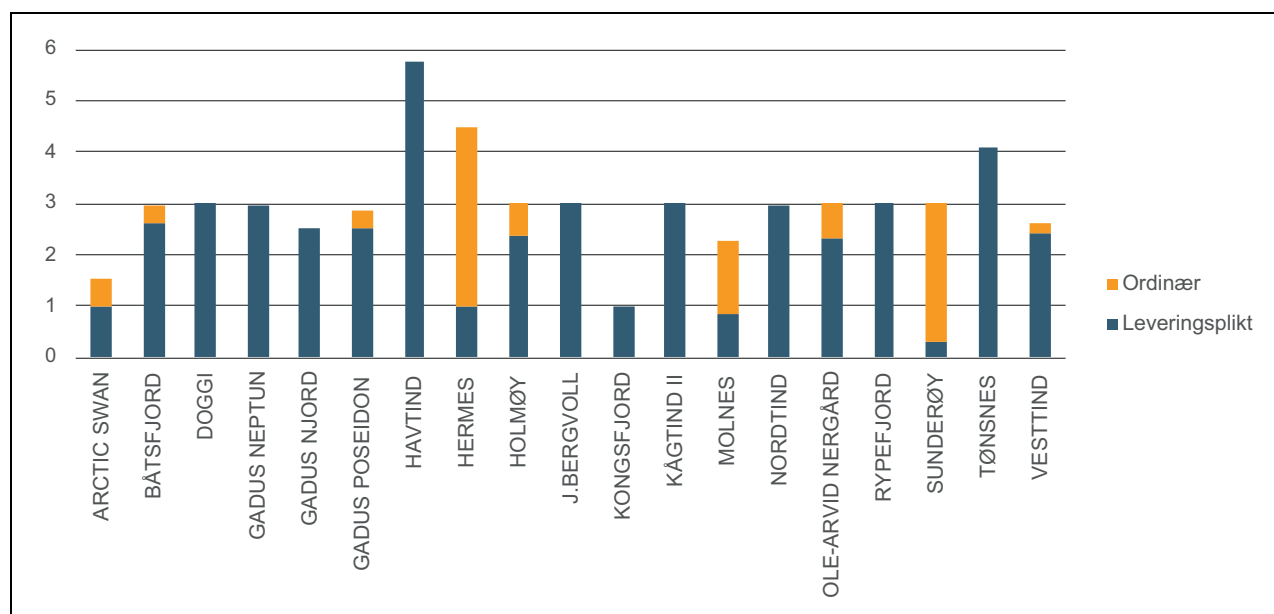
Tilbudsplikt til:	Antall kvote-faktorer	Andel av leverings-pliktige
Bestemte anlegg:		
Anlegg i vertikalt integrerte bedrifter (Lerøy Norway Seafoods, Nergård)	18,02	39 pst.
Arctic Catch AS, KS Wøhni Fish Vardø, Kiberg Arctic Fish	0,84	2 pst.
STOFI, Honningsvåg	1,00	2 pst.
Havfisk Stamsund AS (2/3) og Lofoten Viking AS (1/3)	6,95	15 pst.
Halvparten til Framnes Fiskeindustri, Andenes	2,00	4 pst.
Bestemte steder/kommuner:		
Vardø, Båtsfjord, Kjøllefjord	4,00	9 pst.
Båtsfjord	1,00	2 pst.
Mehamn	2,40	5 pst.
Mehamn 80pst., Bugøynes 20 pst.	1,00	2 pst.
Kjøllefjord	1,00	2 pst.
Berlevåg	1,30	3 pst.
Skjervøy kommune, hvorav 1/6 Årviksand	2,00	4 pst.
Bø kommune	1,90	4 pst.
Regioner:		
Øst-Finnmark	0,13	0 pst.
Finnmark	1,17	3 pst.
Troms og Finnmark	0,47	1 pst.
Nordland eller Finnmark	0,35	1 pst.
Nord-Norge	1	2 pst.

dette blitt gjort mot et vederlag: «Riston» med leveringsplikt til Sørvær, opphevet i 2008 mot 17,5 mill. kroner til Hasvik kommune, og «Langøy» med leveringsvilkår til J.M. Nilsen Fisk AS, opphevet i 2014 mot 1 mill. kroner til Andøy kommune og 4 mill. kroner til J.M. Nilsen Fisk AS. «Prestfjord» ble i 2010 løst fra sine leveringsvilkår til Øksnes kommune, i forståelse med kommunen, uten noen direkte økonomisk kompensasjon.

av torskeråstoff kjøpt under tilbudsplikt. Bearbeiding inkluderer filetering av fersk fisk, viderefor- edling av frys- te varer, røyking og tørrfisk-, salt- fisk- og klippfiskproduksjon, mens ferskfiskpak- king faller utenom. Plikten gjelder per landing. Kravet om bearbeiding gjelder uavhengig av om fangsten kjøpes under primær eller sekundær til- budsplikt. Dersom tilbudspliktig fangst ikke kjø- pes i første eller andre runde, men til slutt omset- tes fritt, oppstår det ikke krav om bearbeiding.

4.6.1.2 Bearbeidingsplikt

Bearbeidingsplikten pålegger kjøper av tilbuds- pliktig fangst, og er et krav om å bearbeide 70 pst.



Figur 4.23 Ordinære og leveringspliktige kvotefaktorer fordelt på fartøy.

Kilde: Fiskeridirektoratet.

4.6.1.3 Aktivitetsplikt

Aktivitetsplikten skal sikre at det opprettholdes drift ved gitte fiskeindustribygg, og at industrivirksomheten og eierskapet til fiskefartøy forblir én enhet som ikke kan endres uten godkjenning fra Nærings- og fiskeridepartementet. Ved tildeling av ervervstillatelse og torsketrållatelse er det satt vilkår om at dersom aktiviteten ved de gitte anleggene reduseres eller eventuelt legges ned, kan ervervstillatelsen og torsketrållatelsen trekkes tilbake. Plikten omfatter både den geografiske beliggenheten til anlegget og aktivitetsnivået, dvs. sysselsetting, produksjonsmengde, e.l. Aktivitetsnivået er imidlertid ikke konkretisert, og det stilles ikke nøyaktige krav til eksempelvis antall sysselsatte.

Aktivitetsplikten gjelder per i dag kun Havfisk ASA sine anlegg i Stamsund, Melbu, Hammerfest, Storbukt, Kjøllefjord og Båtsfjord. Nergård AS hadde tidligere aktivitetsplikt på sine anlegg i Skjervøy og Bø, men ble løst fra kravet gjennom en gjensidig avtale med kommunene som innebar et vederlag på hhv. 15 mill. kroner og 19 mill. kroner. Dette tilsvarte da en verdi på 7,5 og 14,1 mill. kroner per kvotefaktor. Undersøkelser av Nofima i 2016 tydet på at en torsketrållatelse med aktivitetsplikt var verd 24–40 mill. kroner mindre enn en uten. I en verddivurdering finner Deloitte at aktivitetsplikten påfører daværende Havfisk og Norway Seafoods en byrde over tid som tilsvarer en nåverdi på 677 mill. kroner.

4.6.1.4 Vurdering av pliktene

Tilbudsplikten kontrolleres på årsbasis av Fiskeridirektoratet, og kontrollen viser at pliktene generelt overholdes. Rederiene tilbyr det kvantum de er pålagt, og i enkelte tilfeller tilbys det også en større andel enn de 80 pst. av torskeråstoff og 60 pst. av hyseråstoff som er påkrevd. Det er imidlertid en svært lav andel tilbudspliktig fangst som faktisk omsettes under enten primær eller sekundær tilbudsplikt. Norges Råfisklag anslår at minst 90 pst. av alt tilbudspliktig råstoff omsettes i tredje runde, dvs. omsettes utenfor tilbudsplikten. Årsaken til at en såpass lav andel omsettes under tilbudsplikt handler i stor grad om at mye råstoff landes fryst, samt ulempene som følger av bearbeidingsplikten.

Bearbeidingsplikten setter begrensninger på industriens fleksibilitet, men er også vanskelig å kontrollere. Plikten til å bearbeide gjelder per enkeltparti, og sporingssystemer som kan knytte produserte produkter til konkrete fangster er ikke tilgjengelig.

Utformingen av tilbudsplikten innebærer betydelige administrative kostnader både for myndighetene og næringen. Når det gjelder bearbeidingsplikten vil ikke den generere administrative kostnader for fiskerimyndighetene, så lenge den faktisk ikke kan kontrolleres.

Aktivitetsplikten er den av pliktene som i størst grad har direkte betydning for industribyggene og kystsamfunnene den angår. Aktivitets-

plikten skal sikre fortsatt aktivitet ved gitte industrianlegg, og at industrivirksomheten og eierskapet til fiskefartøy forblir én enhet. Det stilles ikke konkrete krav til nivået på verken sysselsetting eller produksjonsmengde, men det må avgjøres gjennom en skjønnsmessig vurdering om den i et konkret tilfelle er overholdt eller ikke. Samtidig som plikten bidrar til sysselsetting, legger imidlertid en plikt til å opprettholde aktivitet begrensninger på industriens handlingsrom. Plikten bidrar trolig til å opprettholde en mottaksstruktur som ut fra rent økonomiske vurderinger hadde sett annerledes ut uten disse pliktene.

Striden rundt de industrieide torske-trålerenes leveringsvilkår og den fremtidige utformingen av pliktsystemet må forstås på bakgrunn av intensjonene ved opprettelsen av ordningen. Snevert sett var målet med industrieide trålere, og senere pliktsystemet, å sørge for tilførsel av råstoff til nordnorsk fiskeindustri i perioder hvor kystflåten hadde begrenset mulighet for å tilføre råstoff til industrien. I en større sammenheng var dermed målsetningen at ordningen skulle medvirke til å sikre en lønnsom fiskeindustri og bidra til å bevare bosetting og sysselsetting i fiskeriavhengige kystsamfunn. Ordningen har dermed både en næringspolitisk, men også sterk distriktpolitisk dimensjon ved seg.

Det er knyttet store forventninger til hva pliktsystemet skal bidra med, noe som er synlig gjennom de protestene forslag om endringer fører med seg. Samtidig er dette forventninger som det har vist seg vanskelig å oppfylle. Ordningen med plikter har vist seg dårlig egnet til å ivareta de opprinnelige intensjonene. Pliktsystemet dras mellom næringspolitiske og distriktpolitiske mål. Det er således en vanskelig balansegang å finne alternative løsninger som både kan bidra til å sikre en lønnsom fiskeindustri og bidra til å bevare bosetting og sysselsetting i de kystsamfunnene det gjelder.

4.6.2 Tidligere utredninger og vurdering

Pliktsystemet har vært tema i flere utredninger og rapporter de senere årene. Sjømatindustriutvalget foreslo i NOU 2014: 16 en avvikling av pliktsystemet, og at det ble nedsatt en kommisjon for å «komme frem til en samfunnsmessig forsvarlig løsning på saken som hensyntar alle parter, eksempelvis gjennom en økonomisk kompensasjon.» Forslaget ble behandlet i Meld. St. 10 (2015–2016) *En konkurransekraftig sjømatindustri*, hvor regjeringen gikk inn for en regionalisering av leveringsplikten, bortfall av bearbeidings-

plikten, og opprettelse av en kommisjon med henblikk på å avvikle aktivitetsplikten. Som følge av Stortingets behandling av denne meldingen, ble regjeringen bedt om å oppnevne en ekspertgruppe som fikk i oppdrag å vurdere pliktsystemet i sin helhet utfra dets intensjon.

4.6.2.1 Ekspertgruppe

Ekspertgruppen overleverte sin rapport «Vurdering av leveringsplikten, bearbeidingsplikten og aktivitetsplikten» i oktober 2016. Det ble der konkludert med at pliktsystemet var et uegnet virkemiddel for å ivareta intensjonen om at fiskeressursen skulle komme fellesskapet til gode, og at det i liten grad bidro til å oppfylle intensjonen om lønnsom, helårlig drift.

Ekspertgruppen anbefalte at pliktsystemet ble opphevet mot en omfordeling av ressurser. Konkret innebar dette:

- Avvikling av bearbeidingsplikten
- Avvikling av tilbudsplikten
- Avvikling av aktivitetsplikten mot en forholdsmessig avkortning i kvotefaktorer (6 000 – 10 000 tonn)
- Avkortede kvotefaktorer legges i en statlig kvotebeholdning som auksjonerer ut kvoter til industrien på land
- Overskuddet fra auksjonsordningen plasseres i et næringsfond som kommer kystsamfunnene til gode

4.6.2.2 Meld. St. 20 (2016–2017) Pliktsystemet for torske-trålere

På bakgrunn av rapporten, la Regjeringen frem Meld. St. 20 (2016–2017) Pliktsystemet for torske-trålere. Stortingsmeldingen konkluderte i likhet med ekspertgruppen at pliktsystemet er et utdattert næringspolitisk virkemiddel. Regjeringen gikk i likhet med ekspertgruppen inn for en avvikling av pliktsystemet. Regjeringen foreslo følgende endringer:

- Avvikling av bearbeidingsplikten.
- Avvikling av tilbudsplikten mot et økonomisk vederlag på 100 mill. kroner.
- Avvikling av aktivitetsplikten mot en 20 pst. avkortning av relevante kvotefaktorer.
- Midler fra avvikling av leveringsplikten benyttes til omstillingstiltak for kommuner.
- Frigjort kvantum ved avvikling av aktivitetsplikten overføres til kystflåtens lukkede grupper under 15 m i Nordland, Troms og Finnmark.

Behandlingen i Stortinget viste at det ikke var flertall for regjeringens forslag. Av hensyn til forutsigbarhet for næringen, valgte regjeringen i Meld. St. 37 (2016–2017) «Tilbaketrekning av Meld. St. 20 (2016–2017) Pliktsystemet for torsketrålere» å trekke meldingen.

4.6.3 Alternativ innretning av pliktsystemet

Det er ulike oppfatninger om pliktsystemet bør avvikes eller opprettholdes med en annen innretning. Flere mener at pliktsystemet ikke bør avvikes uten en form for kompensasjon.

Det har vært foreslått mange endringer i systemet siden innføringen, men ulike innretninger er utredet og forkastet. Dette delkapitlet begrenses derfor til en drøfting av tre komponenter i tilbudsplikten og bearbeidingsplikten: Prismekanismen, avregningsperiode for bearbeiding av tilbudspliktig råstoff og bearbeidingskravets innretning.

4.6.3.1 Prismekanismen

Et av kjernespørsmålene i pliktsystemet er hvilken pris råstoffet som omfattes av leveringsplikten skal omsettes for. I dag utnytter de tilgode-sette bedriftene svært lite tilbudspliktig råstoff. Dette skyldes flere faktorer; de aktuelle bedriftene har f.eks. i hovedsak innrettet produksjonen mot bruk av ferskt råstoff, mens trålerne over tid har lagt om driften til å levere frosset råstoff. Prismekanismen er trolig likevel en vesentlig del av forklaringen. Bestemmelsene om hvilken pris

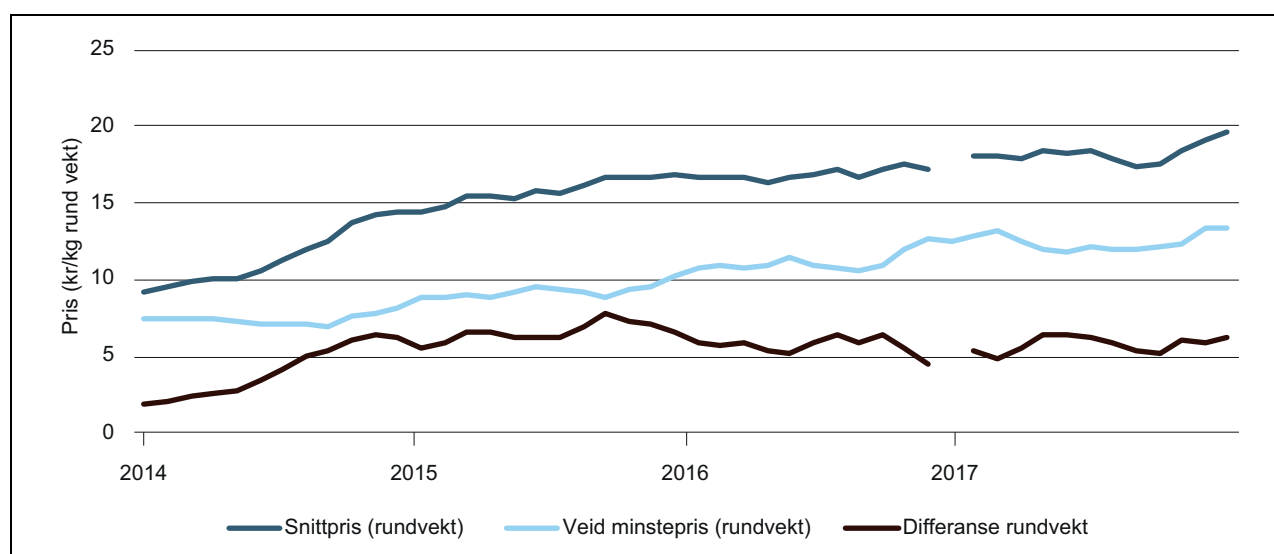
leveringspliktig råstoff kan omsettes for tilsier at dette i all hovedsak må kjøpes til rundt markedspris. Denne prisen er som regel vesentlig høyere enn ferskt, ubearbeidet råstoff fra kystflåten.

Figur 4.24 illustrerer prisutviklingen på torsk landet fra trål i perioden 2014 til 2017. Det har vært en betydelig prisvekst i perioden, fra i underkant av 10 til om lag 20 kr/kg. Også minstepri-sene har økt, slik at differansen siden slutten av 2014 har vært rimelig stabil på i om lag 6 kr/kg. Det er rimelig å anta at tilbudspliktig råstoff selges til nær markedspris. Vertikalt integrerte konsern har visse incentiver til å benytte lavere salgspriser, men inntrykket er at dette i liten grad gjøres.

Man må kunne anta at en prismekanisme som gav lavere pris ville gi flere salg gjennom tilbudsplikt-ordningen. På den annen side vil redusert salgspris gi inntektsnedgang på fartøysiden, redusere lønnsomhet og avlønningen av mannskap som har lott-avlønning.

4.6.3.2 Krav om bearbeiding og avregningsperiode

Norske foredlingsbedrifter er relativt spesialiserte, med en produktmiks av få og relativt like produkter, eksempelvis tørrfisk, saltfisk, klippfisk og filet. I betydelig grad krever disse spesielle typer råstoff, og andre råstofftyper gir svakere resultater. Eksempelvis er stor fisk spesielt gunstig i saltfiskproduksjon, mens fisk av noe mindre størrelse er best tilpasset filetproduksjon.



Figur 4.24 Månedlige gjennomsnittlige priser for trålfanget torsk (fersk og frossen, viktigste størrelsesgrupper). Desember 2016 er utelatt på grunn av svært avvikende pris.

Kilde: Nofima med basis i data fra Fiskeridirektoratet

Råstoffet som tilbys fra trålere vil variere med hensyn på størrelse. Det er også usikkerhet knyttet til viktige kvalitetsparametere. Foredlingsbedriftens risiko ved kjøp av slikt råstoff er derfor høyere enn for annet råstoff som kan videreselges, om det viser seg bedre egnet til annen produksjon ved andre foredlingsbedrifter. Med dagens krav til bearbeiding av konkrete fangster, innebærer det økt usikkerhet om å oppnå lønnsom produksjon for foredlingsbedriftene, og dermed blir det mindre attraktivt å by på tilbudspliktig råstoff.

De fleste av de tilgodesette bedriftene har store leveranser fra kystflåten i hovedsesongen. Dette gir grunnlag for drift og høy sysselsetting i denne perioden. Utenom denne perioden er råstofftilgangen svakere. Trålerne har et jevnere landingsmønster, og vil slik kunne bidra til jevnere tilgang på råstoff. For mange av de tilgodesette bedrifter og samfunn ville dette råstoffet kunne utgjøre en vesentlig del av den totale råstofftilgangen utenom sesongen.

Innenfor dagens system må en relativt høy andel av råstoffet fra den faktiske leveransen av torsk bearbeides (70 pst.). Dette kan bety at bedriften oppnår lønnsomhet i produksjonen av en andel av råstoffet, mens påbudt bearbeiding av andre deler av råstoffet gir tap. Dersom dette samlet sett gir tap for bedriften, vil det ikke være attraktivt å kjøpe tilbudspliktig råstoff. Om bearbeidingskravet kan oppfylles muligens gjennom flere tilbudspliktige leveranser, men over en lengre avregningsperiode, vil dette øke bedriftenes fleksibilitet i anvendelsen av råstoffet fra trålerne. Dersom en fangst er av mindre gunstig kvalitets- eller størrelsessammensetning og en annen fangst er bedre egnet til bedriftens produksjon, vil bedriften kunne bearbeide en større andel av sistnevnte og videreselge mer av råstoffet som var mindre egnet. Slik vil dette øke bedriftenes muligheter til å oppnå lønnsomhet og økt aktivitet ved kjøp av tilbudspliktig råstoff. Dette ville isolert sett ført til at mer av tilbudspliktig råstoff ville blitt kjøpt med krav om bearbeiding. En samtidig økning av bearbeidingsplikten vil forsterke effekten.

I hvilken grad en økt avregningsperiode faktisk gir seg utslag i økt fleksibilitet avhenger av flere forhold. Spesielt viktig er antall leveranser bedriften får tilgang på og hvor store kvalitetsvariasjoner det er mellom leveransene. Dersom bedriften bare har tilbud om en leveranse i måneden, vil økt avregningsperiode ikke ha betydning. Tilsvarende om det ikke er variasjoner i råstoffets egnethet til bedriftens produksjon.

Det er i dag relativt få trålere med leveringsplikt, og en stor andel av disse er frysetrålere der turene strekker seg over en relativt lang periode – gjerne en måned – men der også deler av fangsten kan og blir levert ferskt. Dette betyr at antall leveranser per måned vil være noe begrenset. Figur 4.25 viser gjennomsnittlig antall landinger per måned for trålere med leveringsplikt i 2018. De fleste ligger mellom 1 og 2 landinger per måned. En gruppe på fem trålere har 2–3 og to har om lag en landing per uke. De to sistnevnte er trolig ferskfisktrålere, mens de mellom 1 og 2 nok er typiske frysetrålere.

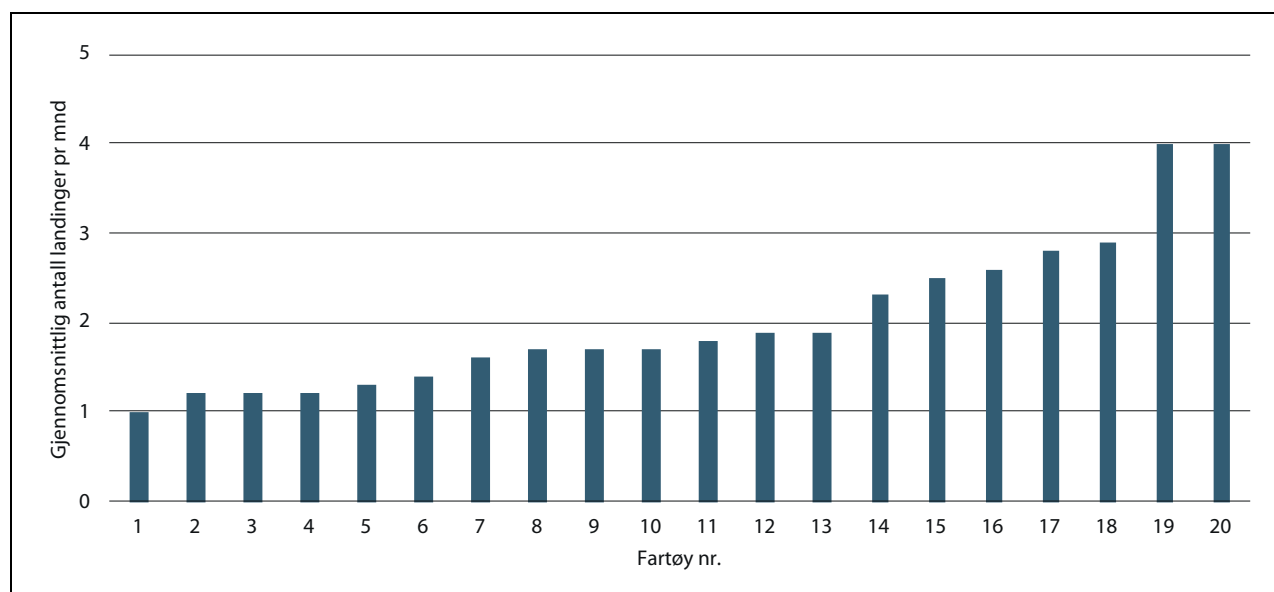
For bedrifter som er tilgodesett med tilbudsplikt fra en enkelt typisk frysetråler vil fleksibilitetsøkningen ved en økt avregningsperiode være relativt liten. For bedrifter som har tilbudsplikt fra flere fartøy, gjerne med innslag av ferskfiskdrift, vil antall landinger og dermed fleksibiliteten bli større.

4.6.3.3 *Kostnader knyttet til endring av pliktene*

Med en endring av pliktsystemet som drøftet ovenfor vil flere av de begunstigede foredlingsanleggene kunne kjøpe tilbudspliktig råstoff. Dette vil kunne være bedrifter som i all hovedsak er lokalisert andre steder enn der trålerne vanligvis leverer fangsten. I dag er systemet innrettet slik at kjøper bekoster transport når fangsten er landet innen den region bedriften er lokalisert i. Ellers skal rederiet dekke transportkostnadene til kjøper. Trålerne leverer i dag ofte ved fryselaagre som ligger i eller nær logistikknutepunkter, fordi dette er kostnadsbesparende. Ved en slik videreføring av pliktene må trålerne enten ta de ekstra kostnadene ved å levere ved kjøperens anlegg eller dekke transportkostnadene. Det er rimelig å forvente at disse vil øke under et slikt revidert pliktsystem, men det er vanskelig å anslå omfanget av en slik kostnadsøkning.

Den største effekten for trålerflåten ligger i inntektstapet fra redusert prisoppnåelse. Avhengig av konkurransen om råstoffet og eierskapsforhold mellom rederi og tilgodesette foredlingsbedrifter, vil prisen for det tilbudspliktige råstoffet bli lavere enn i dag dersom prismekanismen endres.

Mange av trålerne har en betydelig andel leveringspliktige kvotefaktorer, og gjennom lottsystemet vil en generell prisnedgang gi lavere avlønning av mannskapet. Selv om avlønningen på de aller fleste trålerne er god i dag, grunnet gode salgspriser og generelt høye kvoter per fartøy, vil



Figur 4.25 Gjennomsnittlig antall landinger med tilbudspliktig torsk per måned i 2018.

Kilde: Nofima med basis i data fra Norges Råfisklag.

dette medføre at mannskapet på disse fartøyene får en dårligere inntekt enn andre.

Ved en del tilfeller er det enkeltbedrifter som nyter godt av tilbudsplikten, slik at konkurransen om råstoffet blir liten. Dette kan gi et konkurransefortrinn for den aktuelle bedriften i forhold til andre bedrifter i nærområdet, og slik sett være uheldig. Det kan også gi økt risiko for sementering av næringsstrukturer, og kunne gi uheldige samfunnsøkonomiske effekter på sikt. Dette vil til en viss grad også gjelde på et høyere regionalt nivå.

Det er vanskelig å forutsi hvordan de administrative kostnadene for rederiene og næringsaktørene vil utvikle seg. Det kan bli flere transaksjoner av tilbudspliktig råstoff, men samtidig vil dette oftere bli solgt tidlig i prosessen og man unngår flere tilbud. Myndighetene har allerede kostnader til kontroll av tilbudsplikt. Dersom myndighetene begynner å kontrollere bearbeidingsplikten vil dette medføre administrative kostnader.

4.6.4 Oppsummering

Hensikten med pliktsystemet er å legge bedre til rette for helårlig drift og sysselsetting på foredlingsbedrifter på bestemte steder. Tilbuds- og bearbeidingsplikten har i dag svært liten praktisk betydning for bedriftene og samfunnene som skulle tilgodeses. Lite råstoff omsettes over tilbudsplikten, og effekten på bearbeiding og aktivitet i de tilgodesette bedrifter og områder er dermed tilsvarende liten. Pliktsystemet gir økte admi-

nistrasjonskostnader for både myndigheter og næringsaktører. Betingelsene kompliserer også kvotesystemet og er en kilde til politiske diskusjoner og uenighet.

Et alternativ er å endre systemet slik at effektene blir mer i tråd med intensjonen, der trålerne som omfattes av leveringsplikten i større grad bidrar til lønnsom helårsdrift blant tilgodesette industribedrifter. Dette kan oppnås gjennom en endring av bestemmelsene om utbudspris, som i dag i praksis likestiller tilbudspliktig fisk med annet råstoff. Økt avregningsperiode for bearbeiding vil forsterke industribedriftenes fleksibilitet og krav til økt andel av råstoffet som skal bearbeides vil styrke sysselsettingseffekten av det tilbudspliktige råstoffet. Innføring av et slikt system vil medføre inntektsnedgang og økte kostnader hos rederiene.

4.7 Kvotesystemet i et verdikjedeperspektiv

Kvotesystemet er en av flere faktorer som påvirker sjømatindustriens konkurransekraft. Konkurransekraften er igjen avgjørende for muligheten til å tilby helårige og attraktive arbeidsplasser. Regjeringens strategi for helårige arbeidsplasser i fiskeindustrien gir en nærmere gjennomgang av de ulike faktorene som påvirker sjømatindustriens konkurransekraft. I denne meldingen legges det spesielt vekt på betydningen av kvotesystemet for industrien, mens de øvrige faktorene som påvir-

ker industriens konkurransekraft drøftes mer inngående i strategien for helårige arbeidsplasser. Det vises til regjeringens strategi for økt utnyttelse av restråstoff for en nærmere drøfting av de ulike faktorene som har betydning for ilandføring og verdiskaping basert på restråstoffet.

Kvotesystemet har i seg selv i utgangspunktet liten betydning for hvor mye fisk som landes, og dermed heller ingen stor betydning for hvor mye råstoff som gjøres tilgjengelig for fiskeindustrien i Norge. Kvotesystemet kan imidlertid ha betydning for hvor og når fisken fanges, med hvilket redskap og med hvilken kvalitet. Kvotesystemet har også betydning for strukturen i flåteleddet, som igjen påvirker hvor mye som landes hver gang fartøyet leverer fangst og hvilken mottakskapasitet landanleggene må være utstyrt med.

Hovedregelen er at flåten er eid av aktive fiskere, som søker å maksimere sin lønnsomhet. Industrien, på sin side, har som regel andre eiere, og søker å maksimere lønnsomheten av råstoffet som kjøpes fra fiskeflåten. Manglende integrasjon kan gi utfordringer med hensyn til koordinering i verdikjeden, for å maksimere verdiene av fiskeressursene. Det kan oppstå utfordringer både med hensyn til optimal høstingsstrategi og kvalitetshåndtering, særlig i lys av at fiskesalgslagsloven pålegger et særegent regelverk for omsetningen gjennom første hånd som innebærer at ordinære markedsmekanismer delvis er satt ut av spill. For eksempel er det velkjent at god kvalitet i liten grad premieres, mens dårlig kvalitet i liten grad straffes i form av lavere pris. Tilsvarende er det ikke gitt at fangstleddet høster optimalt dersom prissignalene fra sluttmarkedet ikke fullt ut når frem til flåten.

Det følger av aktivitetskravet i deltakerloven at industrien som hovedregel ikke har majoritetseierskap i fiskefartøy. Loven forhindrer imidlertid

ikke at flåteleddet kan ha eierandeler i fiskeindustrien. I de senere år har man sett eksempler på at fiskere etablerer egne salgs- og industrivirksomheter på land.

Sjømatindustrien, som omfatter bedriftene som benytter fisk og skalldyr som råstoff i sin videre produksjon av bearbeidede produkter, har over tid hatt utfordringer med lav lønnsomhet. Årsakene til dette har vært gjenstand for flere utredninger gjennom årenes løp. NOU 2014: 16 *Sjømatindustrien – utredning av sjømatindustriens rammevilkår* konkluderte med at den relativt lave verdiskapingen i fiskeindustrien i noen grad skyldes reguleringer i flåteleddet som svekker lønnsomheten i landindustrien. Samtidig er andre faktorer enn kvotesystemet trolig vel så viktige for å forklare at verdiskapingen i den sjømatbaserte verdikjeden er ulikt fordelt.

Lønnsomheten i flåteleddet har over tid vært god, mens lønnsomheten i industrien som nevnt har vært svak. At verdiskapingen er ujevnt fordelt, betyr imidlertid ikke nødvendigvis at fordelingen er feil. En faktor som kan forklare høy lønnsomhet i flåteleddet er eksistensen av en ressursrente, som realiseres på første hånd, blant annet fordi en har hatt en vellykket forvaltning av de viktigste fiskebestandene og fordi adgangen til fiskeriene er lukket og det er gjennomført effektiviseringstiltak (strukturering) blant dem som fisker. I fiskeindustrien er det derimot ingen ressursrente og det er fri etablering. Det er derfor ikke overraskende at lønnsomheten og verdiskapingen er høyere i flåteleddet enn i industrien. I noen grad kan likevel elementer ved rammevilkårene, særlig knyttet til førstehåndsomsetningen, bidra til at fordelingen av verdiskapingen vris i retning av flåteleddet. Dette drøftes nærmere i regjeringens strategi for helårige arbeidsplasser.

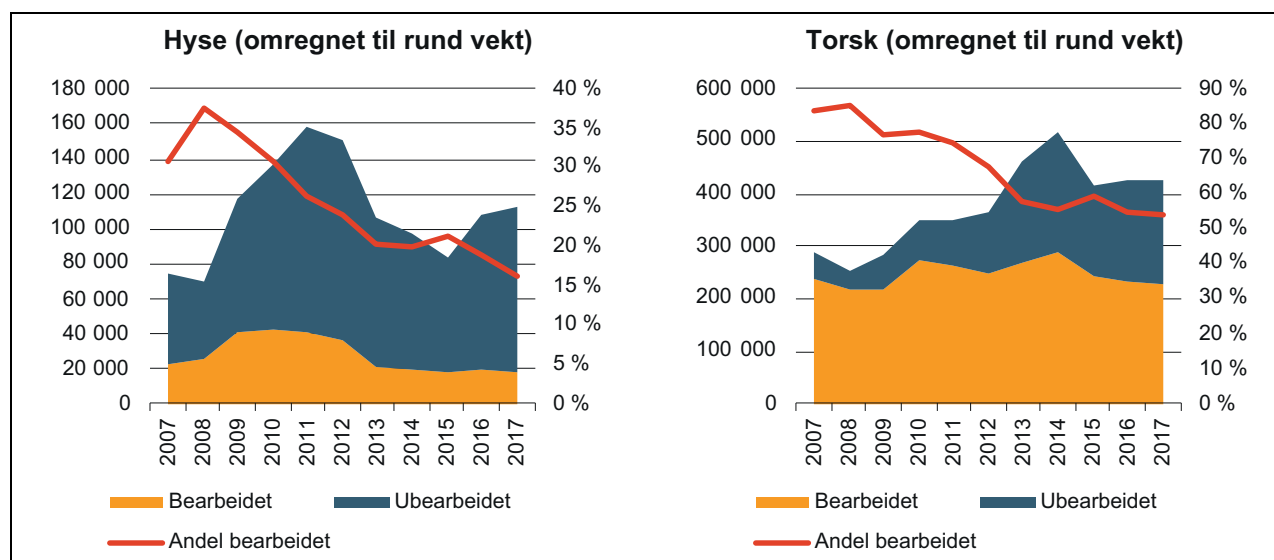
Det har over tid vært en utvikling mot økt eksport av ubearbeidet fisk fra Norge, både fryst og fersk, mens den videre bearbeidingen skjer i land med fortrinn for arbeidsintensiv produksjon. Lave transportkostnader globalt gjør at sjømatindustrien møter sterk konkurranse i råstoff- og produktmarkedene fra sjømatindustrien i andre land, samtidig med at sjømatindustrien i Norge må konkurrere med andre næringer om arbeidskraft og kapital. I figur 4.26 er det illustrert hvordan andelen og kvan-

Boks 4.18 Kvoteutvalgets forslag

Utvalget drøftet i liten grad kvotesystemet i et verdikjedeperspektiv. Utvalget mente det bør foretas en kritisk gjennomgang av alle ekstrakvoteordninger, og at kvoter som skal tilgodese særlige formål bør begrenses. Utvalget mente likevel, av hensyn til behovet for politisk handlingsrom, at kvotesystemet burde ha mekanismer for avsetning av kvoter til ekstrakvoter fra nasjonale kvoter før fordeling til det enkelte fartøy.

Boks 4.19 Høringsinstansenes merknader

Det var bred støtte til forslaget om utvalgets forslag til ekstrakvoteordninger.



Figur 4.26 Kvantum og andel hyse og torsk som eksporteres ubearbeidet ut av landet i perioden 2007 til 2017.

Kilde: Nofima og SSB

tum av ubearbeidet hyse og torsk (fersk og frossen) som eksporteres har utviklet seg de siste årene.

Det må legges til at det er store variasjoner i lønnsomheten mellom ulike bransjer internt i sjømatindustrien, og også mellom enkeltbedrifter. Som helhet har likevel fiskeindustrien hatt lav lønnsomhet.

Selv om andelen av bearbeidet norsk sjømat har vært fallende over tid, kan det likevel være muligheter for å øke bearbeidningen i Norge fremover, blant annet gjennom satsing på automatisering og robotisering, samt gjennom å dra nytte av økende konsumentkrav til sporbarhet og bærekraftig produksjon.

Sjømatindustriens utfordringer er sammenfattede, og kvotesystemet kan bare i noen grad bidra til å avhjelpe utfordringene som sjømatindustrien møter. To sentrale utfordringer for sjømatindustrien, som kvotesystemet potensielt kan bidra til å avhjelpe, men som også henger sammen med andre forhold, er varierende tilgang på råstoff og varierende tilgang på råstoff av god kvalitet. De utpregede sesongvariasjonene i fiskeriene gjør at tilgangen på råstoff svinger gjennom året, noe som vanskeliggjør helårig produksjon basert på én art. Videre varierer kvaliteten på råstoffet betydelig ut fra hvilket redskap som er benyttet, samt at det periodevis kan oppstå insentiver til kappfiske som kan medføre redusert kvalitet. En tredje utfordring for industrien, som kvotesystemet også potensielt kan avhjelpe, er at fisket på arter som sei og hyse i dag er lite forutsigbart ettersom det ofte nedprioriteres av kystflåten til fordel for fiske på torsk. En fjerde utfordring er strukturen i flåte-

ledet, hvor større fartøy fører til at det enkelte mottak også må ha høyere kapasitet for å kunne ta imot fangstene.

4.7.1 Kvalitet

Variasjon i råstoffkvaliteten er en stor utfordring for samspillet i verdikjeden. Det gir blant annet sterke føringer for valg av produktporteføljen.

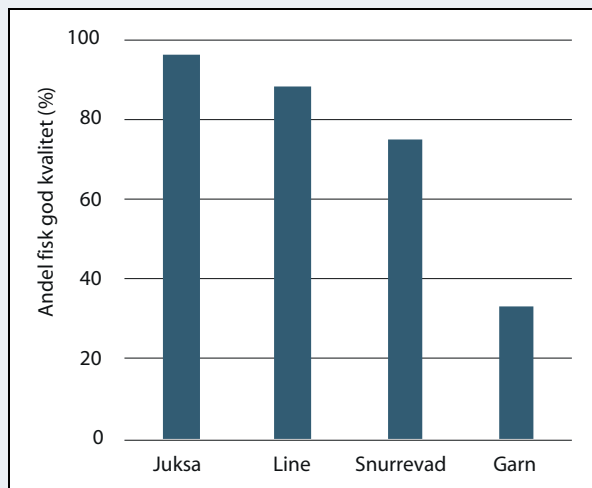
Det er en nær sammenheng mellom råvarekvalitet og fangststørrelse. Garn og snurrevad er de redskapene som leverer de største fangstene i den mest intensive delen av vinterfiske. Valg av disse redskapene har selvsagt sammenheng med deres fangsteffektivitet.

Høy kvalitet på råvaren åpner for mange ulike produkter. Det torskeproduktet som stiller strenge krav til kvalitet, er skreipakking. Under vinterfisket etter torsk i 2018 ble det levert til sammen over 200 000 tonn fersk torsk. Av dette ble kun 5 000 tonn (produktvekt) pakket som skrei. Dette kan være en indikasjon på at råstoffkvaliteten begrenset skreipakkingen, men det kan selvsagt også skyldes at det var større lønnsomhet med å produsere andre produkter.

Et viktig bidrag til å øke råstoffkvaliteten vil være å i størst mulig grad basere kvotesystemet på garanterte fartøykvoter. Fartøykvoter innebærer at det ikke er behov for overregulering, som i visse tilfeller kan føre til kappfiske og redusert kvalitet. Valg av redskapstype kan påvirke kvaliteten på råstoffet. Det kan også være et spørsmål om strengere begrensninger på mengde

Boks 4.20 Råstoffkvalitet

Flere observasjoner indikerer at det er betydelig potensial for forbedring av kvaliteten på landin-
gene i norske fiskerier. Dette er dokumentert
blant annet gjennom undersøkelser foretatt av
Nofima og Norges Råfisklag, som gjennom flere år
har fulgt utviklingen av råvarekvaliteten på landin-
gene fra kystflåten under vinterfisket etter torsk.



Figur 4.27 Andel torsk av «god kvalitet» (feilfri fisk eller fisk med inntil to moderate feil) etter redskapstype. Gjennomsnitt av registreringer i 2015–2017.

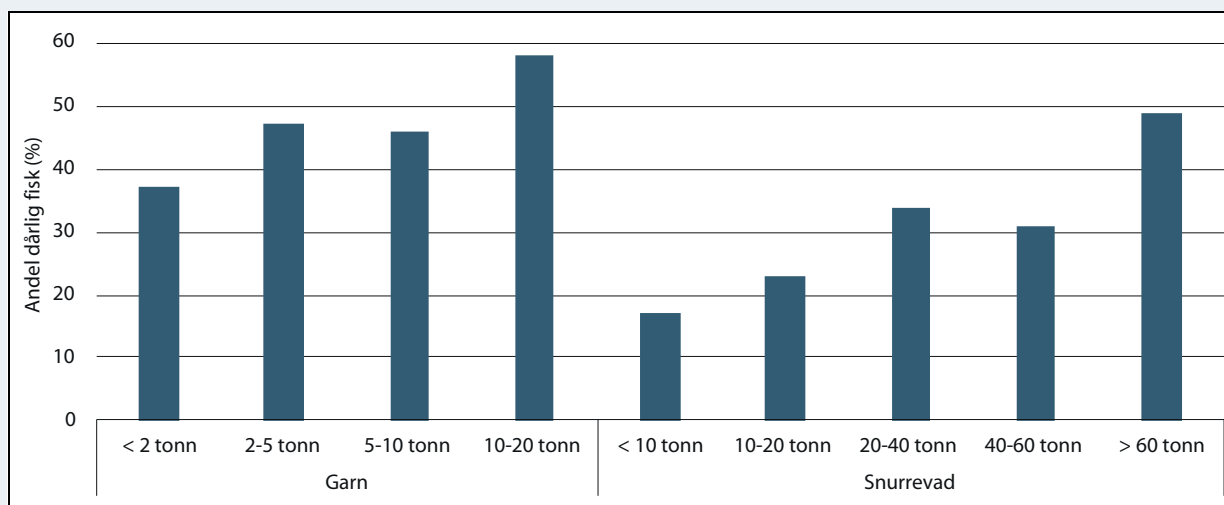
Kilde: Nofima

Figuren over oppsummerer funnene fra Nofimas undersøkelse de siste tre årene. Disse sammenfaller i stor grad med Norges Råfisklags

konklusjoner. Resultatene samsvarer dessuten med hva som kan forventes utfra annen kunnskap om sammenhengen mellom redskapsbruk, intensitet i fisket og råstoffkvalitet.

I Nofimas oppsummering av funnene konkluderes det med følgende:

- *Kvalitetsfeil oppstår og påvirkes av forhold under fangstoperasjonen og naturlige variasjoner under fiske. Herunder redskapsvalg, bruk av redskap, vær, strøm, tid i havet og status på fisken.*
- *Kvalitetsfeil oppstår ombord og frem til prosessering. Herunder bløggerutiner, mekanisk belastning, kjøling, føringsmetode og rutiner ved levering og oppbevaring før prosess.*
- *Kvalitetsfeil grunnet fangststrategier basert på egne tilpasninger for økonomisk optimalisering, samt kunnskapsnivå og fokus på kvalitet. Typisk kan dette være avveininger mellom å fangste store volum med litt lavere pris og lavere kvalitet, eller fangste lavt volum der kvaliteten kan ivaretas på en bedre måte.*
- *Kvalitetsfeil kommer som direkte eller indirekte konsekvens av avtaler eller manglende avtaler mellom fisker og fiskebruk. Herunder at små fangster med høy kvalitet betales dårligere enn store fangster av lavere kvalitet, grunnet konkurranse om råstoffet og en merkostnad ved håndtering av små fangster. Liten (?) pris-differanse for fisk av ulik kvalitet (?) motiverer satsing på volum, ikke kvalitet. Når det heller ikke er kvalitetsgradering ved levering, gir det dårlig grunnlag for å få pris etter kvalitet.*



Figur 4.28 Sammenhengen mellom kvalitet og fangststørrelse.

Kilde: Nofima

redskap som settes og krav til røkting av redskap, kunne gi bedre kvalitet på råstoffet.

4.7.2 Råstofftilgang (ekstrakvoteordninger)

Fisket på de fleste ville bestandene er preget av store sesongsvingninger. Variasjonen er først og fremst skapt av biologi og bestandenes vandringsmønster, som gjør det lønnsomt å fange fisken innenfor korte og hektiske perioder i avgrensede geografiske områder. Viktige bestander som NVG-sild, barentshavslodde og nordøstarktisk torsk tilbringer store deler av året med vandring over store havområder, før den kjønnsmodne delen av bestanden på et relativt fast tidspunkt årlig kommer inn til kysten for å gyte.

Fiskens vandringsmønster kan selvsagt ikke reguleres av myndighetene, men det legger viktige premisser for effektene av kvotesystemet. Vandringsmønsteret gir sterke økonomiske insentiver for å fange fisken når den er nært kysten. Fisken står konsentrert og det gir høye fangstrater, fangsten består av den mest verdifulle delen av bestanden, avstanden til fiskefeltene er kort og fisket foregår på tidspunkt og i områder som ikke er så værutsatt som i andre deler av året. Dette vandringsmønsteret er den underliggende forklaringen på det sesongintensive uttaket vi har i mange norske fiskerier.

I tabell 4.12 er fangstmønsteret for torsk nord for 62°N, NVG-sild og makrell i 2018 illustrert. Mange tiltak har vært forsøkt for å dempe denne intensiteten i sesongfisket. Landingsstatistikk viser imidlertid at konsentrasjonen av landingene er uendret eller har økt de siste årene. Markedsmessig og kapasitetsmessig gir dette landingsmønsteret store utfordringer for de tilstøtende leddene av verdikjeden, opp til de markedene som ønsker produkter kontinuerlig. Fra et markeds perspektiv vil det gjerne være ønskelig med en

jevnere tilførsel av råstoff gjennom året, samtidig som fiskens kvalitet i høysesongen i mange tilfeller gir god pris. For at det skal lønne seg, må det imidlertid innebære tilstrekkelig høye priser til at det kompenseres for økte kostnader ved å fange fisken utenfor perioden hvor den er mest tilgjengelig. Den minste flåten har i liten grad mulighet til å fiske utenom i perioden hvor fisken oppholder seg nærmest land, mens den havgående flåten har større fleksibilitet med hensyn til fangstmønster. Svingningene i de årlige totalkvotene bidrar ikke til endringer i sesongprofilen, men bidrar til at volumene i sesongene varierer tilsvarende.

Ulike ordninger innenfor kvotesystemet har vært benyttet for å stimulere flåten til å spre landingene ut over året, for å bidra til jevnere råstofftilgang for industrien. Dette gjelder blant annet ferskfiskordningen og ordningen med levende lagring av torsk. Ordningene har imidlertid økt over tid til langt utover de 5 pst. som kvoteutvalget pekte på som en naturlig begrensning.

4.7.3 Spesialisert fiske

Fartøy som er gitt kvoter til fiske etter torsk har i dag også kvoter på hyse og sei. Torsk oppnår vanligvis betydelig høyere priser enn hyse og sei. Mange kystfartøy prioriterer derfor fiske etter torsk, med den konsekvens at mange fartøy ikke fisker kvotene av hyse og sei. For å sikre at kvoten av disse artene tas, er det derfor behov for overregulering av disse fiskeriene. Likevel ender det ofte med at kvantum overføres til havfiskeflåten fordi kystflåten ikke fisker opp sine gruppekvoter. Med en markeds plass som muliggjør inn- og utleie av kvotegrunnlag, vil det åpnes nye muligheter for et spesialisert fiske etter slike arter. Det vil igjen bidra til en mer forutsigbar råstofftilgang til industrien, og gir et godt grunnlag for å skape større verdier basert på disse artene.

Tabell 4.12 Sesongprofilen på viktige arter i norske fiskerier i 2018

Art	Sesong	Rundvekt (tonn)	Andel
Fersk torsk	Feb-April	191 069	75 %
	Mars	94 651	37 %
NVG-sild	Okt-Feb	386 425	99 %
	Nov	137 766	35 %
Makrell	Sept-Nov	213 540	96 %
	Sept	114 631	52 %

4.7.4 Fiskeindustri langs hele kysten

Strukturen i flåteleddet har stor betydning for fiskeindustrien. Større fangster samlet på færre fartøy krever større kapasitet på det enkelte anlegg på land. Større fartøy vil også ha større mobilitet, noe som fører til at landanleggene i større grad må konkurrere med andre anlegg om fangstene.

4.7.5 Utnyttelse av marint restråstoff

Marint restråstoff utgjør årlig store kvanta og er en ressurs som potensielt kan utnyttes bedre enn i dag enten til produksjon av produkter til human konsum, marine oljer, biodrivstoff eller til fôringsredienser. Restråstoff som for eksempel lever, rogn, hoder, buklister og annet filetavskjær har lange tradisjoner for å bli benyttet som mat. Det finnes likevel et betydelig potensial for å benytte mer av restråstoffet til å skape mer høyverdige produkter. I tillegg er det store kvantum av restråstoff som ikke tas til land, og som ikke blir utnyttet. Dette restråstoffet oppstår nærmest i sin helhet hos havfiskeflåten i hvitfiskektoren. Tabell 4.13 viser fordelingen mellom oppstått og utnyttet restråstoff i hvitfiskektoren.

Selv om mye restråstoff ikke utnyttes i havfiskeflåten, er det tegn til en positiv utvikling. Flere nybygde og ombygde havgående fartøy har anlegg for ivaretagelse og produksjon basert på restråstoff om bord. Havfiskeflåten i hvitfiskektoren foretar sløying om bord på fartøyene, og hovedutfordringen er å oppnå tilstrekkelig lønnsomhet basert på restråstoffet til at det er regningssvarende å ta det til land. Så lenge det er begrenset plass om bord på fartøyene, vil det lønne seg å prioritere å benytte det til det mest verdifulle råstoffet. Kystflåten står ikke overfor tilsvarende avveining, ettersom landingene i all hovedsak skjer som rund fisk.

Det utgjør ikke et miljøproblem at havfiskeflåten ikke ilandfører alt råstoffet. Fra et verdiskapingsperspektiv utgjør det heller ikke et problem så lenge lønnsomheten ved å ta vare på restråstoffet ikke overstiger kostnadene ved å bringe det til

land. Fra et etisk perspektiv, og i lys av økte forventninger blant forbrukerne om bærekraftig og sirkulær produksjon, kan det likevel synes problematisk at fullt brukbare proteinkilder ikke utnyttes. Det vises til regjeringens strategi for økt verdiskaping av marint restråstoff for en nærmere drøfting av hvilke faktorer som påvirker utnyttelsen av restråstoff.

4.7.6 Oppsummering

Kvotesystemet er en viktig rammebetingelse for fiskeindustrien, og ett av flere virkemidler for myndighetene. En viktig premiss er at kvotesystemet innrettes slik at det legges til rette for størst mulig verdiskaping basert på fiskeressursene. Det innebærer at kvotesystemet må gi gode rammevilkår for flåten, men også for industrien.

Kvotesystemet har betydning for sjømatindustrien på flere vis, men samtidig er det flere andre faktorer som trolig er vel så viktige med hensyn til industriens konkurransekraft. Innretningen av kvotesystemet utgjør bare ett element i regjeringens politikk for sjømatindustrien.

Regjeringens strategi for helårige arbeidsplasser i fiskeindustrien gir en nærmere gjennomgang av de ulike faktorene som påvirker fiskeindustriens konkurransekraft, og dermed mulighetene for å tilby helårige og trygge arbeidsplasser.

4.8 Næringens bidrag

Fiskerinæringen utnytter ressurser som tilligger felleskapet i Norge, og næringsvirksomheten skal bidra til sysselsetting og velferd i samfunnet. I motsetning til de fleste andre næringer er disse forventningene mer eksplisitt og spesifisert i større detalj som formål i det næringsspesifikke lovverket. Selv om målene kan være innbyrdes motstridende og kan være krevende å etterleve entydig, er det klart at fiskerinæringen bidrar positivt til både kyst- og storsamfunn. Storsamfunnet drar nytte av velferden som genereres av fiskeriaktiviteten og kystsamfunnene har direkte

Tabell 4.13 Oppstått restråstoff innenfor hvitfiskektoren i 2018.

	Kystflåten	Havfiskeflåten	Totalt
Oppstått restråstoff	176 000	144 000	320 000
Ikke utnyttet	9 700	122 000	131 700
Utnyttet	166 200	22 000	188 200

Kilde: SINTEF og Kontali, 2019.

effekter av næringen i form av arbeidsplasser i både fiske og fiskeforedling, og i tillegg ringvirkningene denne aktiviteten genererer. Struktureringen av fiskeflåten har bidratt positivt gjennom å legge til rette for mer effektiv utnyttelse av samfunnets ressurser, både fiskeressursene, men også arbeids- og kapitalressurser. Enkelte kystsamfunn har opplevd at kvotegrunnlaget i deres område er økt, mens andre har opplevd tilbakegang.

Produktivitetsveksten i fiskerinæringen fører til at behovet for arbeidskraft i næringen reduseres. Figur 4.29 nedenfor illustrerer at mengden fisk per fisker har økt fra 58 tonn i 1990 til 224 tonn i 2018. Siden 2013 har imidlertid antall fiskere vært relativt konstant, med drøye 11 200. Når mengden fisk i stor grad er gitt av naturen, er det da spørsmål om hvor sterk rolle fiskerinæringen kan spille i opprettholdelsen av kystsamfunnene.

Antall fiskere er med andre ord redusert over tid, også før strukturordningene fikk det omfanget de har i dag. Denne endringen kom som følge av teknologisk fremgang og fremveksten av alternative arbeidsplasser. Etter innføring av strukturordningene har både antall sysselsatte og

årsverk utført falt, men ikke i samme størrelsesorden som reduksjonen i antall fartøy, jf. figur 4.30.

Også i fiskeforedlingsindustrien har sysselsettingen falt, men i likhet med i fiskerinæringen skjedde utviklingen primært før innføringen av strukturordningene i fiskeflåten.

I en situasjon med overkapasitet i fiskeflåten oppstår det i mindre grad ekstraordinær avkastning for fartøyene enn ved mer effektivt fiske. Ressursrenten bidrar da isteden i større grad til å opprettholde flere fartøy og sysselsatte i sektoren enn hva som er strengt nødvendig for å høste ressursene. Over tid har antall direkte sysselsatte i fiskerinæringen gått ned. Produktivitetsveksten og lønnsomheten har samtidig gått opp. Begrunnelsen for ikke å gjøre forvaltningsgrep som i større grad realiserer ressursrenten i form av ekstraordinær avkastning, har vært at fiskerinæringen gir opphav til ringvirkninger for kystsamfunn gjennom høyere sysselsetting og et eierskap som er spredd langs kysten og fordelt mellom mange aktører.

I det videre omtales ulike måter for å inndrive deler av ressursrenten som realiseres i fiskerinæringen.

Boks 4.21 Kvoteutvalgets forslag

7 av utvalgets 10 medlemmer gikk inn for en ressursrenteskatt, to medlemmer gikk inn for ressursavgift og et medlem mente at ressursrenten skal tilfalle kystsamfunnene ved fortsatt aktivitet, sysselsetting og verdiskaping. Dette medlemmet mente sekundært at en utleie av en kvotebeholdning bør anvendes for å gi et proveny til staten, samt at det må innføres en gevinstbeskatning ved salg av fisketillatelser. Tre av de 7 som gikk for ressursrenteskatt gikk også inn for at inntekter fra utleie av kvoter fra en kvotebeholdning burde anvendes for å gi et proveny til staten. Disse medlemmene mente at kvotebeholdningen burde opprettes i forbindelse med at tidsbegrensningen i strukturkvoteordningen oppheves, jf utvalgets forslag på det området.

Legger en til grunn ett medlems sekundære syn, så gikk hele utvalget inn for at næringen i overgangen til et nytt og mer fremtidsrettet kvotesystem, burde bidra med et proveny til staten. Forutsetningen for dette var imidlertid det utvalget også var samstemt om, nemlig at tidsbegrensningen i strukturkvoteordningen burde

oppheves, at faste kvoteandeler burde innføres og at deler av kvotegrunnlaget burde kunne utveksles på et kvotemarked. Det ble vist til at dette i sum var tiltak som ville øke effektiviteten og fleksibiliteten, og at en ressursrenteskatt/avgift således både burde være akseptabelt for næringen og øke fangstsektorens legitimitet.

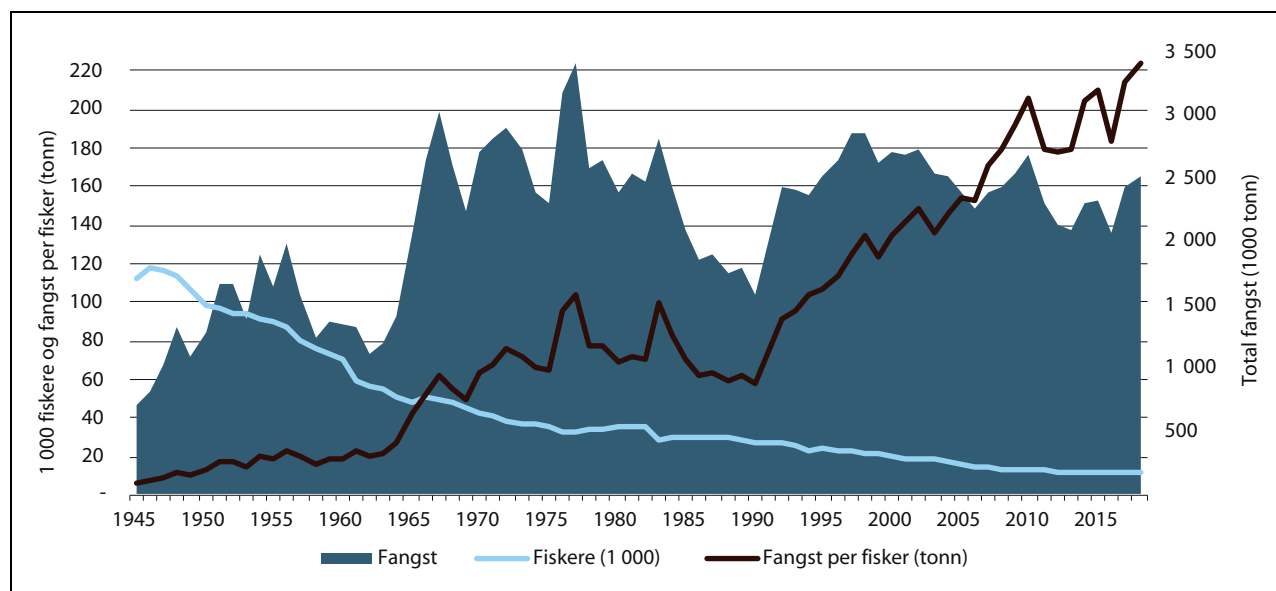
Utvalget mente at det var en sammenheng mellom de tiltak de mente var nødvendig for å få et enklere, mer fleksibelt og effektivt kvotesystem, og innkreving av ressursrente. De var opptatt av at en effektivisering av kvotesystemet nødvendiggjorde at man samtidig får på plass et system for innkreving av realisert ressursrente. Dersom et slikt system ikke besluttet samtidig som kvotesystemet effektiviseres, vil økningen i ressursrenten som følge av effektiviseringsgevinstene reflekteres i økte kvoteverdier slik at ressursrenten vil kunne forsvinne ut av sektoren på kort tid (med aktører som selger seg ut) samtidig som gjelden i de gjenværende fiskeriselskapene øker.

Boks 4.22 Høringsinstansenes merknader

I høringen var det ingen kommuner eller fylkeskommuner som støttet noen form for innkreving av ressursrente. De fleste mente at ressursrenten skal tas ut i verdiskaping og arbeidsplasser langs kysten. Vestlandsrådet var imidlertid positiv til skatt på «superprofitt» ved salg av kvoter, om inntektene øremerkes kystsamfunnene. Også næringsorganisasjonene var rimelig samstemte i at det ikke må innkreves ressursrente. Sjømat Norge ville fraråde en avgift på førstehåndsomsetningen, men var positive til utleie av kvoter fra en statlig kvotebeholdning, dersom også fiskeindustrien kunne leie kvoter fra denne.

I høringsinnspillene fra forvaltningen var Fiskeridirektoratet for en ressursavgift for dekning av deler av næringens forvaltningskostnader, i form av en avgift på førstehåndsomsetningen og ekstra gevinstbeskatning ved salg av fisketillatelser.

Av andre organisasjoner ønsket LO at det må innføres en ressursrenteskatt. De mente spørsmåle måtte utredes, men foreslo at det innføres en hjemfallsrett med påfølgende auksjon til aktive fiskere.



Figur 4.29 Norsk fangst, antall fiskere og fangst per fisker i perioden 1945–2018.

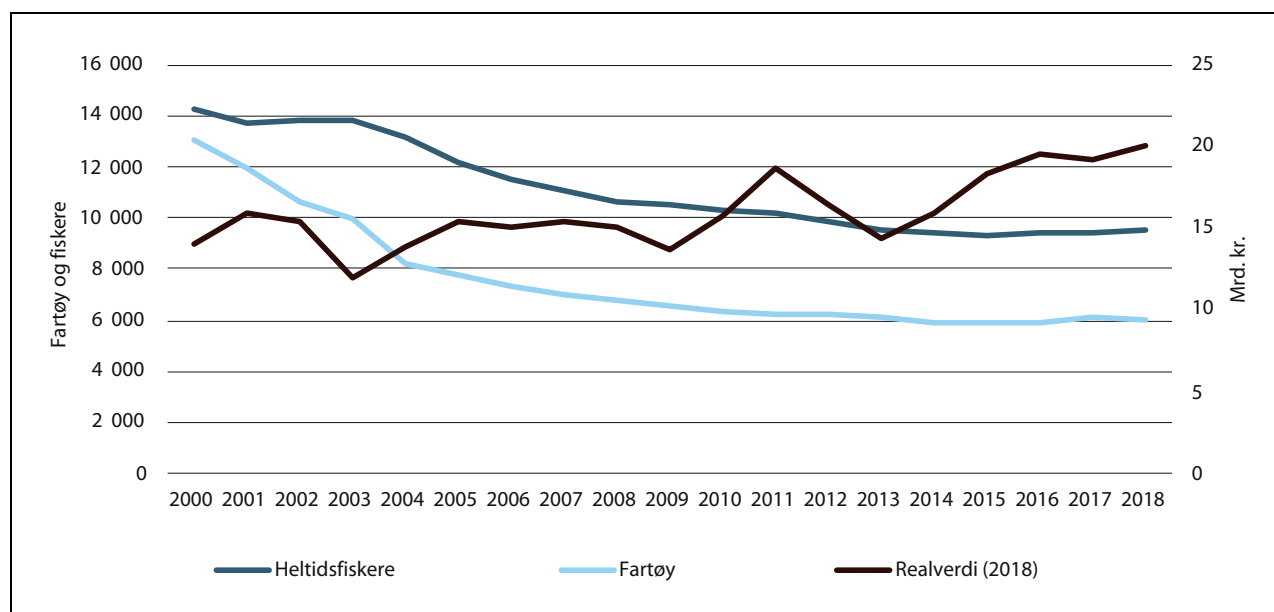
Kilde: Fiskeridirektoratet

4.8.1 Avgifter på førstehåndsomsetning

En måte å trekke inn deler av ressursrenten i fiskeriene er gjennom en avgift på førstehåndsomsetningen. Dette er en velbrukt måte å skattlegge ulike bransjer og også fiskeflåten er kjent med denne typen avgifter. Allerede i dag svares det avgifter på førstehåndsomsetningen, som referert til i Boks 4.21. Det ilegges også avgifter lengre nedstrøms i verdikjeden som også fiskerne bidrar til gjennom innkrevingen av avgift på fiskeeksport, i størrelsesorden 0,3–1,05 pst. av eksportverdien. Denne avgiften omfatter markedsavgiften (kanalisert til Norges Sjømatråd) og FoU-avgiften

(kanalisert til Fiskeri- og havbruksnæringens forskningsfinansiering, FHF).

En mulig innkrevingsmodell for ressursrente er å innføre avgift på førstehåndsomsetningen, gjennom en ressursavgift. Avgiften kan utformes som en kvantumsavgift (avgift per kilo fisk) eller som en verdiavgift fastsatt på førstehåndsomsetningen (avgift per krone). En avgift på førstehåndsomsetningen vil redusere fangstverdien, og derigjennom redusere avlønningen/lott, dersom ikke tariff og andel av delingsfangsten reforhandles. En slik avgift kan også diversifiseres, med ulike satser for ulike arter og fartøygrupper. En avgift på førstehåndsverdien vil samtidig redusere



Figur 4.30 Utvikling i antall heltidsfiskere, fartøy og fangstverdi i norske fiskerier

Kilde: SSB, Fiskeridirektoratet

den ordinære selskapsskatten fra næringen, siden skattegrunnlaget reduseres, men reduksjonen i selskapsskatt vil ikke være like stor som inntekten fra avgiften.

En ulempe med slike bruttoavgifter er at de er lønnsomhetsuavhengige: De er ikke nøytrale, og vil fungere på samme måte som en realkostnad og ha vridende effekter. Dette innebærer at aktørene vil vurdere investeringsbeslutninger og driftsopplegg annerledes med en avgift sammenlignet med uten. Størrelsen på disse vridende effektene vil avhenge av nivået på avgiften og hvor stor del av fangstinntekten man ønsker å kreve inn. En avgift av typen kroner per kilo vil favorisere aktører som får stor verdi fra fangsten (som f.eks. fryst torsk) mens en prosentavgift vil ramme alle likt, uavhengig av marginen i drift, som varierer mye. Avgiften vil også inndras fra de som ikke genererer ren profitt, og med tap på drift kan det bidra til en ytterligere struktureringseffekt i retning av effektivitet. Ressurser som for samfunnet er lønnsomme å utnytte, kan da bli ulønnsomme for private aktører som får inntekten redusert med avgiften. Størst virkning vil avgiften ha i fiskerier og på aktører med marginal lønnsomhet, der en avgift kan bidra til at disse faller fra.

Innføring av en avgift vil være enkel, og fiske-salgslagene kan innkreve denne som de gjør i dag med andre avgifter, med begrenset ekstra administrasjon. Om avgiften differensieres vil det bli mer komplisert.

Et avgiftssystem er transparent og enkelt å forstå og forholde seg til, men selv om et avgiftssystem i utgangspunktet er administrativt enkelt, er ikke en avgift på omsetningen målrettet mot ressursrenteinntekten. En avgift hvis formål er å skaffe myndighetene et høyt proveny er vesensforskjellig fra de avgiftene som i dag kreves inn på første hånd, med tanke på vridningseffektene den vil ha på drifts- og investeringsbeslutninger.

4.8.2 Kvotebeholdning

En kvotebeholdning kan opprettes for å ha en mekanisme for avkorting ved videre strukturering. En kvotebeholdning kan tilføres kvotefaktorer, fra grupper som over tid har hatt tilgang på strukturkvoteordningen. En kvotebeholdning kan også tilføres kvotefaktorer ved at en del av strukturgevinsten ved konvertering av strukturkvoter legges dit. En kvotebeholdning kan være et virkemiddel for å gi opphav til et proveny fra næringen, og således fungere som en mekanisme for at deler av ressursrenten kan tilfalle fellesskapet. Et slikt proveny kan anvendes til rettede tiltak eller mer generelt til å inngå som et bidrag til å finansiere fiskerinæringens forvaltningskostnader.

4.8.2.1 Avkorting ved videre strukturering

Som drøftet i punkt 4.3.4 vil kvotebeholdningens størrelse vokse ved fremtidig bruk av strukturkvoteordningen dersom avkortningen i fremtiden

Boks 4.23 Avgifter på første hånd

Lagsavgift: Avgift til dekning av fiskesalgslagenes kostnader direkte forbundet med førstehåndsomsetningen, eller som står i nær tilknytning til denne, hjemlet i fiskesalgslagsloven. Lagsavgiften varierer i størrelse etter produktet som omsettes.

Pensjonstrekk til fiskerpensjon: Det betales en avgift i medhold av fiskerpensjonsloven (i dag på 0,25 pst.) på førstehåndsverdi med fratrekk for lagsavgift til dekning av deler av kostnaden ved fiskerpensjon. Alle trekkes avgift, og Blad B-fiskere betaler i tillegg en årlig premie. Dette gir fiskerne en anledning til å trappe ned fra 60 års alder, og gir dem en månedlig ytelse dersom de har opparbeidet rett til pensjon, som opphører ved fylte 67 år.

Produktavgift: I medhold av folketrygdloven trekkes det en sats av førstehåndsverdien for alle norske fartøy ved omsetning av fisk i Norge (fratrullet lagsavgift), til dekning av trygdeavgift over 7,8 pst. av pensjonsgivende inntekt, arbeidsgiveravgift på hyre til mannskap, premie til kollektiv yrkesskade og utgifter Folketrygden har med hensyn til arbeidsledighet og frivillig trygd for sykepenges. Satsen vedtas av Stortinget og er på 2,4 pst. for leveranser fra 1. januar 2019.

Fiskeriforskningsavgift: Inntil 2014 ble kvantum til å finansiere ressursforskning hentet fra totalkvotene, men fra 2014 er fiskeriforskning og overvåking av ressursene finansiert gjennom en avgift på førstehåndsomsetningen fra norske fiskere (fratrullet lagsavgift) på 1,35 pst. Avgiften skal bidra til å dekke kostnader med å innhente kunnskapsgrunnlag for en bærekraftig høsting av viltlevende marine ressurser, men kan også etter en konkret vurdering brukes til

annen kunnskapsinnhenting som bidrar til å realisere formålet i havressursloven.

Merverdiavgift: Som alle andre næringsdrivende svarer også fiskere merverdiavgift for de produkter de bringer til markedet, som hjemlet i merverdiavgiftsloven, men her svarer fiskerne en redusert sats blant mange andre unntak nevnt i lovens § 5. For førstehåndsomsetning gjennom salgslag er satsen i dag 11,11 pst. mens den for kaisalg direkte til konsument er på 15 pst. Satsen på 11,11 pst. har stått fast siden merverdiavgiften ble innført og begrunnelsen for den var at fiskefartøy ikke var avgiftspliktige slik at fiskere ville få en uforholdsmessighet mellom inngående og utgående avgift. I tillegg ble fiskere på linje med jordbrukere gitt anledning til årlig avregning av merverdiavgiften, ikke annenhver måned som andre næringsdrivende, på grunn av sesongmessigheten i fiske. Merverdiavgift svares av førstehåndsomsetningen fratrullet pensjonstrekk, produktavgift og fiskeriforskningsavgiften.

Grunn- og CO₂-avgift er ingen avgift på førstehåndsomsetningen for fiskerne, men en avgift lagt på alt forbruk av mineralolje, som går tilbake til 1970. Fiskerinæringen har imidlertid vært fritatt for denne gjennom en egen refusjonsordning, administrert av Garantikassen for fiskere, helt siden 1988. Fritaket for denne avgiften ble begrunnet med flåtens vanskelige økonomiske situasjon, og refusjonsbeløpet har enkelte år vært opp mot kr 470 mill. Fra 2013 fikk fiskerne refundert bare en del av CO₂-avgiften (i 2018 refunderes 104 av 133 øre per liter) mens hele grunnavgiften (kr 1,63 per liter i 2018) refunderes. Refusjonsordningen for CO₂-avgift er under vurdering.

tilføres denne. Det er i praksis vanskelig å anslå fremtidig bruk av ordningen, men det er et betydelig potensial for effektivisering i mange fartøygrupper som relativt nylig har fått hevet kvotetakene. Dersom avkortningssatsen ved bruk av strukturvoteordningen settes til 10 pst., og det antas en fremtidig effektivisering på 25 pst. jevnt fordelt i alle fartøygrupper, vil dette øke kvotebeholdningens størrelse med 2,5 pst. i fartøygruppen.

4.8.2.2 Kvoteandeler ved konvertering

Som redegjort for i punkt 4.3.4 vil det ved en konvertering av strukturkvoter oppstå en strukturgevinst som kan disponeres på ulike måter. En andel av strukturgevinsten kan for eksempel tilføres kvotebeholdningen.

Denne metoden innebærer at størrelsen på beholdningen avhenger av andelen strukturkvoter som finnes i de ulike fartøygruppene og hvor mange som får innvilget søknad om å konvertere. Kvotebeholdningens størrelse vil derfor kunne

varierte mellom fartøygrupper. Ettersom enkelte fartøygrupper fikk tilgang på andre effektiviseringsvirkemidler før innføring av strukturkvoteordningen, og i mindre grad har hatt behov for å benytte seg av dagens strukturkvoteordning, kan dette sies å innebære en innføring av ulike betingelser for ulike grupper avhengig av når de fikk tilgang på ulike strukturingsvirkemidler.

Tabell 4.14 angir strukturingsgraden i fartøygrupper, den potensielle strukturgevinsten ved en forlengelse av tidsbegrensningen samt andelen av kvotegrunnlaget som tilføres kvotebeholdningen dersom 20 pst. av strukturgevinsten settes av. I ringnotgruppen, som har en forholdsvis lav strukturingsgrad, vil kvotebeholdningen kunne tilføres 1,1 pst. av kvotegrunnlaget dersom 20 pst. av strukturgevinsten settes av. I den konvensjonelle havfiskeflåten, som har en forholdsvis høy strukturingsgrad, vil derimot 3,7 pst. av fartøygruppens kvotegrunnlag kunne bli tilført beholdningen på denne måten.

4.8.2.3 Kvoteandeler før fordeling i grupper

Ved overgangen til et nytt kvotesystem kan en tilføre en nyopprettet kvotebeholdning nye faste kvotefaktorer. Disse kvotefaktorene kan for eksempel utgjøre 10 prosent av alle de faste kvotefaktorene i gruppen etter nytildelingen. Fartøyene i gruppen tildeles i tilfelle mindre enn 100 pst. av gruppens del av disponibel kvote ved overgangen til nytt kvotesystem. Dersom en gjør det på denne måte, vil gruppefordelingen opprettholdes, samt-

dig som fartøyene kan leie inn økt kvotegrunnlag ved bruk av markedsplassen for kvoteutveksling.

En kan velge å kun opprette en beholdning på denne måten innenfor utvalgte fartøygrupper, eksempelvis innenfor alle fartøygrupper som har hatt tilgang på strukturkvoteordningen. Dette vil i så fall si at det ikke opprettes en kvotebeholdning på denne måten for fartøy under 11 meter (13 meter i kystmakrell).

4.8.3 Overskuddsbasert ressursrenteskatt

Næringer som utnytter begrensede naturressurser gir potensielt en ekstraordinær avkastning eller *ressursrente*. Fiskeriressursene tilhører fellesskapet og en andel av ressursrenten bør derfor tilfalle fellesskapet.

Ressursrenteskatt kan kreves inn på overskudd basert på selskapsskattsystemet. I Norge er produksjon av petroleum og vannkraft eksempler på sektorer som har slik ekstra beskatning.

En korrekt utformet særskatt på ressursrenten vil være en nøytral skatt. Med dette menes at uansett nivå på ressursrenteskatten, vil en slik skatt ikke påvirke næringsaktørenes drifts- og investeringsinsentiver. Investeringer og driftsopplegg som er lønnsomme før skatt vil også være lønnsomme etter skatt.

4.8.4 Auksjonsbaserte modeller

Auksjon av kvotefaktorer kan utformes på en rekke ulike måter. Kvoteutvalget vurderte ulike

Tabell 4.14 Potensielle kvoteandeler til kvotebeholdning ved konvertering

Fartøygruppe	Strukturingsgrad	Potensiell strukturgevinst ved forlengelse (andel av kvotegrunnlag)	Kvotebeholdning (andel av kvotegrunnlag, 20 pst. av strukturgevinst)
Ringnot	21 pst.	6 pst.	1,1 pst.
Torsketrål	62 pst.	17 pst.	3,5 pst.
Pelagisk trål	74 pst.	20 pst.	4,1 pst.
Konvensjonell kyst (11–15)	42 pst.	13 pst.	2,7 pst.
Konvensjonell kyst (15–21)	54 pst.	16 pst.	3,3 pst.
Konvensjonell kyst (21+)	61 pst.	16 pst.	3,3 pst.
Konvensjonell hav	69 pst.	18 pst.	3,7 pst.
Kystnot NVG (11–15)	39 pst.	10 pst.	2,0 pst.
Kystnot NVG (15–21)	64 pst.	18 pst.	3,6 pst.
Kystnot NVG (21+)	64 pst.	18 pst.	3,6 pst.

alternativer, og presenterte en auksjonsmodell der en holder tilbake på statens hånd en gitt andel av den samlede kvotemassen, som i det påfølgende året auksjoneres ut igjen. For fiskerne innebærer dette at man hvert år må kjøpe kvoter på auksjon, om en ønsker å opprettholde en konstant kvotebeholdning. De som vil kjøpe seg opp eller selge seg ned kan bruke auksjonsmarkedet til dette.

Denne modellen kan gjennomføres ved at en byr i form av størrelsen på ressursrenteskatten eller ressursavgiften man forplikter seg til å betale om man skulle få tilslag på kvoten. Dette betyr at man ikke må betale for den samlede verdien av kvoten ved overtagelse (en gitt pris), men at man betaler over tid en gitt andel av fangstinntektene. På denne måten vil aktørene slippe å skaffe kapital for å dekke kvoteinvesteringen ved innkjøp, i tillegg til at en del av risikoen deles mellom fiskerne og myndighetene (for eksempel risiko knyttet til utviklingen i totalkvoter og prisene på fisk).

4.8.5 Oppsummering

Dersom man ønsker å øke næringens økonomiske bidrag til staten, ut over det som følger av

ordinær beskatning, er det forskjellige måter dette kan gjøres på.

De forskjellige metodene har ulike fordeler og ulemper. Alle metodene er skalerbare, dvs at man vil kunne velge et ønsket proveny-nivå og deretter innrette satser osv. i metoden for å gi dette proveny-nivået. Metodene har likevel ulik treffsikkerhet; metoder som er basert på kvotebeholdning og utleie derfra, er avhengig av betalingsvillighet og størrelse på totalkvotene, mens overskuddsbasert ressursrentebeskatning er avhengig av overskuddet som genereres i næringen.

Det er ingen av tiltakene som foreslås i meldingen som vil være til hinder for at staten på et senere tidspunkt innfører nye tiltak, eventuelt ved å erstatte tidligere innførte ordninger, for å øke næringens bidrag til staten på vegne av det fellesskapet som det blir vist til i havressursloven § 2: «Dei viltlevande marine ressursane ligg til fellesskapet i Noreg.»

5 Behov for lovendringer

De fleste av regjeringens forslag til tiltak i kapittel 3 forutsetter at det gjøres endringer i fiskeriregelverket, både i lover og forskrifter.

Det legges derfor opp til at departementet i etterkant av fremleggelsen av denne meldingen vil sende på alminnelig høring et forslag til de lovendringer som er nødvendige for å gjennomføre tiltakene i meldingen. Etter at høringsrunden er gjennomført tas det sikte på å utarbeide en lovproposisjon som vil bli lagt frem for Stortinget slik at den kan behandles parallelt med denne meldingen. En vil komme tilbake til behovet for nye forskrifter etter at lovforslagene er ferdigbehandlet i Stortinget.

Behovet for lovendringer vil i hovedsak gjelde to kapitler i deltakerloven og ett kapittel i havressursloven. Det dreier seg om deltakerlovens kapittel 3 om spesielle tillatelser og kapittel 4 om særlige begrensninger i fiske og fangst, foruten havressurslovens kapittel 3 om fangstmengde og kvoter. Disse kapitlene inneholder i dag de sentrale lovbestemmelsene om tillatelsessystemet (unntatt ervervstillatelser), kvotesystemet og strukturkvoteordningene i norske fiskerier, og det er disse ordningene som forslagene i denne meldingen først og fremst vil påvirke. I dette ligger det for så vidt også at det i liten eller ingen grad legges opp til endringer i de øvrige kapitlene i deltakerloven og havressursloven eller i øvrige fiskerilover. For eksempel vil det i mindre grad være aktuelt å gjøre endringer i deltakerlovens kapittel 2 om ervervstillatelser, i havressurslovens kapittel 4 om gjennomføringen av høstingsaktiviteten og i

havressurslovens kapittel 4 a om begrensninger i utlendingers fiskeriaktivitet. Det gjøres heller ingen endringer i disse lovenes bestemmelser om virkeområde, kontroll, sanksjoner og straff.

Endringene i deltakerlovens kapittel 3 og 4 og havressurslovens kapittel 3 vil imidlertid være betydelige. Departementet vurderer det derfor som hensiktsmessig å redigere, oppdatere, forbedre og forenkle de enkelte lovbestemmelsene i disse kapitlene der det faller seg naturlig, når man likevel må gjøre større endringer. I dette ligger det også et ønske om å klargjøre regelverket, herunder å vurdere om bestemmelser som i dag finnes i forskrifter bør flyttes til lov og omvendt.

Et eksempel på det siste kan være det foreslåtte tiltaket om å innføre faste kvotefaktorer. I dag er kvotefaktorer bare omtalt sporadisk i forskrifter fastsatt i medhold av havressursloven, men ikke i selve loven. Samtidig er det slik at kvotefaktorer spiller en helt grunnleggende rolle allerede i dagens system, ved fastsettelsen av årlige kvoter for det enkelte fartøyet. Forslaget om å innføre faste kvotefaktorer vil styrke kvotefaktorenes rolle både i tillatelsessystemet og i kvotesystemet, bl.a. fordi kvotefaktorer etter det foreslåtte vil kunne innebære en rett til å fiske en bestemt andel av disponibel kvote for en bestemt bestand. Det vil derfor være naturlig å se på om det bør innføres en egen lovbestemmelse om kvotefaktorer. Slik vil en både kunne oppnå en avklaring av det relevante regelverket og gjøre regelen mer tilgjengelig.

6 En kort oversikt over utviklingen av kvotereguleringer i forvaltningen av norske fiskerier

6.1 Innledning

Kvoter i norsk og internasjonal fiskeriforvaltning utgjør i dag viktige verktøy for å hindre overbeskatning, og for å gjenoppbygge nedfiskede bestander. Videre spiller kvoter en sentral rolle for å kunne nå målsettingen om å maksimere det langsiktige utbyttet av fiskeressursene, og for å fordele knappe ressurser på deltagende fartøy.

Det er i prinsippet to hovedtilnærminger til hvordan beskatningen av ressursene kan reguleres. Den ene er å begrense innsatsen i fisket, det vil si å regulere hvor mange og hvilke fartøy som får delta, eventuelt også med ytterligere begrensninger som for eksempel antall fiskedøgn. Den andre tilnærmingen er å begrense uttaket, det vil si å regulere hvor mange tonn som skal fiskes.

I norske fiskerier anvendes en kombinasjon av slike innsats- og uttaksreguleringer. Basert på strukturelt betingede og naturgitte forskjeller, kombineres reguleringene på ulike måter i forskjellige fiskerier og flåtegrupper. Reguleringene har kommet til over tid, og har i samspill mellom næring og forvaltning blitt videreutviklet med et betydelig innslag av prøving og feiling underveis. Handlingsrommet for hva som er politisk gangbare reguleringer har også endret seg over tid. Som et resultat av denne utviklingen er i dag hovedtyngden av norsk fiske, rundt 80 pst. målt i fangstverdi til fisker, underlagt regulering både med hensyn til hvem som kan delta og hva det enkelte fartøy kan fiske.

I dette kapitlet redegjøres det i korte trekk for utviklingen fra åpen allmenning til etablering av dagens kvoteordninger. Kapitlet starter med etableringen av det institusjonelle rammeverket som kvotesystemet etter hvert er bygd inn i. Deretter beskrives forutsetningene for internasjonal og nasjonal ressursforvaltning kort. Basert på dette utgangspunktet, beskrives fremveksten av det norske kvotesystemet, henholdsvis adgangsregulering og fordelingen av de nasjonale totalkvotene på grupper og videre til fartøynivå. Kapitlet tar

også for seg innføringen av strukturordninger som et virkemiddel for å regulere kapasitet.

6.2 Forvaltning av fisket før kvotesystemet

Fiskeri er en tradisjonsrik næring i Norge. Fisket har vært fritt og åpent for alle. Med få krav til utstyr og kapital har fisken tjent som grunnlag for bosetting og næringsutvikling langs kysten. Med dette som utgangspunkt, ble det etablert et institusjonelt rammeverk der hensynet til fiskerne og deres inntektsgrunnlag var det sentrale.

Et eksempel som markerte et behov for et slikt institusjonelt rammeverk var Trollfjordslaget i mars 1890. Redereide dampbåter hadde sperret av fjorden med not, og krevde betaling for at kystfiskerne skulle slippe til. Fiskerne mente dette brøt med allemannsretten, og lot seg ikke stanse. I mars 1891 vedtok Stortinget endringer i Lofotloven, som blant annet forbød bruk av not under Lofotfisket.

På samme måte har trålerloven, opprinnelig vedtatt i 1937, lagt strenge restriksjoner for trålfiske i Norge, mens det ikke har vært samme restriksjoner for kystflåten. Med råfiskloven av 1938, ble det etablert en markedsordning for førstehåndsomsetning av fisk (råfisk). Denne ga fiskerne beskyttelse mot markedssvikt og manipulasjon fra kjøpersiden. Prinsippet om at fiskefartøyer skal eies av aktive fiskere, ble lagt til grunn i lov om eighedsrett til fiske og fangstfarkoster fra 1956.

Statens økonomiske støtte til fiskerisektoren viser også hvordan tradisjonelle fiskerier har blitt ivaretatt. Svake resultater i fiskerinæringen førte i 1964 til at det ble etablert en hovedavtale for fiskeriene, med staten og Norges Fiskarlag som avtalepartnere. Avtalen var ment å gjelde for en femårssperiode, for derigjennom å øke lønnsomheten slik at fiskerne skulle oppnå en inntekt på linje med andre yrker, og at næringa kunne gjøres uavhengig av støttetiltak. Hovedavtalen varte imidler-

tid frem til 2004, og på sitt høyeste – på begynnelsen av 1980-tallet – utgjorde subsidiene over avtalen over 30 pst. av samla fangstverdi fra fiskeriene.

Med sammenbruddet i bestanden av norsk vårgytende sild på slutten av 1960-tallet ble man for alvor klar over at overfiske kunne ødelegge en bestand. I første omgang var det havfiskeflåten som ble gjenstand for adgangsregulering, kvoteregulering og tiltak for å redusere overkapasitet. Men kombinasjonen av havet som en åpen allmenning, rask teknologisk utvikling og subsidier bidro etter hvert til også å utfordre de konvensjonelle og kystnære fiskerienes posisjon.

Formålene i det opprinnelige institusjonelle rammeverket har likevel bestått.

6.3 Grunnlaget for ressursforvaltning – bestandsrådgivning og fastsettelse av totalkvoter

Basert på FNs havrettskonvensjon, og med hjemmel i lov om Norges økonomiske sone, etablerte Norge en økonomisk sone på 200 nautiske mil med virkning fra 1. januar 1977. Omtrent samtidig skjedde tilsvarende soneutvidelser i våre naboland. Dette ga kyststatene det rettslige og politiske grunnlaget til å råde over, men også plikt til å forvalte, ressursene i sonen.

For å kunne forvalte en bestand er det nødvendig med kunnskap om bestandens størrelse og utbredelse, rekruttering og vekst. Basert på slik kunnskap kan bestandsutviklingen modelleres og fremskrives, og det kan gis tilrådninger om årlig fangst. Det internasjonale råd for havforskning (ICES), med 20 kyststater som medlemsland, ble etablert i 1902 som et nordatlantisk samarbeid om havforskning. Fra 1970-tallet har ICES utviklet et system for kvoterådgivning, som omfatter de fleste av de økonomisk viktige fiskebestandene i Nordøst-Atlanteren.

Basert på råd fra ICES, kan årlige totalkvoter for hver bestand fastsettes. Nesten alle de økonomisk viktigste ressursene i norske fiskerier er bestander som deles med andre land. Etableringen av økonomisk sone la grunnlaget for fastsettelse av omforente reguleringstiltak gjennom bilaterale eller multilaterale forhandlinger, herunder årlige totalkvoter og fordeling av disse mellom deltagende parter.

Etter avtale med Sovjetunionen, ble det for eksempel fastsatt og fordelt kvoter av torsk og hyse i Barentshavet allerede for året 1977. For den nasjonale reguleringen innebar dette at det ble stipulert et kvantum som skulle dekke fritt

fiske for kystflåten, mens den resterende norske torskekvoten ble fordelt som fartøyskvoter til fartøy med tråltillatelse. Frem til 1984 hadde de årlige kvoteavtalene med Sovjetunionen en passus som ga Norge rett til å fortsette kystflåtens fiske, selv etter at den avtalte norske kvoten var tatt.

6.4 Regulering av adgang til fisket – deltakerloven og trålerloven

De nasjonale totalkvotene ble forvaltet av den enkelte kyststat. I Norge var det allerede begrensinger på hvem som kunne delta i fisket. Dette ble brukt som grunnlag for hvem som var kvalifisert som mottaker av en fartøyskvote. Regulering og avgrensning av deltagelsen har utviklet seg over tid, med tidvis ulike motiver og ulike ordninger for hav- og kystflåten. I dag hjemles alle disse reguleringene i deltakerloven.

6.4.1 Spesielle tillatelser uten tidsbegrensning i havfiskeflåten

Lov av 29. juni 1956 om eighedsrett til fiske- og fangstfarkoster stilte en del generelle krav til hvem som kunne eie og få registrert fiskefartøy. Som nevnt ovenfor var formålet til denne loven først og fremst å sikre at bare aktive fiskere skulle eie fiskefartøy. Hensikten var å avverge at fiskefartøy ble oppkjøpt av mer kapitalsterke aktører som ikke skulle fiske selv.

Sammenbruddet i bestanden av norsk vårgytende sild på slutten av 1960-tallet ble skjellsettende for utviklingen av norsk forvaltning av marine ressurser. I medhold av loven om eighedsrett til fiske- og fangstfarkoster, ble det i 1970 vedtatt et midlertidig forbud mot registrering av nye ringnotfartøy som et akutt krisetiltak.

I 1972 vedtok så Stortinget en ny lov om deltakelsen i fiske (deltakerloven). Grunnet den nye ressursituasjonen ble tilpasning av fangstkapasiteten til ressursgrunnlaget et av hovedformålene, sammen med det allerede etablerte prinsippet om at fartøy skal eies av aktive fiskere. Med hjemmel i denne loven ble deltakelse i fiske med ringnot etter sild, lodde og makrell regulert med forskrift. Det enkelte fartøy ble gitt en konsesjonskapasitet i hektoliter i ringnottillatelsen, basert på fartøyets lasteevne på tildelingstidspunktet. Fartøyets konsesjonskapasitet ble en sentral parameter når en senere ved etablering av fartøyskvoter ønsket å differensiere disse etter fartøyets størrelse.

I medhold av den midlertidige trålerloven av 1937, senere avløst av trålerloven av 1951, var trål-

fisket blitt adgangsregulert allerede før krigen. Som nevnt var begrunnelsen hensynet til konkurranseforholdet til kystflåten, og ikke spesielt av hensyn til behovet for en bærekraftig forvaltning av fiskeressursene. Da ressurs hensynet ble fremtredende på 1970-tallet, ble de opprinnelige generelle tillatelsene til å fiske med trål etterhvert avgrenset. De ble erstattet med spesielle tillatelser basert på fartøyenes faktiske deltakelse i ulike trålfiskerier, som for eksempel trålfiske etter torsk og annen bunnfisk, reke, lodde, vassild, kolmule og industritråling. For noen fiskerier var kravet til spesiell tillatelse avgrenset til fartøy over en viss størrelse, gjerne definert ut fra hva som på angjeldende tidspunkt og for vedkommende fiskeri, ble betraktet som et naturlig skille mellom kystflåte og havfiskeflåte.

Både ringnot- og tråltillatelsene ble tildelt uten særskilt tidsbegrensning. I 1974 ble også fiske med seinot med havfiskefartøy over 90 fot regulert med denne type spesielle tillatelser, og i 1986 snurrevadfiske med havfiskefartøy.

Lov om merkeregistrering av 1917, lov om fangst av hval av 1939, trålerloven av 1951, lov om fangst av sel av 1951 og deltakerloven av 1972 ble i 1999 samlet og erstattet av lov om retten til å delta i fiske og fangst, deltakerloven.

6.4.2 Regulering av årlig deltakelse i kystfiskeflåten

Ressurskrisen i sildefiskerierne ledet til en erkjennelse av at det var nødvendig å begrense deltakelsen for den mest fangsteffektive, havgående flåten. For kystflåten var det derimot tverrpolitisk enighet om ikke å begrense deltakelsen ut over det som fulgte av deltakerlovens alminnelige bestemmelser om eierskap til fiskefartøy. Bakgrunnen for dette var den tusenårige tradisjonen der folk på kysten har hatt fri adgang til å drive fiske for å skaffe seg et utkomme, uten at dette tidligere hadde hatt kjente negative effekter på bestander og økosystem.

Den første adgangsbegrensningen for kystfartøy kom likevel allerede i 1983. Som nevnt hadde markedssvikt og sviktende lønnsomhet ledet frem til Hovedavtalen mellom staten og Norges Fiskarlag i 1964. Statsstøtte til næringen ble forhandlet årlig. Mens man i torskesektoren i vesentlig grad benyttet støtten til prissubsidier, anvendte man i sildesektoren i større grad støtten til kapasitetsreducerende tiltak, i form av kondemneringsstøtte til ringnotfartøy. For fiskere som likevel ville fortsette i fisket, fungerte imidlertid kondemneringsstøtten som et grunnlag for å kunne investere i

fangsteffektive fartøy like oppunder konsesjionsgrensen for ringnotfartøy på 90 fot. For å stoppe denne utviklingen ble det i 1983 etablert en ordning med årlig begrensning i deltagelsen i ringnotfisket etter makrell for fartøy mellom 70 og 90 fot. I 1986 ble ordningen utvidet til også å omfatte nordsjøsild.

I torskefisket opplevde en utover på 1980-tallet en sviktende bestandssituasjon. Dette ble fremskyndet av at avtalte totalkvoter mellom Norge og Sovjetunionen var satt vesentlig høyere enn det man i dag ville ansett som bærekraftig. Kystfiske var oppfattet som ressursvennlig, uten negative effekter på bestander og økosystem. Kystflåten kunne derfor i praksis fiske tilnærmet fritt, uten adgangsbegrensning, og med romslige maksimalkvoter som kun berørte et fåtall av de største og mest fangsteffektive fartøyene. Etterhvert slo imidlertid kravet til økt bærekraft i forvaltningen inn i kvotefastsettelsen i form av reduksjon i de totalkvoter som ble avtalt mellom Norge og Sovjetunionen.

Perioden etter 1975 hadde vært preget av mange svake årsklasser av torsk. Årsklassene 1982 og særlig 1983 viste seg imidlertid å være relativt gode, og i 1989 rekrutterte disse årsklassene for fullt til skreifisket. Kombinert med godt vær og god tilgjengelighet under vinterfisket resulterte dette i et uventet godt kystfiske etter skrei, det beste på svært mange år. Med et fiske regulert med en romslig maksimalkvote, innebar det at årskvoten avsatt til kystflåten raskt var i ferd med å bli fisket opp. Allerede 18. april 1989 kom meldingen fra Fiskeridirektøren om stopp i fisket. Noe slikt hadde aldri tidligere skjedd i norsk fiskerihistorie, og det hersket en umiddelbar og bred enighet om at alt måtte settes inn på å unngå at noe slikt skulle kunne skje igjen. Samtidig stod imidlertid kravet om en mer bærekraftig kvotefastsettelse fast. Det var ikke lenger gangbart å løse reguleringsproblemer med fastsettelse av høye totalkvoter.

Med utgangspunktet i havforskernes dystre prognoser for torskebestanden, var det akutte spørsmålet hvordan fisket skulle reguleres til neste år. De fleste var enige om at det etablerte reguleringsopplegget, med fritt fiske inntil kvoten var oppfisket, ikke var en farbar vei. Utover våren, sommeren og høsten 1989 ble en rekke alternative reguleringsmodeller for kystflåten vurdert av næring og forvaltning; strammere maksimalkvoteregulering, mannskvoter, flåtedeling, bifangstordninger, periodekvoter og fredningsperioder for å nevne noen.

Etter omfattende dialog og utredning, ble det for 1990 etablert en lukket gruppe av fartøy basert på et krav til minimum fangst i ett av de tre forutgående år. Stengingen av allmenningen omfattet også bank- og lineflåten sine fiske etter torsk. Fartøy som ikke tilfredsstilte minimumskriteriet kunne delta i en åpen, maksimalkvoteregulert gruppe, men da med vesentlig lavere kvoter enn hva fartøyene i lukket gruppe kunne fiske. Hensikten var altså at de som var mest avhengige av torskefisket, skulle prioriteres.

Lukkingen av kystfisket etter torsk innebar med dette et verdiskifte, der ressurs hensynet for første gang gikk foran hensynet til fisket som samfunnsbærer. Dette ble starten på en ny og vanskelig prosess for å håndtere den situasjonen som dermed hadde oppstått.

Lukkingen ble av næringen, så vel som allment politisk, ansett som et akutt krisetiltak, et tiltak som måtte oppheves så snart bestandssituasjonen var blitt bedre. Det var derfor naturlig at lukkingen fikk form av en deltageradgang som skulle vurderes og eventuelt fornyes årlig. Lukket gruppe (først omtalt som «fartøykvoteordningen», så Gruppe I, før man nå omtaler den som «lukket gruppe») utgjorde ved lukkingen om lag 3500 fartøy. Skjevheter i utvelgelsen av hvem som fikk deltageradgang i 1990 ble søkt reparert i flere runder med rekruttering i samme og de påfølgende år, samtidig som aktivitetskrav gjorde sitt til at mange deltageradganger ble trukket inn. Det ble raskt klart at lukkingen hadde gjort deltageradgangene omsettelige, og allerede i 1996 hadde en tredjedel av fartøyene som var inne ved lukkingen skiftet eier.

Lukkingen skulle vise seg ikke å bli midlertidig. Gradvis sank erkjennelsen inn om at økt effektivitet, teknologisk fremgang og overkapasitet vil være en stor og vedvarende utfordring, også for kystflåten. I 1996 var bestanden av torsk bygget opp til et bærekraftig nivå, og omtrent samtidig stilnet den årlige diskusjonen om når lukkingen av torskefisket kunne oppheves.

På slutten av 1990-tallet ble det foretatt lukking av ytterligere tre kystfiskerier, fortsatt ad hoc som mer eller mindre akutt tiltak for å stoppe en pågående eller forventet oppbygging av ny kapasitet i disse fiskeriene.

Først etter årtusenskiftet var utviklingen kommet dit at lukking kunne betegnes som allment akseptert også i kystflåten. I 2002–2003 ble det etablert ikke mindre enn syv nye ordninger med deltageradgang.

Nedenfor følger en oversikt over når adgangsregulering er etablert i ulike kystfiskerier:

- 1983: Makrell, ringnotfartøy 70 – 90 fot
- 1986: Nordsjøsild, ringnotfartøy 70 – 90 fot
- 1990: Torsk, lukket gruppe
- 1997/98: Makrell, fartøy over 13 meter
- 1998: Reke tråling sør for 62°N, fartøy over 11 meter
- 1999: Seinot nord for 62°N, fartøy over 13 meter
- 2002: Kongekrabbe
- 2002: Norsk vårgytende sild (begrenset adgang 1974 – 1985)
- 2002: Makrell, fartøy under 13 meter
- 2003: Nordsjøsild
- 2003: Torsk lukket gruppe utvidet til også å omfatte hyse og sei
- 2003: Seinot sør for 62°N, fartøy over 13 meter
- 2003: Torsk sør for 62°N
- 2010: Lukking av fisket etter lange og brosme for konvensjonelle fartøy over 28m
- 2018: Leppefisk

Adgangsreguleringene i kystfisket er regulert i deltakerforskriften som sendes på høring og fornyes hver høst. I en ganske lang periode var det behov for relativt store materielle endringer i forskriften fra år til år. Etter hvert som systemet med adgangsregulering av kystflåten har gått seg til, har det imidlertid i senere år ikke vært behov for annet enn marginale justeringer.

De fleste fiskerier av vesentlig betydning for fiskernes økonomi og adferd er nå underlagt særskilt adgangsregulering. Fortsatt er det imidlertid relativt mange kystfiskerier der deltagelsen ikke er underlagt slik regulering, for eksempel fiske etter lange, brosme, uer, taskekrabbe, breiflabbe, eller sjøkreps. Selv om slike fiskerier lokalt kan være viktige, utgjør de i nasjonal målestokk en mindre andel av samlet norsk førstehandsverdi. Det kan imidlertid ikke utelukkkes at det i fremtiden kan oppstå behov for regulering av deltagelsen også i enkelte av disse fiskeriene.

6.5 Regulering av fisket – fastsettelse av kvoter

Selve utøvelsen av fisket, herunder fastsettelse av kvoter, ble regulert av saltvannsfiskeloven av 1983, avløst av havressursloven av 2008.

Den nasjonale totalkvoten for hver bestand fordeles, etter eventuelle fratrekke til ekstrakvoteordninger, på fartøygrupper. For de fleste bestander ligger fordelingen på grupper fast fra år til år, mens det for noen bestander er fremforhandlet fordelingsnøkler som varierer med totalkvotens størrelse. Dette gjelder «trålstigen» for torsk og

kvotefordelingen av norsk vårgytende sild. Trålstigen innebærer at når totalkvoten av torsk er lav får trålerne 27 pst. av kvoten, stigende til 33 pst. på høye kvotenivåer. Det er også utviklet kvotenøkler for videre fordeling av gruppekvoter til det enkelte fartøy.

Mens teknisk regelverk om redskap og minstemål etc. er samlet i en generell utøvelsesforskrift, blir de årlige kvotene fastsatt i egne reguleringsforskrifter for den enkelte bestand eller grupper av bestander. Dynamikken i fiskeriene gjør at det ofte vil være behov for å justere kvotereguleringene i løpet av året. Det har derfor ikke vært hensiktsmessig, hverken for utøverne eller forvaltningen, å samle kvotereguleringene i én felles reguleringsforskrift for alle bestander. Årlig produseres det nærmere 300 forskrifter og endringsforskrifter. I noen sammenhenger trekkes dette frem som et skrekkeeksempel på overdrevent byråkrati. Fiskeriene er imidlertid i sin natur dynamiske, og fastsettelse eller endring av kvoter, stopp i fisket osv. må av hensyn til legalitetsprinsippet fastsettes i forskrift.

6.5.1 Fordeling av nasjonale kvoter på flåtegrupper

Inndeling i grupper kan ha mange begrunnelser. For å kunne utforme mest mulig treffsikre reguleringer i en situasjon med stor overkapasitet, har det vært behov for å gruppere mest mulig «like» fartøy sammen. Fartøy kan være like eller ulike langs mange dimensjoner; størrelse, redskapsbruk, sesongmønster osv. Ikke minst har fordelingshensyn og mest mulig like og rettferdige konkurransevilkår i den enkelte gruppe vært viktige hensyn ved etablering av grupper.

Historisk har opptakten til kvotereguleringene gjerne vært at en har stipulert et kvantum for et fritt eller maksimalkvoteregulert fiske for kystflåten, mens resterende kvantum har vært fordelt, gjerne som fartøykvoter, på deltagende havfiskefartøy. Som redegjort ovenfor, resulterte dette ofte i for liberale reguleringer, der den nasjonale kvoten ble overfisket. Dette forsterket behovet for mer bærekraftige, bindende og permanente løsninger for hvordan den nasjonale kvoten skulle fordeles på fartøygrupper og enkeltfartøy.

Å finne løsninger på nasjonale fordelingsspørsmål ble på slutten av 1980-tallet derfor stadig mer påtrengende, og etter hvert gjenstand for langvarige og ofte vanskelige forhandlingsprosesser. Ettersom bruddet med allmenningsprinsippet i norsk fiskerinæring var såpass drastisk for kystfisket, var det av svært stor betydning for kvote-

systemets legitimitet at det ble utformet i overensstemmelse med den historiske fiskeaktiviteten. I allmenningen sto alle fritt til å delta, i hvert fall hvis de holdt seg til konvensjonelle redskaper og kystfiskefartøyer. Siden dette ikke lenger var mulig, ble spørsmålet nå hvordan knappe fiskekvoter kunne fordeles rimelig og rettferdig. Dette førte til at det utviklet seg et komplekst fordelingsregime.

I denne sammenheng har Norges Fiskarlag spilt en sentral rolle med tanke på å utmeisle og forhandle frem forslag til kompromissløsninger om fordeling av kvoter mellom de ulike fartøygruppene. Sentrale milepæler her er «trålstigen» fra 1990 og de store kvotekompromissene for en rekke fiskeslag som er nedfelt i landsmøtevedtakene om kvotefordeling fra henholdsvis 1994 og 2001. Selv om det naturlig nok vil være ulike syn på hva som er en «rettferdig» kvotefordeling, har Fiskarlagets vedtak vist seg å være ganske robuste kompromisser som Storting og skiftende regjeringer har tillagt vesentlig vekt når fordelingsspørsmål har vært brakt på bane. I sin behandling av St.meld. nr. 51 (1997–98) *Perspektiver på utvikling av norsk fiskerinæring* uttalte Stortingets næringskomité at

«Komiteen viser til at fiskerinæringa er avhengig av naturen og utsett for naturlege svingningar. Uttaket må derfor styrast av ei bærekraftig hasting av ressursane. Komiteen vil likevel understreka at fiskerinæringa sitt behov for stabilitet og rammer dei kan gå ut ifrå, sjølv om kvotane frå år til år kan endra seg. Komiteen meiner systemet med fordeling av fiskekvotane mellom hav og kyst må gjennomgåast med sikte på å koma fram til ei varig fordeling. Det bør framleis vera ein målsetjing at næringa sjølv gjennom fiskarane sine organisasjonar medverkar til å finna fram til omforente fordelingar mellom dei ulike gruppene. Komiteen vil understreka at fordeling av kvotar mellom gruppene må oppretthaldast over tid, slik at det verkeleg vert eit verk-tøy som stimulerer til strukturtilpasning og langsiktig planlegging.»

6.5.2 Fordeling av gruppekvoter – fartøykvoter og maksimalkvoter

Det norske systemet er bygd opp slik at kvotene per flåtegruppe igjen fordeles på fartøyene i gruppen. Dette forutsetter en kvotenøkkel for fordeling innen vedkommende fartøygruppe.

Det foreligger strengt tatt ingen autorisert definisjon av hva en fartøykvote er. Det har imid-

lertid utviklet seg en praksis der kvoter per fartøy som står fast ut kvoteåret, eller til en annen fastsatt dato, uavhengig av hvordan fisket på gruppekvote eller norsk totalkvote måtte utvikle seg, omtales som fartøykvoter. Det er likevel ingen juridisk garanti for dette, og under gitte omstendigheter vil også slike forskriftsbestemmelser måtte endres.

I mange land er fartøykvoter etablert med utgangspunkt i det enkelte fartøys individuelle fangsthistorikk i en gitt referanseperiode. Det enkelte fartøy får samme andel i gruppekvoten eller totalkvoten som det hadde av fangsten i referanseperioden. Dette er ikke tilfelle i Norge. Kvotenøkne er enten etablert med utgangspunkt i fysiske karakteristika nedfelt i konsesjonsvilkårene, som tilfelle er med lasteromsstørrelse på tildelingstidspunktet for ringnotflåten, eller fartøy-/hjemmelslengde for konvensjonell kystflåtes fiske etter torsk. Kvotenøkne i kystflåten er ellers formet av hva gjennomsnittsfartøyet i en gitt lengdegruppe hadde fisket i en referanseperiode forut for etableringen av fartøykvoter. Her vil altså alle fartøy som tilfredsstiller et visst minimumskrav med hensyn til fangst, og som hadde samme lengde på tildelingstidspunktet, få like kvoter. Det har ikke vært ansett for ønskelig at fartøy forlenges eller skiftes ut med større fartøy utelukkende med det formål å få større kvote, på bekostning av andre i gruppen. Den lengden som ligger til grunn for kvotetildelingen kan dermed avvike fra fartøyet faktiske lengde, og omtales som hjemmelslengde for kvotetildeling.

Hjemmelslengden er fartøyet lengde på et gitt tidspunkt, kalt skjæringsdatoen, forut for at fiske på vedkommende bestand ble adgangsregulert eller på et senere tidspunkt dersom skjæringsdatoen har blitt flyttet. Skjæringsdatoen i kystflåtes fiske etter torsk nord for 62° N er således for eksempel i desember 1998. Et fartøys hjemmelslengde vil derfor kunne være forskjellig i ulike fiskerier, avhengig av tidspunkt for adgangsregulering. I havfiskeflåten er kvotefordelingen basert på andre forholdstall, omtalt som kvotefaktor, basistonn mv.

I alle tilfeller er målet at kvotefordelingen mellom fartøyene innad i gruppen skal ligge fast, uavhengig både av gruppekvotens størrelse og individuelle utskiftninger av fartøy. Ringnotflåten er en relativt ensartet fartøygruppe, og på grunn av overkapasitet og stor grad av kvoteutnyttelse fra samtlige fartøy, var gruppen tidlig ute med å kunne ta i bruk fartøykvoter med liten eller ingen overregulering som reguleringsmodell.

I mange fiskerier, spesielt i kystflåten, har det historisk vært behov for betydelig grad av overregulering for å sikre at gruppekvotene skulle bli tatt. Fartøyene tildeles da kvoter som i sum er større enn gruppekvoten. Det enkelte fartøyet kvote kalles da maksimalkvote. Fartøyene har ingen garanti for at de får fiske hele maksimalkvoten, fordi fisket skal stanses når gruppekvoten er oppfisket. Utfordringen har vært å fastsette overreguleringen slik at gruppekvoten ble oppfisket til årsskiftet, men helst ikke før. En stopp i fisket medfører også stopp i tilførselen av råstoff til fiskeindustrien fra denne fartøygruppen.

En mellomløsning som har vært benyttet i flere kystgrupper de senere år, er kvoter per fartøy med en garantert del i bunnen (kvoter uten overregulering) som må fiskes først, og et påfølgende fiske på et maksimalkvotetillegg som kan stoppes eller økes i løpet av året dersom fisket utvikler seg mer eller mindre ekspansivt enn det som var forutsatt da reguleringene ble fastsatt ved årsskiftet. Med slike justeringer utover året, prøver forvaltningen å gi fartøygruppen anledning til å utnytte gruppekvoten uten at den blir overfisket. Mange av de mest aktive fartøyene i den minste kystflåten baserer i dag mye av inntekten sin på overreguleringen. I havfiskeflåten er det bare unntaksvis behov for overregulering eller refordeling av kvoter for å få tatt gruppekvotene.

Også med hensyn til kvotenøkler, har det tatt tid å komme frem til omforente løsninger for den enkelte gruppe. Etablering av fartøykvoter i ringnotflåten kan tjene som et eksempel:

- Det første ringnotfiskeriet som ble regulert med fartøykvoter var vinterloddefisket i Barentshavet i 1978. Dette fiskeriet ble regulert etter den såkalte «vinterloddennøkkelen», en kvotestige som var avtakende med stigende konsesjonskapasitet, og som var relativt gunstig for de minste fartøyene i gruppen.
- I 1978 ble også sommerloddefisket fartøykvoteregulert, men da med den noe mindre degressive «sommerloddennøkkelen», en kvotestige som altså i større grad tilgodeså de større fartøyene i ringnotgruppen.
- I 1984 ble loddefisket ved Jan Mayen for første gang fartøykvoteregulert, også dette etter «sommerloddennøkkelen».
- I 1986 ble fisket etter norsk vårgytende sild åpnet for ringnotgruppen for første gang på 16 år, og fisket ble regulert etter «vinterloddennøkkelen».
- I 1986 ble fisket etter sild i Nordsjøen fartøykvoteregulert, også dette etter «vinterloddennøkkelen».

- I 1986 ble (deler av) ringnotflåtens makrell-fiske for første gang fartøykvoteregulert, og da etter «sommerloddennøkkelen».

1980-årene var for ringnotgruppens del preget av stor overkapasitet, flere nedfiskede bestander, og lav lønnsomhet. Ulike reguleringsmodeller, inklusive forsøk med flåtedeling, deltagelse etter lodd-trekning, turkvoter etc., ble forsøkt med vekslende resultat. Etter hvert var det modellen med fartøykvoter i de viktigste fiskeriene som slo igjennom. Mer marginale fiskerier, som fisket etter hestmakrell er fortsatt ikke fartøykvoteregulert.

Gjennom hele 80-tallet var det en heftig diskusjon innad i ringnotgruppen om de to kvotenøkklene, og først for reguleringsåret 1988 kom kompromisset som treffende fikk navnet «universalnøkkelen». Denne nøkkelen har siden ligget fast, og har blitt benyttet for alle fartøykvoteregulerte fiskeri for ringnotflåten. En felles kvotenøkkel har for øvrig også bidratt til å forenkle innføringen av strukturkvoteordningen for denne gruppen.

Det tok altså ti år før en ble enig om en omforent kvotenøkkel, selv innen en såpass ensartet fartøygruppe som ringnotflåten. Dette kan tjene til å illustrere at fordeling av fiskemuligheter, det være seg internasjonalt, nasjonalt mellom fartøygrupper, eller innad i grupper, svært ofte er krevende og konfliktfylte prosesser der det tar tid å finne gode løsninger som kan stå seg over tid. Det er imidlertid en erfaring at har man først arbeidet seg gjennom en slik prosess, så har resultatet svært ofte stått seg ved senere korsveier. Mens fordeling innad i ringnotgruppen eksempelvis var et hett konflikttema gjennom hele 80-tallet, har det siden vært et ikke-tema.

6.5.2.1 Finnmarksmodellen

Da det konvensjonelle fisket etter torsk ble deltakerregulert i 1990, ble adgangsberettigede fartøy regulert som én gruppe, med en kvotenøkkel som var stigende etter fartøyets lengde. Blant annet som en konsekvens av at fartøy med samme lengde fikk lik kvote, uavhengig av det enkelte fartøys faktiske fangsthistorikk, var det behov for å regulere fisket med overregulerte maksimalkvoter for å sikre at gruppeknoten skulle bli tatt. Å treffe med «riktig» overregulering for en så stor og uensartet flåtegruppe viste seg imidlertid å være en utfordring, og reguleringen innebar også en utilsiktet overføring av fangstmuligheter fra små til større fartøy. Som et første skritt ble fartøy

over 28 meter skilt ut som en egen reguleringsgruppe i 1994.

Fortsatt var imidlertid gruppen stor og uensartet, og på initiativ fra Finnmark Fiskarlag ble kystgruppen under 28 meter fra 2002 delt i fire grupper etter hjemmelslengde for å skjerme mindre fartøy i konkurransen med de større. Ordningen har senere blitt utvidet til å omfatte sei og hyse. Videre ble den opprinnelige lengdeinndelingen justert i 2007, slik at den nå skiller fartøyene ved 11, 15 og 21 meters hjemmelslengde. Gruppeinndelingen har muliggjort ulik grad av overregulering innen hver av gruppene. Inntil februar 2008 måtte også fartøyene i konvensjonelt kystfiske etter torsk være under 28 meter. Da ble lengdebegrensningen byttet ut med en lasteromsbegrensning på 300 kubikkmeter, noe som ble endret til 500 kubikkmeter fra september 2010.

For å opprettholde intensjonen med å dele inn kystflåten i grupper etter hjemmelslengde, og for å motvirke kvotemotivert kapasitetsoppbygging, har det blitt innført ordninger der fartøy som i fysisk størrelse har «vokst ut av» sin hjemmelsgruppe tildeles lavere overregulering enn de øvrige fartøy i gruppen. I dag gjelder dette først og fremst fartøy i den minste kystflåten med hjemmelslengde under 11 meter og faktisk lengde over 11 meter.

6.6 Regulering av kapasitet – strukturordningene

Adgangsbegrensning, kvoter og lukking av allmenningen ga i utgangspunktet kontroll med fangstinnstans. Samtidig fortsatte fangsteffektiviteten i de ulike flåtegruppene å øke grunnet teknologisk fremgang, modernisering og utskifting av fartøy. Så lenge ressursuttaket ble regulert og kontrollert, innebar ikke dette isolert sett et økt press på ressursene. Imidlertid førte det til økonomisk overkapasitet og lav lønnsomhet i næringen, noe som også tenderer mot en prioritering av kortsiktige behov på bekostning av langsiktig bærekraft ved fastsettelse av totalkvoter. Dette ga behov for ordninger som kunne redusere antall fartøy, først for å ta ut allerede eksisterende overkapasitet, og senere for gradvis tilpasning etter hvert som fangsteffektiviteten måtte øke og krav til opprettholdelse av lønnsomhet tilsa det.

Allerede på 1960-tallet ble det etablert kondemneringsordninger for å ta fartøy ut av fiske. Kondemneringsordningene var finansiert gjennom Hovedavtalen mellom staten og Norges Fiskarlag. Så lenge fisket ikke var adgangsregu-

Tabell 6.1 Kondemnering gjennom strukturfondet 2003–2009

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Totalt
< 10 m	54	65	55	21	24	18		
> 10 m	33	49	32	19	22	12		
Totalt antall fartøy	87	114	87	40	46	30	8	412
Tilskudd (mill kr)	43,0	59,8	42,2	24,3	23,0	14,4	4,0	227

Kilder: Fiskeri- og kystdepartementet 2009. Evaluering av strukturfondet og kondemneringsordningen for kapasitetstilpasning av fiskeflåten. Notat mai 2009. Utbetalinger basert på data fra Innovasjon Norge

lert, var imidlertid dette lite effektive ordninger for å få til en reell reduksjon av overkapasitet. For adgangsbegrensede grupper var erfaringen at når de eldste og minst effektive fartøyene i gruppen var tatt ut, måtte kondemneringssatsene justeres vesentlig opp for å være attraktive. Ordningene ble rett og slett for dyre til at samfunnet var villig til å finansiere dem. Bare i løpet av tiårsperioden 1978–1988 ble det bevilget kr 710 mill. til kondemnering og salgssøtte av fiskefartøy, hvilket tilsvarer om lag kr 2,1 mrd. regnet om til 2018-verdi. Av disse midlene gikk 62 pst. til kondemnering eller salg av 100 ringnotfartøy, 14 pst. til uttak av 19 torsketralere og 18 pst. til kondemnering av 490 kystfiskefartøy.

Den siste kondemneringsordningen ble etablert i 2003 og avviklet i 2009. Dette var en ordning for den minste kystflåten, under 15 m hjemmelslengde, som ikke hadde tilgang til strukturkvoteordningen. Kondemneringsordningen var samfinansiert av tilskudd fra staten og en strukturavgift lagt på førstehåndsomsetningen for næringen. Tilskuddene som ble gitt og antall fartøy som ble kondemnert er illustrert i tabell 6.1, totalt ble det betalt ut 227 mill. kroner for uttak av 412 fartøy. Fartøyene fordelte seg relativt jevnt over og under 10 m, men med en liten overvekt av de minste fartøyene.

Behovet for andre ordninger ble forsterket av den generelle økonomiske liberaliseringen i samfunnet. Med EFTA-avtalen om frihandel med fisk fra 1989, og EØS-avtalen noen år senere, ble konkurransevridende statsstøtte forbudt. Dette rammet de sentrale virkemidlene i hovedavtalen. Som en konsekvens ble overføringene over hovedavtalen redusert kraftig i løpet av få år tidlig på 1990-tallet, og selve avtalen ble opphevet i 2004. Inntil 1990-tallet hadde sektoren i liten grad trengt å ta inn over seg ressursbegrensingene. Når fisket selv ikke ga god nok inntjening, kunne problemet finne sin løsning i forhandlinger med staten. Da dette ikke lenger var en gangbar vei, måtte det

utvikles andre løsninger for å opprettholde lønnsomheten.

Fra 1984 og utover ble kondemneringsordninger avløst eller supplert av andre ordninger, herunder en salgstilskuddsordning for torsketralere, samt enhetskvoteordninger for de fleste fartøygrupper i havfiskeflåten. Enhetskvoteordningene innebar at et fartøy ble tatt ut av fisket og kvotene, litt forenklet sagt, tildelt et annet. Det gjenværende fartøyet fikk fiske det uttatte fartøyetets kvoter i et gitt antall år, fra 1984 i inntil 4 år, fra 1990 i inntil 5 år, fra 1996 i inntil 13 år dersom uttatt fartøy ble slettet fra merkeregisteret og tatt ut av fiske for alltid, og fra 2000 i inntil 18 år dersom fartøyet i tillegg ble kondemnert. Kondemneringskravet har i en periode med stor nasjonal overkapasitet vært et viktig virkemiddel for å motvirke eksport av utrangerte norske fartøy til bekvemmelighetsflagg og ulovlig, uregulert eller uregistrert internasjonalt fiske.

Fra 2004 ble det etablert en strukturkvoteordning også for kystflåten med hjemmelslengde over 15 meter. Fartøy med hjemmelslengde over 15 meter med adgang til å delta i lukkede fiskerier fikk anledning til å kjøpe et fartøy i samme lengdegruppe. Kvotene ble tildelt det ene fartøyet samtidig som det andre ble kondemnert. I 2007 ble ordningen utvidet til å gjelde fra 11 meters hjemmelslengde (13 meter i fisket etter makrell). Strukturordninger i kystflåten var mer kontroversielle enn enhetskvoteordningene hadde vært for havfiskeflåten. Kritikerne mente strukturering ville føre til geografisk omfordeling og konsentrasjon på de mest kapitalsterke hender, i strid med intensjonen om å bevare et kystnært aktivt fiske. For å unngå dette, ble strukturkvoten avkortet med 20 pst, som gikk til fordeling på alle i samme størrelsesgruppe. På denne måten ville strukturering komme alle til gode, også de som valgte å ikke benytte seg av ordningen.

Enhetskvotene hadde som nevnt blitt tildelt for ett år av gangen, uten mulighet for retildeling

utover et gitt antall år. Ordningene med strukturkvoter ble i utgangspunktet innført uten en slik begrensning for hvor lenge kvotene kunne retildes.

De eksisterende enhetskvotene i havfiskeflåten kunne fra 2005 konverteres til strukturkvoter, da strukturkvoteordningen ble utvidet til å omfatte disse flåtegruppene og erstattet enhetskvotene. Ved konverteringen ble størrelsen på kvoten fastsatt proporsjonalt etter gjenværende levetid på enhetskvoten.

I 2007 besluttet Stortinget å gjeninnføre en forhåndsfastsatt tidsbegrensning på 20 år.

For strukturkvoter som ble tildelt første gang før 2007 ble det bestemt at de ikke kunne retildes ut over 25 år regnet fra og med 2008.

Sammen med valg av fartøyutforming og teknologi, er bruk av strukturkvoter blant de viktigste mekanismene fiskere kan benytte i sin langsiktige og strategiske tilpassing av driften. Strukturkvoteordningen er primært innrettet for å bedre produktiviteten og økonomien i utnyttelsen av fiskeressursene, og det har vært bred politisk enighet om å ha en slik ordning.

6.6.1 Bruken av strukturkvoteordningen

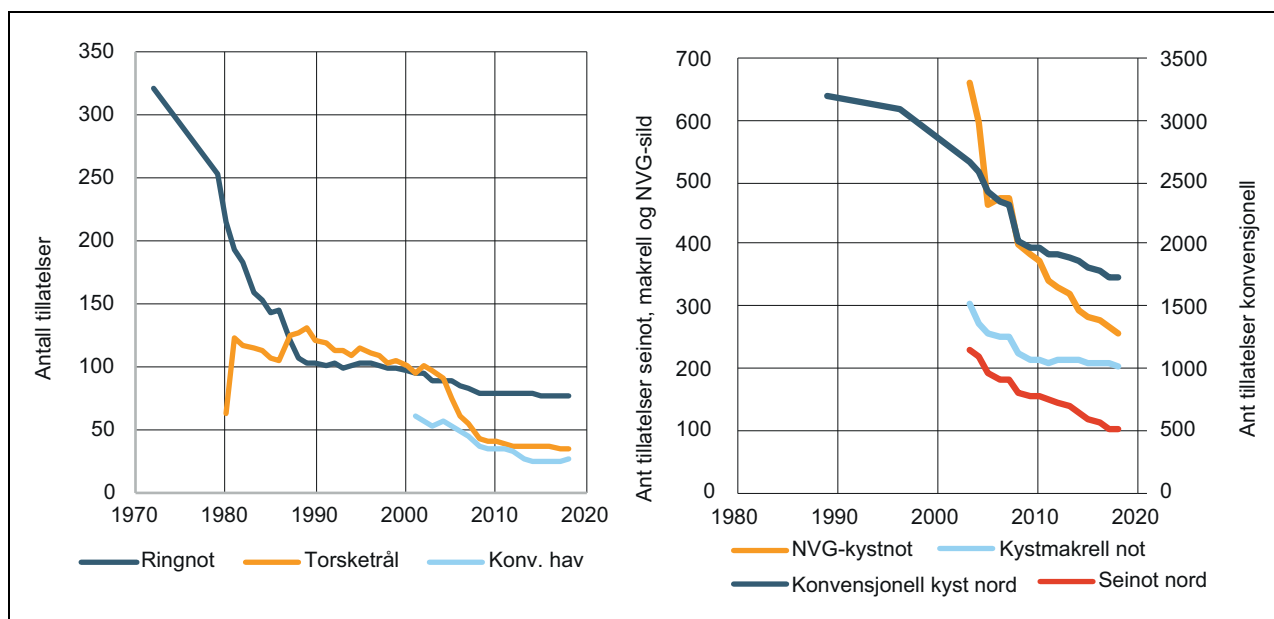
Bruken av strukturvirkemidlene varierer mellom fartøygruppene. Figur 6.1 illustrerer dette gjennom utviklingen av antall fisketillatelser. Den lengste tidsserien er for ringnotfartøy i havfiskeflåten, hvor kondemneringsordningene på 70- og 80-tallet medførte en kraftig nedgang. Fra 1990-tallet, hvor man har hatt både enhetskvote- og

strukturkvoteordning, har reduksjonen i antall tillatelser vært svært mye lavere. Antall torsketråltillatelser økte betydelig frem til 1990, for så å bli kraftig redusert gjennom både enhets- og strukturkvoter. Etter 2005 har antallet vært mer stabilt. Det samme bildet gjelder for konvensjonelle havfiskefartøy, men her kom den sterkeste reduksjonen rett etter årtusenskiftet.

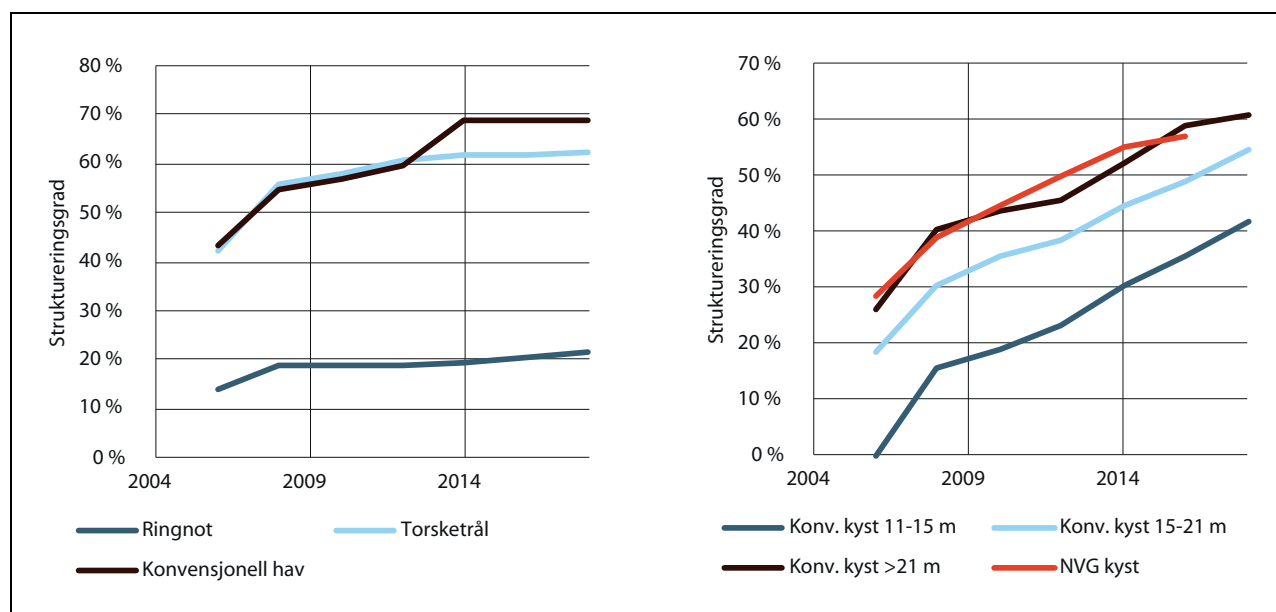
I de utvalgte kystfiskegruppene har det vært en tilsvarende utvikling som følge av innføringen av strukturkvoteordningen i 2004 og 2007. Videre bidro kondemneringsordningene særlig til reduksjon i antallet konvensjonelle kystfiskefartøy på 1990-tallet og etter årtusenskiftet.

I tillegg til antall tillatelser kan effekten av strukturkvotevirkemidlene illustreres gruppevis gjennom struktureringsgrad, som viser hvor stor andel strukturkvotene utgjør av gruppens kvotegrunnlag. Utviklingen i struktureringsgrad for utvalgte grupper er presentert i figur 6.2. I havfiskeflåten skiller ringnot seg ut ved å ha lav og stabil struktureringsgrad på om lag 20 pst. Etter relativt rask økning kort tid etter innføring av strukturkvoteordningen har struktureringsgraden i torsketrålfåten stabilisert seg på om lag 60 pst., mens konvensjonell havfiskeflåte også hadde betydelig bruk av ordningen mellom 2012 og 2014, slik at strukturgraden nå er om lag 70 pst. Den maksimale graden avhenger av størrelsen på kvotetaket. Med et kvotetak på 4 vil gruppen maksimalt kunne oppnå en struktureringsgrad på 75 pst.

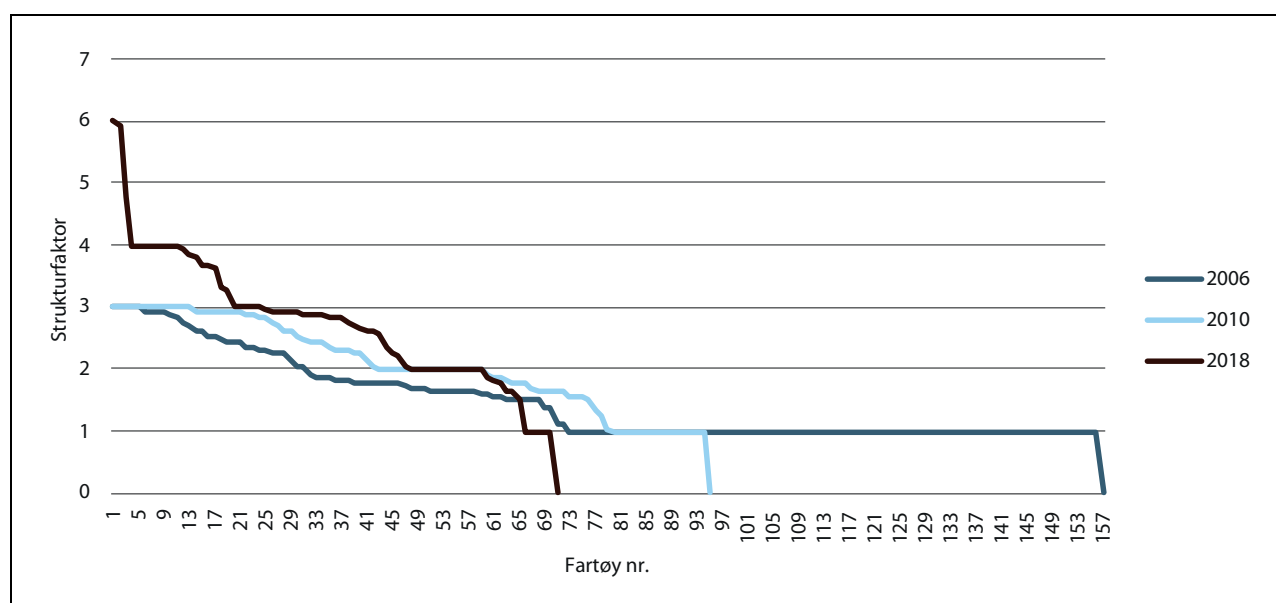
I kystfiskegruppene har utviklingen gått relativt raskt i alle de illustrerte gruppene. Strukture-



Figur 6.1 Antall tillatelser i utvalgte grupper



Figur 6.2 Utvikling i strukturgrad i utvalgte fartøygrupper



Figur 6.3 Fartøyvis fordeling av strukturfaktor NVG-sild for fartøy > 21 m

ringsgraden økte særlig mye de første årene etter innføring av strukturkvoteordningen. Økningen har avtatt noe siden starten og vært relativt stabil etter dette, men noe saktere i gruppen 11–15 meter. Dette har trolig sammenheng med at effektiviseringspotensialet normalt vil være stort til å begynne med, og avta ettersom de mest virkningsfulle mulighetene for rasjonalisering av drift utnyttes.

Individuelle fiskefartøy har i varierende grad benyttet seg av strukturkvoteordningen, og dette kommer ikke frem i de foregående illustrasjonene. Noen har utnyttet begrensningene i form

av kvotetak fullt ut, mens andre ikke tildeles strukturkvoter i det hele tatt. Den fartøyvise fordelingen av antall strukturfaktorer, samt utviklingen av dette over tid, er illustrert i figur 6.3, med utgangspunkt i tillatelser til fiske etter NVG-sild for individuelle fartøy over 21 meter. Strukturfaktor er definert som sum av struktur- og grunnkvotefaktorer dividert på summen av grunnkvotefaktorer og relaterer seg dermed direkte til hvordan kvotetakene er definert.

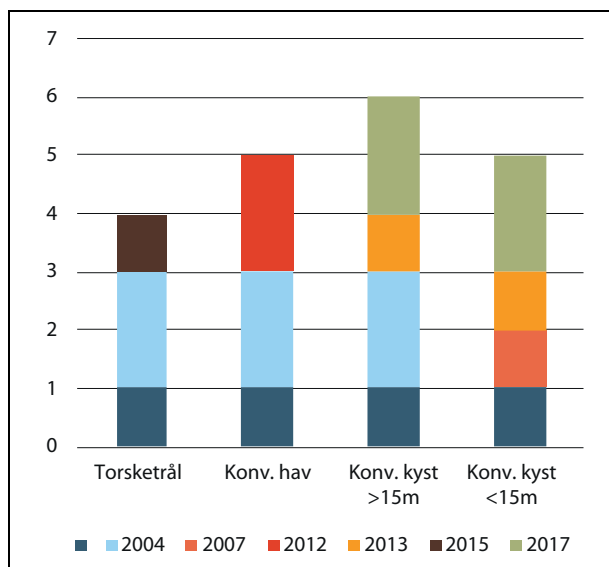
Ved innføring av strukturkvoteordningen i 2004 hadde alle fartøy faktor lik én. Ved utgangen av 2006 var om lag halvparten av fartøyene tildelt

strukturkvoter, og disse fordelte seg relativt lineært fra svært få strukturkvoter opp til kvotetaket på 3. Over tid er flere og flere fartøy tildelt strukturkvoter og den gjennomsnittlige strukturfaktoren øker. I 2018 hadde om lag alle fartøyene strukturkvote, og noen få utnyttet kvotetaket, som nå var hevet til 6, fullt ut.

Flere begrensninger har regulert bruken av ordningen. Som nevnt ovenfor har strukturkvoteordningene en tidsbegrensning på 20/25 år. For mange av gruppene er det spesifisert regler for avkorting av kvotestørrelsen ved tildeling av strukturkvote. Dette gjelder primært for kystfartøyene, men også for enkelte i havfiskeflåten. For å begrense omfanget av konsentrasjonen av kvoter og å dempe struktureringstakten ble det også fastsatt grenser for hvor stort kvotegrunnlag som kan samles på enkeltfartøy – såkalte kvotetak. Disse har gradvis blitt hevet.

Figur 6.4 viser utviklingen i kvotetak for henholdsvis torsketrålere, konvensjonelle havfiskefartøy og konvensjonelle kystfiskefartøy. Nederst (lys blå del av søylene) ligger den opprinnelige tilatelsen – for torsketrålerne tilsvarende det en kvotefaktor på 1,0. Før enhetskvoteordningen trådte i kraft, så tidlig som i 1984 for torsketrålflåten, og i 2000 for konvensjonelle havfiskefartøy, hadde hvert fartøy kun sin opprinnelige kvote. Enhetskvoteordningen ble for disse erstattet av strukturkvoteordningen for havfiskeflåten som trådte i kraft i mars 2005, men med samme kvotetak som under enhetskvoteordningen. Derfor står både torsketrål og konvensjonelle havfiskefartøy med et kvotetak på 3 i 2004.

I 2004 innføres strukturkvoteordningen for kystfiskefartøy på 15 meters hjemmelslengde eller over, med et kvotetak på 3 – i en sektor. Etter strukturpausen (2007) gis disse også mulighet til å strukturere som generalister (med kvoter i både pelagisk og bunnfisksektoren) innenfor 3 + 1 eller 2 + 2. Også kystfiskefartøy med hjemmelslengde over 11 meter gis anledning til å strukturere, med et kvotetak på 2 og kun i en sektor. I november 2012 utvides kvotetaket for konvensjonelle kystfiskefartøy til 5, og i juni 2013 heves (spesialist-)kvotetaket for konvensjonelle kystfartøy til henholdsvis 4 for fartøy med hjemmelslengde over 15 meter, og til 3 for fartøy med hjemmelslengde under 15 meter (men over 11 meter). I januar 2015 øker kvotetaket for torsketrålerne fra 3 til 4 og i juli 2017 gis den største kystflåten (hjemmelslengde over 15 meter) et kvotetak på 6, mens far-



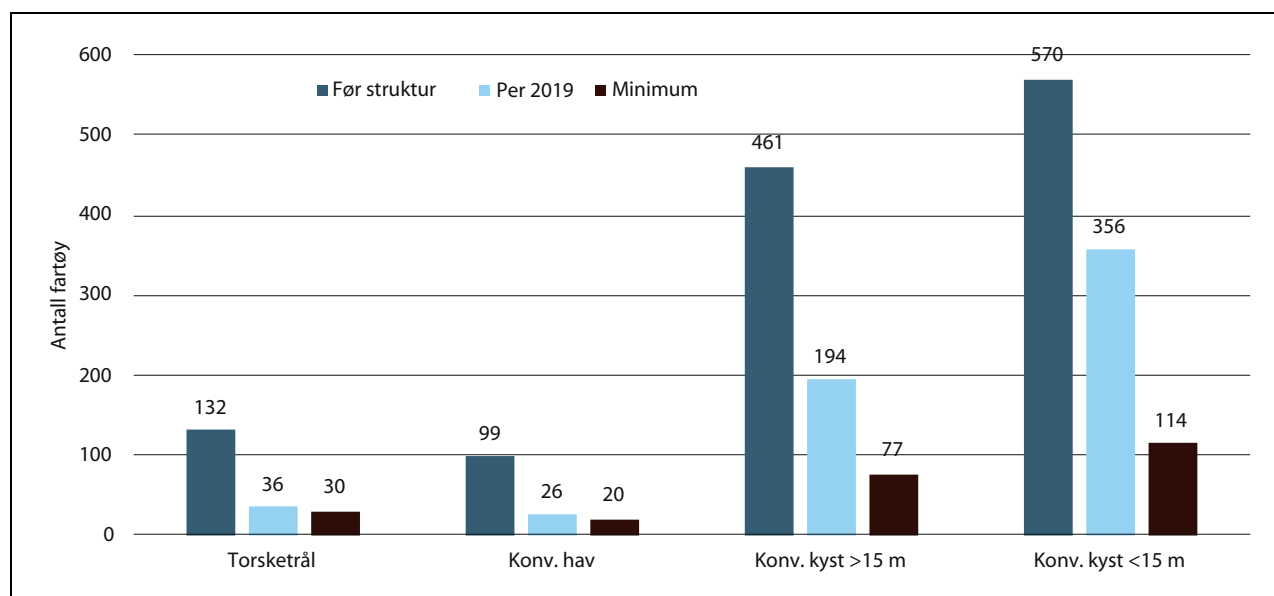
Figur 6.4 Kvotetak ulike år for ulike lukkede grupper i torskefiskeriene. For kystflåten, torskespesialister.

tøy med hjemmelslengde mellom 11 og 15 meter får et kvotetak på 5 (inkludert egen grunnkvote).

Ut fra antall deltakere ved innføring av strukturkvoteordning for de ulike fartøygruppene opp mot dagens kvotetak kan man beregne et teoretisk minste antall fartøy i gruppene. Helt riktig blir det ikke ettersom det fantes hadde tre typer torsketrålere (små-, ferskfisk- og fabrikktrålere) før de ble tillatt sammenslått i 2000. I figuren over vises denne potensielle reduksjonen.

Figur 6.5 viser at i de to havfiskegrupper er strukturpotensialet nesten oppfylt ved at det i dag kun er 6 fartøy med konsesjon/deltakeradgang mer enn minimum i de to gruppene. For kystgruppene er det tre ganger så mange som minimumsantallet igjen, men vi ser at de to gruppene er redusert med henholdsvis 58 og 38 pst. siden innføringen av struktur.

Betydningen av kvotetaken kan også illustreres gjennom hvor mange fartøy som utnytter dette maksimalt. For utvalgte fisketillatelser er dette vist i tabell 6.2. For konvensjonelle havfiskefartøy og i pelagisk trål har i underkant av ¼ av tillatelsene utnyttet kvotetaket fullt ut. For de øvrige utvalgte gruppene gjelder dette relativt få fartøy; fra 2 til 14 pst. Ettersom kvotetaket for de konvensjonelle fisketillatelsene ikke er fast, men avhenger av hvilke kombinasjoner av fisketillatelser fartøyet innehar, er det noe komplisert å fastslå om fartøyet har utnyttet potensialet maksimalt.



Figur 6.5 Antall konsesjoner/deltakeradganger i fire fartøygrupper i torskefisket ved innføring av struktur og ved utgangen av 2018, samt det minimum antall fartøy som er igjen dersom det struktureres til alle når dagens kvotetak.

Tabell 6.2 Tillatelser i kvotetak i utvalgte reguleringsgrupper pr utgangen av 2018

	Ant tillatelser	Ant i kvotetak	Andel i kvotetak	Anvendt kvotetak
Ringnot	77	2	3 pst.	850 basistonn
Torsketrål	36	0	0 pst.	4 kvotefaktor torsk
Konv hav	26	6	23 pst.	5 kvotefaktor torsk
Pelagisk trål	17	4	24 pst.	1000 basistonn
Konv 11–15 m	356	7	2 pst.	3 og 5 strukturfaktor torsk
Konv 15–21 m	131	6	5 pst.	4 og 6 strukturfaktor torsk
Konv 21–28 m	63	9	14 pst.	4 og 6 strukturfaktor torsk

6.7 Oppsummering

Utgangspunktet var fiskets rolle som samfunnsbærer langs kysten. På dette grunnlaget ble prinsipper om en fiskereid flåte og en begrenset trålflåte etablert. Overfiske var et vendepunkt for sektoren, og hensynet til ressursene har etablert seg som et overordnet hensyn i norsk fiskeriforvaltning. I tråd med den økonomiske utviklingen og generelle produktivitetsøkningen i samfunnet, har kvotesystemet også fått mekanismer for å ivareta lønnsomheten i næringen.

Systemets utvikling har vært svar på ulike utfordringer som næring og forvaltning til enhver tid har stått overfor. De viktigste utfordringene har vært å oppnå en fordeling av knappe ressurser som oppleves som mest mulig legitim og rettferdig i næringen. Videre å bygge ned overkapasitet og gjennom det styrke lønnsomheten i den gjenværende flåten, og å opprettholde en flåtestruktur som er differensiert størrelsesmessig, geografisk og i driftsmessig forstand.

7 Konsekvenser

7.1 Innledning

Forslagene i denne meldingen skal bidra til en effektiv fiskerinæring som står rustet til å møte fremtidens utfordringer. Dette skal oppnås samtidig som de andre målene for fiskeripolitikken ivaretas.

Et sentralt mål med regjeringens tiltak i denne stortingsmeldingen er å forenkle kvotesystemet. Dette vil virke positivt på arbeidet med fangstavregning, kontroll samt tidsbruk hos forvaltning og næringsaktører. Det er også et selvstendig poeng at kvotesystemet bør bli mer forståelig. Et transparent kvotesystem vil legge til rette for at diskusjoner om kvotesystemet kan være godt opplyste, og vil være en demokratisk styrking. Det er også et mål at endringene bidrar til mer fleksibilitet i utøvelsen av fisket og stabilitet i rammebetingelsene for næringsaktørene. Kvotesystemet skal også bidra til gode rammevilkår for sjømatindustrien, som benytter fisk og skalldyr som råstoff i sin produksjon. Dette vil i sum bidra til å skape større verdier av fiskeressursene.

Det understrekes at konsekvensvurderingene i stor grad er innlemmet i diskusjonen knyttet til de ulike forslagene i meldingens kapittel 4. Dette kapittelet må derfor leses i sammenheng med meldingens øvrige konsekvensdrøftelser.

7.2 Samfunnsøkonomiske konsekvenser

Hovedvirkningen av tiltakene er at de legger til rette for en mer effektiv utnyttelse av fiskeressursene. Forenklingen av grunnsystemet for kvotetildeling vil gi administrative besparelser, men har i seg selv begrenset betydning for den samfunnsøkonomiske lønnsomheten. Forenklingen legger imidlertid til rette for at systemet for øvrig kan gjøres mer effektivt.

Det legges opp til ulike ordninger som fungerer slik at aktører kan øke sitt driftsgrunnlag. Samfunnsøkonomisk teori tilsier at dette medfører en samlet velferdsforbedring, dersom de som har høyest betalingsvilje er de mest effektive aktø-

rene. En oppnår da en effektivisering i fiskeflåten. Gjennom videreføringen av strukturkvoteordningen med færre begrensninger vil det fortsatt være mulig å øke det enkelte fartøys kvotegrunnlag og derigjennom oppnå en reduksjon av fiskeflåtens totale fangstkostnader, særlig ved at de faste kostnadene blir fordelt med større fangst på færre fartøy. Disse besparelsene kan representere en betydelig samfunnsøkonomisk gevinst.

Kvotetakene begrenser bruk av strukturkvoteordningen. Det foreslås ikke nå å gjøre endringer i nivået på kvotetakene. I ringnotgruppen og tor-sketrålgruppen ble kvotetakene hevet i 2015, mens kvotetakene i kystflåten ble hevet i 2017, og det gjenstår et betydelig urealisert effektiviseringspotensial i flere fartøygrupper. Det foreslås å lempe på andre begrensninger som fjerning av kondemneringskrav, og for både konvensjonell kystflåte og ringnot vil avkortningen ved sammen-slåing bli lavere enn i dag. Det vil dessuten være mulig å dele opp kvotepakker. Alt dette vil gjøre den endrede strukturkvoteordningen mer gunstig å benytte, og det vil etter departementets vurdering trolig føre til en noe høyere strukturerings-takt enn ved uendret videreføring av dagens ordning.

Når begrensningene gjennom kvotetak opprettholdes, samtidig som de aller fleste fartøy-gruppene og en avkortningsmekanisme videreføres, begrenses effektiviseringspotensialet i fiskeflåten, og også den økonomiske avkastningen som genereres i næringen. Dette innebærer samfunnsøkonomiske kostnader som avveies mot fiskeripolitiske målsetninger om å opprettholde en størrelsesmessig og geografisk differensiert flåtestruktur med et spredt og variert eierskap.

Reduksjon av antall fartøy som følge av bruk av strukturkvoteordningen vil i utgangspunktet medføre redusert sysselsetting i fiskeflåten, men ikke i et en-til-en forhold ettersom større driftsgrunnlag på et fartøy kan gi opphav til skiftordninger som krever flere sysselsatte. De som blir overtallige, og som ikke finner nytt arbeid, representerer en samfunnsøkonomisk kostnad. Dette tapet er sterkest knyttet til de som vanskeligst kan omsittle seg til arbeid i andre sektorer. Det er imidler-

tid ikke gitt at dette er et omfattende problem. Historisk sett har nedgangen i sysselsettingen i fiskerinæringen tilsvart nedgangen i de fleste andre industrisektorer; de er i kontinuerlig omstilling og har vært det gjennom årtier. I de seneste årene har sysselsettingen i fiskerinæringen flatet ut. I den grad det er knapphet på arbeidskraft i andre sektorer i relativt nær fremtid, vil det å videreføre overflødig kapasitet i fiskerisektoren bli en samfunnsøkonomisk kostnad.

Sjarkflåten vil ikke få tilgang på strukturkvoteordningen. Samfiskeordningen i torskefiskeriene avvikles, men en kondemneringsordningen vil bidra til at gjenværende fartøy i sjarkflåten får økt sitt kvotegrunnlag noe. Sammenlignet med et alternativ hvor samfiskeordningen videreføres vil produktiviteten kunne gå noe ned, ettersom kvotegrunnlaget spres på flere heller enn å konsentreres på aktørene som har benyttet seg av adgangen til å samfiske med seg selv.

Opprettelsen av en ny, markedsbasert kvoteutvekslingsordning vil være et tiltak som bidrar til å forbedre fleksibiliteten for fiskere. Sammen med muligheten til å dele opp kvotepakker gir dette mulighet for at fiskerne individuelt i større grad kan skreddersy sine kvotepakker etter egne behov. Dette gir muligheter for økt spesialisering eller diversifisering, som dermed kan bedre den økonomiske avkastningen som genereres i næringen.

Bedre sammensetning av kvoteporteføljene og informasjonen fra en felles markeds plass for omsetning av kvoter vil også kunne bidra til en bedre verdikjedetilpasning. Arter som i dag behandles som biprodukter vil kunne fiskes av fartøy som bedre ivaretar disse. Dette vil også gi grunnlag for at foredlingsbedrifter kan tilpasse seg bedre til foredling av disse og gjøre bedre markedsarbeid. Redusert overregulering og muligheten til å bedre sette sammen kvoteporteføljer vil gi større forutsigbarhet i rammebetingelsene for næringsaktørene. Større forutsigbarhet vil igjen gi økt sikkerhet for investeringer.

Tidsbegrensningen i strukturkvoteordningen foreslås videreført, men det gis anledning til å søke om at en andel av strukturkvotefaktorene konverteres til kvotefaktorer med en forlenget tidsbegrensning på 15 år. Den resterende andelen, strukturgevinsten, skal fordeles direkte eller indirekte mellom fartøyene i strukturgruppen. En slik forlengning av tidsbegrensningen, vil i det vesentligste avklare rammebetingelsene for de deler av fiskeflåten som har hatt tilgang på strukturkvoteordningen i den nærmeste fremtid, og dermed redusere usikkerhet. Dette kan styrke insentivene til å gjennomføre investeringer som

vurderes som lønnsomme og derigjennom legge til rette for at verdiskapingen i fiskerinæringen øker. Omdisponering av strukturgevinsten er et fordelings spørsmål. Tidsbegrensningen omtales nærmere i 7.2.1.

Endring av inndeling i kystflåten fartøygrupper fra hjemmelslengde til faktisk lengde innebærer at fartøy med en faktisk lengde som skiller seg fra deltakeradgangens hjemmelslengde vil innplasseres i en ny gruppe. Dette vil innebære at en rekke fartøyer flyttes opp til en ny gruppe, jf. kapittel 4.4.3. I struktursammenheng vil disse fartøyene også plasseres i en ny gruppe, og vil få et større effektiviseringspotensial. Noen fartøy vil imidlertid flyttes ned til gruppen med faktisk lengde under 11 meter. Å regulere kystflåten fartøygrupper etter faktisk lengde vil i større grad sikre en differensiert flåtestruktur. Samtidig innebærer endringen en begrensning ved at fartøy ikke nødvendigvis kan bygges i henhold til de spesifikasjoner som næringsaktørene ellers ville ansett som mest hensiktsmessige gitt deres fangstgrunnlag.

Forslaget om å videreføre aktivitetsplikten i pliktordningen for noen fartøy i torsketrålgruppen kan utgjøre en samfunnsøkonomisk kostnad. Forslaget om å videreføre den primære tilbudsplikten innebærer antagelig at kjøp av tilbudspliktig råstoff ikke endres betydelig. Det som i tilfelle vil medføre en endring i omfanget av slike kjøp, er forslag om endring i bearbeidingskrav og avregningsperiode for bearbeidingsplikten. Dette kan antas å gjøre plikten noe mindre tyngende for tilgodesette industribedrifter som kjøper råstoff under tilbudsplikten. At avregningen av bearbeidingskravet gjøres månedlig i stedet for at det avregnes per fangst som tidligere, kan tenkes å gjøre det mer attraktivt å kjøpe tilbudspliktig råstoff. I så tilfelle vil mer råstoff omsettes via pliktsystemet. Det antas imidlertid at pliktsystemet i det vesentligste vil fungere omtrent som i dag med de foreslåtte endringene.

7.2.1 Nærmere om forlengelse av tidsbegrensningen

En forlengelse av tidsbegrensningen mot en konvertering er et tiltak som vil kunne begrense omfanget av usikkerheten for næringsaktørene. En forlengelse av tidsbegrensningen innebærer også at tidspunktet for når tidsbegrensningen inntrer forskyves, som i neste rekke innebærer at denne usikkerheten begrenses på kort og mellomlang sikt.

Regjeringens forslag innebærer at aktører med fartøy som er tildelt strukturkvoter får

adgang til å søke om å forlenge tidsbegrensningen med 15 år. Dersom søknaden innvilges, beholder fartøyet en andel som tilsvarende verdien av å utnytte strukturkvotegrunnlaget frem til tidsbegrensningen inntreffer, mens den resterende delen av strukturkvoten, kalt strukturgevinsten, går tilbake direkte eller indirekte i gruppen. Tabell 4.4 i meldingens kapittel 4.3. gir en oversikt over struktureringsgraden i ulike fartøygrupper, og synliggjør den potensielle strukturgevinsten som kan realiseres dersom alle benytter seg av konverteringsmuligheten.

Ettersom om lag halvparten av kvotefaktorene i norske fiskerier er strukturkvoter, har spørsmålet om tidsbegrensningen av strukturkvotegrunnlaget stor betydning for den enkelte fiskers rammebetingelser. Sammenlignet med en situasjon hvor tidsbegrensningen ikke forlenges, og næringsaktørene i prinsippet går inn i en tid hvor det er raskt økende usikkerhet med tanke på den fremtidige fordelingen av ressursene, kan forlengelsen av strukturkvotegrunnlaget bidra til å avklare usikkerhet. Med en avklaring av usikkerhet for en tid fremover vil forslaget legge til rette for at det i større grad er grunnlag for å foreta produktivitetsfremmende investeringer i fartøy eller andre driftsmidler, og forslaget vil slik legge til rette for bedret samfunnsøkonomisk effektivitet.

7.3 Administrative konsekvenser

Forslagene vil i en overgangsperiode innebære en økt belastning på forvaltningen. Dette kjennetegner enhver omfattende omlegging av forvaltningen. Innføring av en ny fiskeritillatelse, innføring av sammenlignbare kvotefaktorer, forslaget om å forlenge tidsbegrensningen på strukturkvotegrunnlaget og implementeringen av en ny kvoteutvekslingsordning være ressurskrevende særlig i Fiskeridirektoratet.

I overgangen til et system med kvoteutveksling må eksisterende kvoteregistre endres, og det må utvikles IT-løsninger for en effektiv markeds plass. Transaksjonskostnader vil reduseres for næringsaktørene, og prisingen av utleie og innleie av kvoter vil bli riktig og transparent. For forvaltningen vil avviklingen av eksisterende kvoteutvekslingsordninger til fordel for en markeds plass på sikt være en effektivisering. Utleieordningen skal virke nøytralt på ressursfordelingen mellom fartøygrupper.

Departementet legger til grunn at de økte kostnadene til omleggingen kan løses ved omprioriteringer innenfor gjeldende rammer, og at det

derfor ikke blir behov for å tilføre forvaltningen økte ressurser.

Det er imidlertid departementets vurdering at forslagene over tid vil føre til et enklere, mer gjennomsiktig og oversiktlig system. Dette legger til rette for administrative besparelser for forvaltning og også for næringen som brukere av systemet.

Kondemneringsordningen for sjarkflåten vil kreve saksbehandlingsressurser i den virksomhet som får oppdraget med å administrere ordningen. Kostnader til saksbehandling må dekkes innenfor ordningen. Det er lagt til grunn at kondemneringsordningen avgiftsfinansieres av den aktuelle fartøygruppen selv, og at bevilgningen til denne ordningen i praksis derfor er næringsfinansiert.

Markedsplassen som opprettes i forbindelse med etablering av en ny kvoteutvekslingsordning skal være selvfinansierende. Strukturkvoteordningen finansieres av de næringsaktørene som velger å benytte seg av ordningene. Ingen av forslagene som er fremmet i denne meldingen innebærer derfor særskilte eller økte bevilgninger over offentlige budsjetter.

Opprettelsen av en statlig kvotebeholdning og forslaget om å leie ut de statlige kvoteandelene på markedsplassen for kvoteutveksling vil generere et proveny for staten. Etablering av kvotebeholdningen vil være noe ressurskrevende i det samlede reguleringssystemet, og dekkes innenfor gjeldende budsjettammer.

En harmonisering av hjemmelslengde og faktisk lengde i kystflåten vil på papiret redusere antall fartøy i den minste kystflåten og endre den tallmessige sammensetningen i de andre gruppene i kystflåten, selv om dette grepet ikke påvirker den reelle flåtestrukturen. Gjennomføringen vil kreve administrative ressurser.

Forslaget om å videreføre den primære tilbudsplikten for noen fartøy i torsketrålgruppen, med en endret sekundær tilbudsplikt, innebærer isolert sett ingen endringer i de administrative kostnadene ved ordningen.

7.4 Distrikts- og regionalpolitiske konsekvenser

7.4.1 Nærmere om fiskerinæringens distriktsmessige betydning

Fiskerinæringen er en betydelig distriktsnæring. I den fiskeribaserte verdikjeden utgjorde verdiskapingen 37 milliarder kr i 2017¹. Den fiskeribaserte verdikjeden inkluderer leddene fangst, foredling (av villfanget fisk/skalldyr/skjell) og eksport-/

Tabell 7.1 Sysselsatte med fangst og fiske som hovedyrke, etter fylke

Fylke	2008	2018	Endring i antall	Endring i pst.
01 Østfold	105	110	5	4,8
02 Akershus	23	35	12	52,2
03 Oslo	43	45	2	4,7
04 Hedmark	18	14	-4	-22,2
05 Oppland	12	13	1	8,3
06 Buskerud	15	15	0	0,0
07 Vestfold	66	66	0	0,0
08 Telemark	46	48	2	4,3
09 Aust-Agder	83	94	11	13,3
10 Vest-Agder	213	243	30	14,1
11 Rogaland	396	402	6	1,5
12 Hordaland	877	1023	146	16,6
14 Sogn og Fjordane	610	543	-67	-11,0
15 Møre og Romsdal	2337	1984	-353	-15,1
50 Trøndelag	637	493	-144	-22,6
18 Nordland	2613	2132	-481	-18,4
19 Troms	1503	1071	-432	-28,7
20 Finnmark	1022	1190	168	16,4
Alle fylker	10619	9521	-1098	-10,3

Kilde: Roger Richardsen, Signe Sønvisen, Heidi Bull-Berg og Inger Lise T. Grindvoll (2017). Betydningen av fiskeflåten – Fiskeflåten bidrag til samfunnsøkonomisk verdiskaping, tall fra 2014-2016. Rapport fra SINTEF Ocean og SINTEF Teknologi og Samfunn (OC2017A-120)

handelsledd (av produkter fra fiske og fangst). Verdikjeden sysselsetter til sammen 28 600 årsverk. Innenfor fangst og fiske var det per 2018 sysselsatt om lag 9500 med fiske som hovedyrke.

Verdiskapingen per årsverk er beregnet til 1,42 mill. kroner innenfor fiske og fangst og 1,47 mill. kroner innenfor fiskeforedling. Til sammenlikning er verdiskapingen beregnet til 1,1 mill. kroner per årsverk for fastlandsøkonomien og 4,1 mill. kroner per årsverk for havbruksnæringen.

Ringvirkningene av fangst og fiske er betydelige. Hvert årsverk i fiske- og fangstleddet genererte i 2017 ca. 0,87 årsverk i foredlingsleddet, ca. 0,05 årsverk i grossist- /eksportleddet og ca. 1,22

årsverk i det øvrige norske næringslivet. Samlet gir dette en multiplikator for antall årsverk på 2,15 i den fiskeribaserte verdikjeden for hvert årsverk knyttet til fiske og fangst (ibid.). En vekst i multiplikatoren fra 2014 til 2017 fra 1,93 til 2,0 og videre til 2,15 skyldes først og fremst økt aktivitet på grunnlag av god ressursituasjon for flåteleddet.

Fra 2008 til 2018 gikk antallet fiskere ned med nær 1100. Til sammenlikning har den samlede sysselsettingen i Norge vokst med mer enn seks pst. i samme periode. Det er særlig i Troms, Nordland og Trøndelag hvor nedgangen innen fangst og fiske har vært betydelig. I Finnmark har det i perioden vært en økning i antall sysselsatte med fiske som hovedyrke.

Figur 7.1 illustrerer hvor fiskerisektoren er spesielt viktig. I en nasjonal sammenheng er det mindre enn fire promille som er sysselsatt innen

¹ Kilde: Roger Richardsen, Magnus Stoud Myhre, Heidi Bull-Berg og Inger Lise T. Grindvoll (2018). Rapport fra SINTEF Ocean og SINTEF Teknologi og Samfunn (2018:00627).

fangst og fiske. Likevel er fiske en viktig næring for flere kystkommuner, og 31 kommuner har mer enn 5 pst. av de sysselsatte innenfor fangst og fiske.

Utover verdiskaping og sysselsetting i verdikjeden for villfisk, bidrar næringen også til økonomisk aktivitet i andre sektorer (etterspørselsbaserte ringvirkninger). Flåteleddet gir størst ringvirkninger innenfor installasjon og reparasjon av skip og fartøy. Kjerneaktivitetene i verdikjeden gir størst ringvirkninger innenfor engroshandel og detaljhandel, i tillegg til annen næringsmiddelproduksjon. Andre næringer som i høy grad leverer varer og tjenester til verdikjeden er finansiell tjenesteyting og forsikringsvirksomhet, akvakultur, omsetning og drift av fast eiendom, faglig, rådgivende og teknisk tjenesteyting, produksjon og installasjon av elektrisk utstyr, produksjon og distribusjon av elektrisitet samt utvinning av råolje og naturgass og rørtransport. I kystsamfunn hvor fiskerinæringen er viktig, kan ringvirkningene fra fiske til disse næringene være viktige.

7.4.2 Distrikts- og regionalpolitiske konsekvenser av forslagene

På lang sikt er bevaring av ressursgrunnlaget den eneste garantien for at fiskerinæringen fortsatt skal oppfylle en distriktpolitisk rolle. Det er en forutsetning for en hensiktsmessig utnyttelse av ressursene at rederiene i fiskeflåten kan drive innenfor bedriftsøkonomisk lønnsomme rammer.

De foreslåtte tiltakene legger til rette for at fiskerinæringen opprettholder en rolle som en viktig arbeidsgiver i kystdistriktene, både i flåteleddet, i fiskeindustri og gjennom ringvirkninger som næringsvirksomheten gir opphav til. Tiltakene vil overordnet sett styrke rammebetingelsene til fiskeflåten, og vil dermed gi effekter som samlet sett er vesentlig positive for samfunnet. Samtidig vil enkelte tiltak kunne ha negativ effekt for noen lokalsamfunn som er svært fiskeriavhengige. Blant de konkrete tiltakene som drøftes i denne stortingsmeldingen er det særlig fremtidig bruk av strukturkvoteordningen som kan ha distriktsmessige konsekvenser. I det nye kvotesystemet vil fartøygruppene i det vesentlige opprettholdes som i dag, kvotetak videreføres på dagens nivå, og avkortningsmekanismen videreføres. Som redegjort for i kap. 4.3.1.4 vil avkortningsmekanismen fungere som en brems på strukturkvoteordningene, selv om avkortningssatsen i de fleste tilfeller vil reduseres. Dette legger begrensninger på hvor omfattende strukturelle endringer som kan

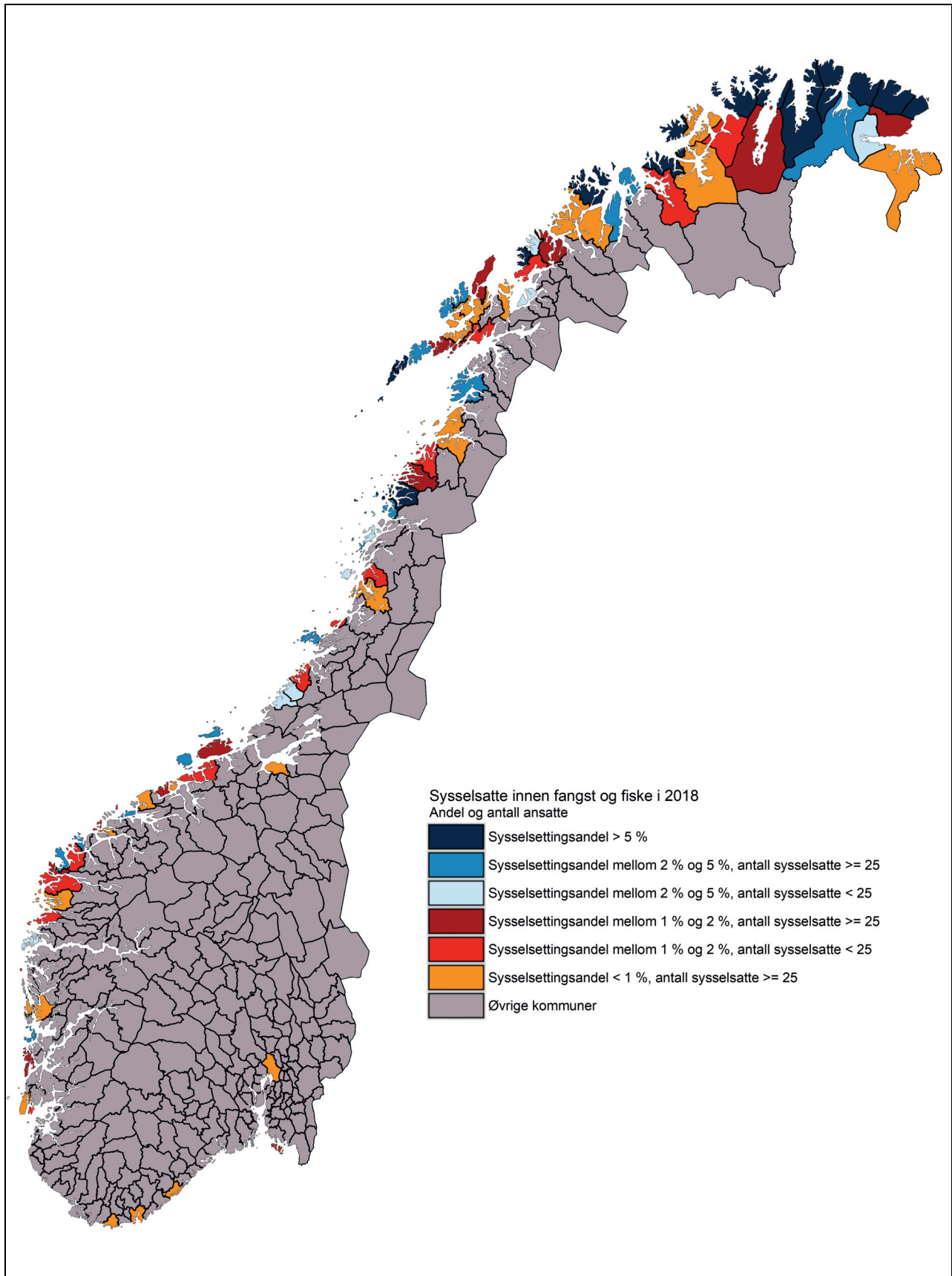
komme som følge av øvrige lettelsers i strukturkvoteordningens begrensninger.

Selv om det foreslås at kvotetakene holdes på samme nivå som i dag, vil øvrige begrensninger i strukturkvoteordningen i det vesentlige lettes. Det er særlig bortfallet av kondemneringskravet og reduksjon av avkortningskravet i de fleste fartøygrupper som vil trekke i denne retningen. Videre har kvotetakene i flere fartøygrupper relativt nylig blitt hevet. De samlede betingelsene for bruk av strukturkvoteordningen vil derfor bli mer gunstige for fartøyene som kan ta i bruk ordningen enn med dagens strukturkvoteordning, og det er grunn til å anta at den samlede effekten vil være en reduksjon i antall fartøy i de fartøygruppene som har tilgang på ordningen. Dette kan få negative effekter dersom det medfører at fartøy forsvinner fra særlig fiskeriavhengige samfunn.

Den foreslåtte kondemneringsordningen i sjarkflåten vil også kunne føre til færre fartøy, men her er det særlig passive fartøy som vil forvinne. Det kan likevel tenkes at noen fartøy som kunne vært solgt for videre drift vil kondemneres. Sjarkflåten vil ikke få tilgang til strukturkvoteordningen. De indirekte virkningene på fiskeindustri og annen fiskerirelatert virksomhet vil være vanskelig å forutsi, men i den grad flåten blir ytterligere konsolidert og strukturert med færre enheter, vil dette kunne øke ringvirkningene i sentrale geografiske knutepunkter, mens det i mindre samfunn vil kunne reduseres.

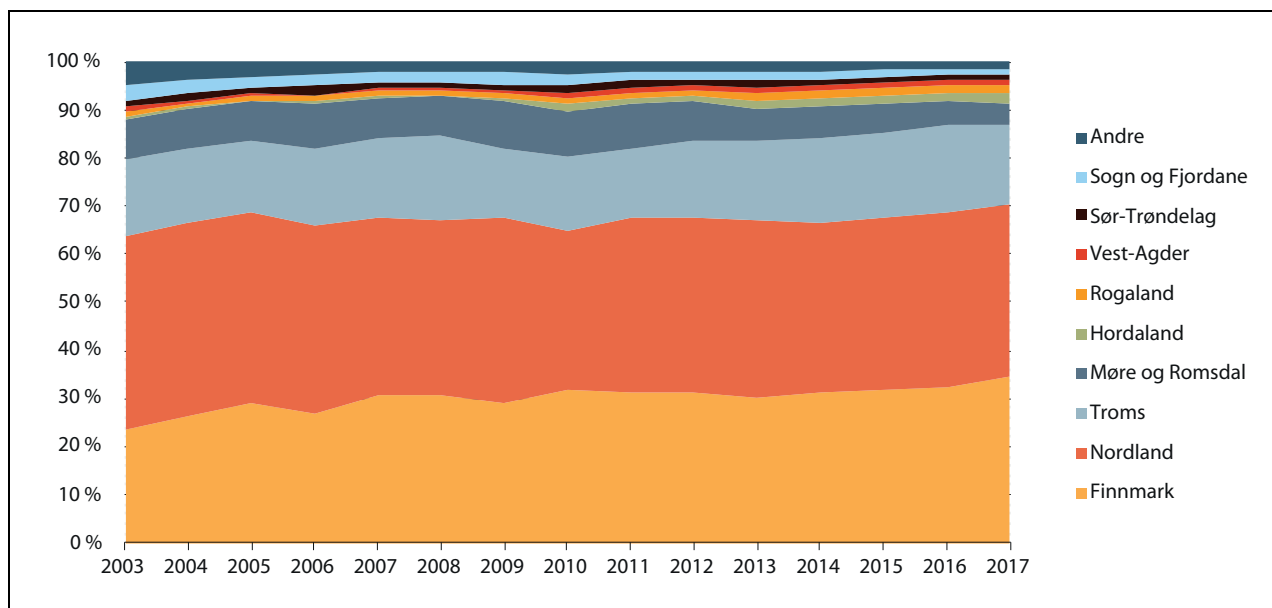
Samtidig vil økt mulighet til skreddersøm av kvoteporteføljer og etablering av et kvotemarked for kortsiktig kvoteleie kunne øke mulighetene et fartøy har til å levere det landanleggene vil ha, slik at fiskeriaktiviteten i et samfunn kan bli styrket.

I adgangsbegrensningen for kystfisket etter torsk, hyse og sei nord for 62 grader nord er det lagt inn en begrensning om at fartøy ikke kan selges for fortsatt drift fra en landsdel til en annen. Denne landsdelsbindingen gjelder også ved såkalt splitting og ved strukturering. Landsdelsbindingen var tidligere kjent som fylkesbindingen, da den frem til 2016 gjaldt med fylkesvise begrensninger. Landet er innenfor ordningen delt i to; Nordland og nordover utgjør en landsdel, og Trøndelag og sørover er en annen landsdel. Kravet er at kjøper og selger av fartøyet skal ha vært ført i fiskermanntallet i samme landsdel de siste 12 måneder før kjøpet finner sted. Unntak fra dette kan gjøres når fartøy kjøpes fra annet fylke til Nord-Troms og Finnmark, og ved salg mellom nabofylker når det er naturlig å se kjøpers og selgers distrikt som ett område i kvotesammenheng. Landsdelsbindingens formål er å bidra til å opp-



Figur 7.1 Sysselsatte med fiske som hovedyrke, andel i forhold til sysselsatte i alle næringer etter bosted og antall, 4. kvartal 2018

Kilde: SSB og Fiskeridirektoratet. Kart og beregninger: Kommunal- og moderniseringsdepartementet



Figur 7.2 Landinger av fersk hvitfisk per fylke fra norske fartøy

rettholde den relative fordelingen av kvoter og fartøy innad i landsdelene. Landsdelsbindingen er ikke til hinder for at fartøyeier kan flytte mellom landsdelene og gjennom dette påvirke den relative fordelingen. Det er også gjennom forvaltningspraksis etablert en begrensning på salg av torske trålere og ringnotfartøy fra nord til sør, i tillegg til at det gjelder særskilte begrensninger på strukturering mellom landsdeler i havfiskeflåten.

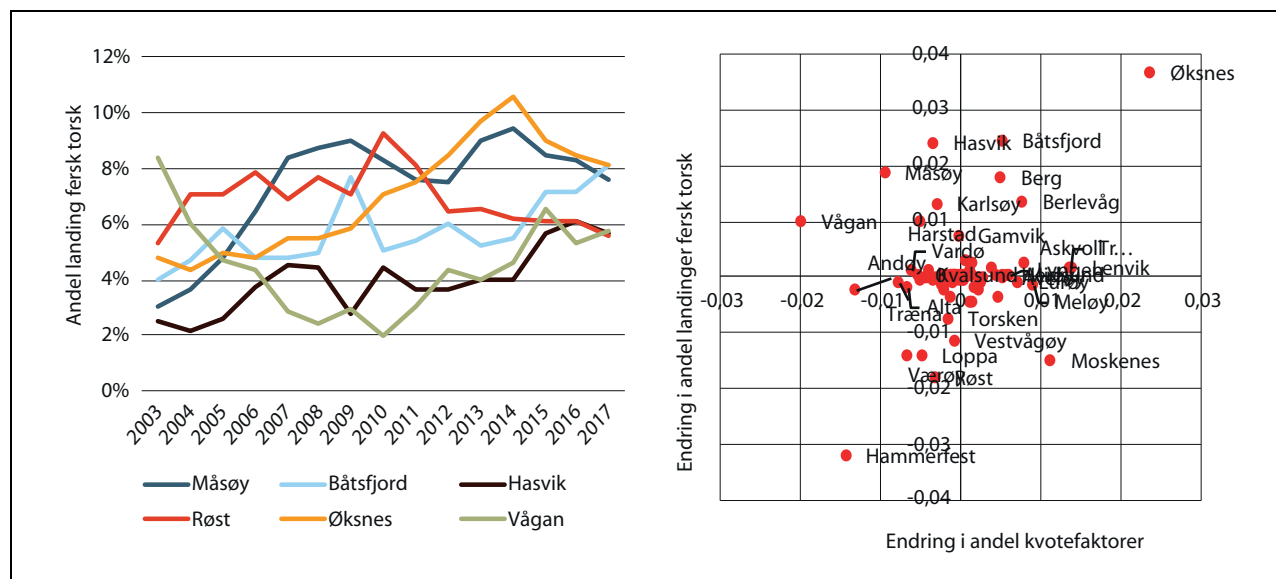
Fordelingen av fisketillatelsene er et nullsumspill, der noen regioner og kystsamfunn vil tjene på endringer mens andre vil tape. Det er vanskelig å forutsi hva som blir de faktiske konsekvensene. Dette beror på de enkelte næringsaktørenes atferd ved omsetning av kvoteandeler, og de valg de gjør basert på så vel biologisk som økonomisk informasjon, og ikke minst hvem som er aktuelle kjøpere/selgere til enhver tid.

Hvilke verdier som kan skapes av fiskeressursene er imidlertid ikke et nullsumspill. Selv om størrelsen på fiskeressursene kan anses som uavhengige av kvotesystemets innretning dersom høstingsraten ikke overstiger totalkvotene, kan kvotesystemet påvirke den samlede verdiskapingen som fiskeressursene genererer. Med et kvotesystem som legger til rette for bedre fangstadferd, god utnyttelse av tilgjengelige ressurser og størst mulig verdiskaping av ressursene, kan det mulig gjøre tilpasninger der flere regioner og kystsamfunn kommer bedre ut, uten at noen nødvendigvis kommer dårligere ut. Det er departementets syn at kystsamfunnene som helhet vil komme godt ut av oppmykning av reguleringene gjennom bedre markedstilpasning, mer stabile arbeidsplasser og

frigjorte ressurser som kan brukes i mer produktive anvendelser.

Konsentrasjon av kvotegrunnlag på færre fartøy innebærer ikke nødvendigvis at den geografiske spredningen av eierskap og aktivitet endres i vesentlig grad. Det er videre flere prosesser enn bare bruk av strukturordningene som påvirker den demografiske utviklingen og de geografiske effekter det får. Selv om det er vanskelig å anslå fremtidige virkninger av videre bruk av ordningen, kan den historiske utviklingen gi en indikasjon på mulige fremtidige utviklingstrekk. I norsk fiskerinæring har eierskapet over tid blitt konsentrert på færre aktører, men den geografiske spredningen på regionnivå er i stor grad opprettholdt. På lokalt nivå har den geografiske spredningen av eierskap i fartøy med kvoteandeler blitt endret. Den geografiske fordelingen av landingene av fisk varierer med en rekke forhold, først og fremst bestands- og kvoteutviklingen. I figur 7.2 er dette illustrert ved å vise til den regionale utviklingen i landinger av hvitfisk over tid. Som det kommer frem av figuren har Finnmark økt sin andel av landingene fra om lag 25 pst. i 2003 til om lag 35 pst. i 2017. På samme tid har landingene gått ned i Møre og Romsdal. For de øvrige fylkene har andelen av landinger vært relativt stabile på et regionalt nivå.

På kommunenivå er det stor volatilitet i utviklingen av landingene. Figur 7.3 viser andelen av fersk torsk som landes i et utvalg av større fiskerikommuner. Båtsfjord, Øksnes, Hasvik og Måsøy har økt kraftig i denne perioden, mens andelen har blitt redusert andre steder. Blant de store fis-



Figur 7.3 Andeler av landinger av fersk torsk i utvalgte kommuner (venstre panel), endring i andel kvotefaktorer og andel landinger for torsk fra 2006 til 2016.

kerikommunene er det bare Vågan og Røst som har mistet andeler. For disse kommunene er det imidlertid perioder med oppgang og nedgang, og disse er spesielt sensitive for torskens vandringssmønster og tilgjengelighet. I tillegg påvirkes landingene av mange andre forhold, og det er vanskelig å isolere den virkningen strukturkvoteordningene har hatt på utviklingen. I høyre panel av figur 7.3 er endringen i andel av landinger sett i forhold til endringer i andel av kvotefaktorer. Det ser ut til å være liten grad av sammenheng mellom endringene, og det kan tale for at virkningen av strukturkvoteordningen ikke har vært av systematisk betydning for endringer i landingsmønster. Det er likevel slik at en reduksjon i aktivitet kan ha stor negativ betydning for de samfunn dette gjelder.

Konsekvensene av forslagene kan over tid antagelig være at noen færre vil være sysselsatt som fiskere. Denne utviklingen har allerede pågått over lang tid gjennom ulike tilpasninger innenfor fiskerinæringen, og vil antagelig også vedvare dersom kvotesystemet forblir uendret. Tiltakene som regjeringen foreslår sikrer likevel at fiskerinæringen fortsatt vil være en viktig distriktsnæring.

Ved strukturering vil ikke fangstmengden påvirkes, fordi fangstkvantum vil høstes av andre fartøy, men det kan bli endringer i landingsmønsteret. Dette vil kunne påvirke enkelte lokalsamfunn, men ikke den totale produksjonen i sektoren.

7.4.3 Spesielt om rammebetingelsene for sjarkflåten

Den minste kystflåten, her omtalt som sjarkflåten, har en særstilling i mange kystsamfunn. Rammebetingelsene for denne fartøygruppen er derfor av særlig betydning når de distrikts- og regionalpolitiske konsekvensene av tiltakene i meldingen skal vurderes.

Forslaget om å innføre en kondemneringsordning for sjarkflåten legger til rette for at de fartøy som er minst egnet til å nyttes i fiske, kan tas ut. Kvotegrunnlaget til fartøyene som tas ut fordeles mellom de gjenværende fartøyene i fartøygruppen, og bidrar til å styrke de økonomiske betingelsene for disse. Dette vil kunne gi positive ringvirkninger for den fiskeindustrien som disse fartøyene leverer til og de lokalsamfunn hvor de er tilknyttet. Samtidig vil dette være et grep som innebærer at antallet fartøy i gruppen går ned, noe som vil kunne gi tilsvarende negative effekter for de lokalsamfunn der fartøyeiere forlater fiskerinæringen.

Det presiseres imidlertid at selv om kondemneringsordningen isolert sett vil bidra til å redusere antallet fartøy i gruppen, bør innføringen av denne ordningen sees i sammenheng med effektene av at samfiskeordningen i torskefisket bortfaller, slik det er redegjort for i kapittel 4. Samfiskeordningen har bidratt til at det i dag er omtrent 200 fartøy i sjarkflåten som er svært lite aktive i fisket. Kondemneringsordningen vil trolig innebære at det er disse fartøyene, som kanskje ikke har blitt holdt i hevd

eller bidratt med faktisk aktivitet, som i første rekke er de som tas ut av fisket. Hvor mange fartøy som vil tas ut beror på den endelige innretningen og omfanget av ordningen, og det vises til at rammene for ordningen vil fastsettes i samråd med næringen. Dette innebærer at tiltaket antagelig vil ha relativt liten effekt på hvor mange aktive fartøy som finnes i fartøygruppen, sammenlignet med dagens situasjon. Harmoniseringen av hjemmelslengde og faktisk lengde kan imidlertid få større effekt, ettersom det legges til rette for at om lag en femtedel av fartøyene flyttes fra hjemmelslengdegruppen under 11 meter til lengdegrupper der de får tilgang på strukturkvoteordningen.

Det er likevel ikke slik at det å unnlate å innføre en kondemneringsordning for denne fartøygruppen vil medføre at det ikke skjer endringer i lokaliseringen av fartøyene. Det er mange forhold som påvirker dette. Rammebetingelser som ikke gir grunnlag for fornying av fiskeflåten og konkurransedyktige inntektsforhold både for eiere og mannskap, vil på sikt også føre til endringer i næringens mulighet til å opprettholde virksomhet på alle steder hvor det i dag finnes fartøy og mottak.

7.5 Klima- og miljømessige konsekvenser

Produktive marine økosystemer og et rent hav er grunnleggende forutsetninger for fremtidig marin verdiskaping. Et rikt hav med økosystemer som opprettholder en stor og mangfoldig biologisk produksjon er en grunnleggende forutsetning for at vi i fremtiden skal ha høstbare bestander. Høstbare bestander gir i sin tur grunnlag for en konkurransedyktig fiskeflåte.

Et premiss for regjeringens forslag er at fordelingen av fiskeressurser mellom de ulike flåtegruppene skal ligge fast. De faste bindingene på fartøygrupper legger begrensninger på mulige klimamessige tilpasninger. Regjeringens forslag om å gå over til faktisk lengde i gruppeinndelingen i kystflåten vil til en viss grad kunne begrense fartøyeiernes muligheter til å utforme sine fartøy på en mest mulig energieffektiv måte.

Hovedvirkemidlene i norsk klimapolitikk er avgifter på utslipp av klimagasser og omsettelige klimakvoter, basert på prinsippet om at forurenser betaler. Det er således ikke endringene i kvotesystemet som skal bidra til å nå regjeringens klimamål. Likevel kan virkemidler som styrker lønnsomheten og forutsigbarheten i fisket gjøre fartøyeiere i bedre stand til å foreta en fornying av flåten. Ved bygging av nye fartøy er det langt

enklere og billigere å gjøre tiltak som bidrar til å redusere utslipp av klimagasser.

Regjeringen har et uttrykt mål om en halvering av klimagassutslippene fra innenriks sjøfart og fiske innen 2030. Fiskeflåten har en refusjonsordning for mineraloljeavgift, som innebærer at fiskefartøy kan søke om refusjon av deler av CO₂-avgiften for fiske og fangst i nære farvann. Som et ledd i klimapolitikken har en arbeidsgruppe vurdert innføring av full CO₂-avgift for fiskeflåten, samt andre utslippsreduserende tiltak. Arbeidsgruppen leverte sin rapport til regjeringen i mai 2019. Rapporten er nå på høring.

7.6 Konsekvenser for det samiske folk og samisk kultur

Kystfiskekvoten og rekrutteringstiltak foreslås innlemmet i åpen gruppes torskekvote, og avsetningen til åpen gruppe torsk økes med det samlet sett. Dagens 3.000 tonn torsk til kystfiskekvoten utgjør om lag 1 pst. av gjennomsnittlig norsk totalkvote for torsk i perioden 1995–2019 (301.000 tonn), og om lag 0,76 pst. av gjennomsnittlig kvote i perioden 2012–2019. At også kystfiskekvoten fastsettes som en fast andel av totalkvoten og at denne andelen settes til 0,9 pst. antas å gi en avsetning som over tid vil være på nivå med dagens faste avsetning. Dette vil bidra til å opprettholde næringsgrunnlaget for de minste fartøyene i samiske kyst- og fjordområder, og i andre utsatte kystsamfunn.

Regjeringen foreslår at kystflåtens gruppeinndeling etter hjemmelslengde erstattes av en gruppeinndeling etter faktisk lengde. Dette vil bidra til å opprettholde en differensiert flåte og er også i tråd med Sametingets innspill til høringen om sjarkflåtens rammebetingelser.

Regjeringen foreslår at fartøygruppen under 11 meter skal få tilgang til en kondemneringsordning. Gjenværende fartøyeiere, herunder i sjøsamiske områder, som ikke velger å benytte seg av kondemneringsordningen, vil med det få økt sitt kvotegrunnlag. Kondemneringsordningen vil være en frivillig, søknadsbasert ordning som verken bidrar til å stenge noen ute eller slippe inn nye aktører. At kondemneringsordningen finansieres av fartøygruppen selv, vil innebære en kortsiktig økt avgiftsbelastning for de aktuelle fartøyene.

For øvrig antas det at forslagene ikke vil ha særskilte konsekvenser for samisk kultur og næringsutøvelse. Hvordan samiske interesser berøres avhenger i stor grad av de aggregerte effektene av både de samiske aktørene og andre aktørers atferd, og vil være svært vanskelig å forutsi.

Boks 7.1 CO₂-utvalg

I Granavolden-plattformen sier regjeringen at den vil:

- Trappe opp den flate CO₂-avgiften med fem pst. årlig for alle sektorer frem til 2025. Provenyet brukes til å redusere skatter og avgifter for berørte grupper for å lette omstillingen. Andre relevante avgifter (blant annet HFK/PFK) økes tilsvarende.
- Unntakene for landbruk og fiskeri fjernes dersom det partssammensatte utvalget for fiske og forhandlingene mellom staten og jordbruksorganisasjonene om en klimaavtale ikke kommer frem til tiltak som gir reelle og tilstrekkelige utslippsreduksjoner. Dette skal ses i sammenheng med kompenserende tiltak i samråd med næringene.

Nærings- og fiskeridepartementet nedsatte i 2018 et utvalg som skulle vurdere klimatiltak i fiskeflåten. Kjernen i mandatet var at «*Utvalget skal vurdere økt CO₂-avgift på mineralolje, naturgass og LPG levert til fiske og fangst. Utvalget skal*

også vurdere andre klimatiltak som kan utløse utslippsreduksjoner i fiskerinæringen. Forslagene skal samlet sett ikke innebære økt støtte til fiskerinæringen.»

Utvalget leverte sin innstilling i mai 2019. Utvalget tilrår at en fra og med 1.1. 2020 innfører full CO₂-avgift på fiske og fangst i nære farvann, sammen med en kompensasjonsordning basert på førstehandsverdi. Fiskefartøy i nære farvann vil således betale full CO₂-avgift, men bli kompensert basert på den verdien de oppnår for fangsten. Utvalget har videre forsøkt å utforme forslaget til ordning slik at en ikke rokker ved viktige strukturer i næringa i dag, og slik at en heller ikke legg til rette for at det blir mer fordelaktig å bunkre drivstoff i utlandet. Utvalgets flertall mener at kompensasjonsordningen må evalueres etter en viss tid, men at den ikke trenger å tidsavgrenses ved innføringen. Et mindretall i utvalget mener at den foreslåtte kompensasjonsordningen bare kan forsvares innført som en tidsavgrenset overgangsordning.

Det har vært gjennomført konsultasjoner om forslagene i meldingen med Sametinget.

Konsultasjonene har ikke ført til enighet mellom Sametinget og regjeringen når det gjelder avsetningen til kystfiskekvoten, gjennomføringen av endringen av kystflåten gruppeinndeling eller pliktsystemet for fartøy med torsketrålltillatelse.

Når det gjelder avsetningen til kystfiskekvoten har Sametinget anbefalt at det bør finnes et minimumskvantum for kystfiskekvoten på 3 000 tonn torsk per år, og at avsetningen må settes til 1,2 pst. av norsk totalkvote.

Regjeringen ser det slik at avsetninger til ulike formål i utgangspunktet bør være andelsmessig fast. Regjeringen ser det slik at dersom man gir uttrykk for at enkelte ordninger likevel ikke skal følge en andelsmessig avsetning, kan dette på sikt undergrave det sentralte forenklingstiltaket om at man vil gå over til et prinsipp om at de formål hvor det settes av kvoter, enten det er tildeling til enkeltfartøy eller grupper av fartøy gjennom åpne grupper, kvotebonusordninger e.l., skal gjøres i form av andeler av totalkvoten og ikke som nominelt faste størrelser.

Når det gjelder gjennomføringen av endringen av kystflåten gruppeinndeling har Sametinget anbefalt at kvoteandelene i de nye gruppene bør

tilsvare dagens hjemmelslengdegruppe. Sametinget mener at den andelsmessige reduksjonen av kvoteandeler i gruppen under 11 meter som følger av at gruppene avgrenses på en ny måte, skal kompenseres gjennom at en overfører kvantum fra «toppen» til den nye gruppen under 11 meter, slik at gruppekvoteandelen til gruppen under 11 meter basert på faktisk lengde blir som andelen til gruppen under 11 meter under dagens hjemmelslengdeinndeling, slik at gruppen fortsatt kan opprettholde sin aktivitet og antall fartøy. Sametinget mener at denne kvoteandelen deretter skal betraktes som en fast avsatt prosentsats av norsk TAC for torsk. Sametinget ser det slik at gruppen under 11 meter er selve bærebjelken for å ivareta sjøsamisk næring og levesett, og mener derfor at en ikke kan redusere dagens gruppekvote selv om en går bort fra bruk av hjemmelslengde til bruk av fartøyets faktiske lengde.

Regjeringen ser det slik at når gruppene får en ny struktur som følge av en ny opptegning av fartøygruppene, skal kvotegrunnlaget følge det enkelte fartøy. Dermed ser regjeringen det ikke som aktuelt å trekke kvoter fra «toppen» for å ha samme kvoteandeler i den nye gruppen under 11 meter som vil oppstå, dersom fartøygruppene inndeles basert på faktisk lengde fremfor hjemmels-

lengde. For regjeringen er nøytralitet i kvotefordelingen et bærende hensyn i overgangen til nytt system, mens det å tegne opp gruppene på nytt er en teknisk justering. Ettersom det er fartøyeiere, og ikke fartøygrupper, som disponerer kvotefaktorer i de lukkede fiskeriene, mener regjeringen at kvotefaktorene skal følge fartøyeierne i overgangen til nytt system.

Når det gjelder pliktsystemet for fartøy med torsketråltillatelse, har Sametinget anbefalt at systemet bør avskaffes og at kvotefaktorene deles likt og vederlagsfritt mellom gjeldende trålerselskap og gruppen kystfiskere under 15 meter i de områdene (fylkene) hvor fartøy som i utgangspunktet var tildelt leveringspliktige trålkonsesjoner var tilknyttet. Sametinget mener fordelingen av tilbaketrunkket trålkvote bør fordeles med halvparten til lukket gruppe og resterende halvpart til åpen gruppe.

Regjeringen ser det slik at det ikke bør foretas omfordeling av kvoter mellom fartøygrupper i overgangen til et nytt kvotesystem, herunder kvotefaktorer tildelt fartøy med torsketråltillatelse ved en eventuell avvikling av deler av pliktsystemet. Regjeringens syn er uansett at systemet bør videreføres i en endret form.

Det var for øvrig enighet mellom regjeringen og Sametinget i konsultasjonene om at sjarkflåten ikke skal gis tilgang på strukturkvoteordningen, men at innføring av en kondemneringsordning ved avvikling av samfiskeordningen kan være et hensiktsmessig alternativ i en overgangsperiode. Det var videre enighet om at kvotesystemet som hovedregel bør innrettes med faste kvotefaktorer, selv om Sametinget anbefaler at avsetningen til åpen gruppe og kystfiskekvoten bør være høyere enn hva regjeringens forslag legger til grunn. Det var i tillegg enighet om at kystflåtens gruppeinndeling bør endres til faktisk lengde, selv om Sametinget anbefaler at gruppekvoteandelen til gruppen under 11 meter basert på faktisk lengde blir som andelen til gruppen under 11 meter under dagens hjemmelslengdeinndeling.

Sametinget ønsket at meldingen gjengir deres syn vedrørende menneskerettigheter i forvaltning av ressursene:

«FN anbefaler alle stater å ha en nasjonal institusjon for menneskerettigheter som fremmer og beskytter menneskerettighetene nasjonalt. I Norge har Stortinget gitt denne oppgaven til Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM). NIM er et uavhengig, offentlig organ som organisatorisk er underlagt Stortinget. NIM har som mål å «fremme og beskytte menneskerettighetene i tråd med Grunnloven, menneskerettsloven og den øvrige lovgivning, internasjonale traktater og

folkeretten for øvrig». NIM har dermed en viktig funksjon i vårt demokratiske samfunn.

I NIMs melding til Stortinget i 2016 ble tema-rapport «Sjøsamenes rett til sjøfiske» vedlagt. I rapporten fastslås det at fiske er en helt sentral del av den sjøsamiske kulturen. Vidtgående reguleringer av fisket, kan derfor medføre en stor utfordring for den sjøsamiske kulturens overlevelse. Med bakgrunn i Kystfiskeutvalgets forslag (NOU 2008:5) og den oppfølging forslaget fikk fra myndighetene, vurderer NIM hvorvidt gjeldende regelverk er tilstrekkelig for å ivareta sjøsamenes menneskerettigheter. NIM konkluderer med at det er behov for et sterkere vern om retten til fiske, og anbefaler at sjøsamenes rett til fiske bør lovfestes. NIM peker også på utfordringer knyttet til sikring av sjøsamenes reelle innflytelse i saker som har konsekvenser for deres rettigheter, også utenfor fiskeriforvaltningen. NIM anbefaler også at lovgivningen må sikre at inngrep som kan innvirke på sjøsamenes materielle kulturgrunnlag blir tilstrekkelig utredet. Likeledes gir NIM anbefalinger om at den lovbestemte retten etter deltakerlovens § 21, 4. ledd, for personer bosatt i sjøsamiske områder har begrenset verdi dersom sjøsamene får tildelt så lave kvoter at retten i realiteten er innholdsløs. Fiskeriregulering på grunn av nedgang i TAC er akseptabelt så lenge det skjer av hensyn til forsvarlig ressursforvaltning, men norske myndigheter er etter FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter art. 27 forpliktet til å sikre at sjøsamene får et tilstrekkelig økonomisk grunnlag for å opprettholde sin kultur gjennom sin tradisjonelle næringsutøvelse i form av fiske. I en situasjon med knapphet på ressurser må det legges til grunn at disse folkerettsforpliktelsene medfører at staten må sikre positiv særbehandling hvis det er lite ressurser. Ut fra dette fremmer NIM følgende anbefaling:

Sjøsamenes rett til fiske som en del av deres kulturutøvelse og basert på deres historiske fiske, bør lovfestes. Det samme gjelder retten til en positiv forskjellsbehandling ved tildeling av kvoter og tilsvarende, hvis dette er nødvendig for ivaretagelsen av sjøsamenes materielle kulturgrunnlag.

Kystfiskekvoten gir ikke i seg selv et fiske man kan leve av, og dermed er fremtiden for sjøsamisk kultur usikker. Mange som har investert i fartøy og som aktivt fisker, vil måtte slutte når man ikke har nok å fiske på. Grunnen til at folkeretten verner om det materielle kulturgrunnlaget er at kulturen er avhengig av at denne næringsutøvelsen finner sted. Hvis retten til å fiske ikke er reell, så står sjøsamisk kultur i fare for å forsvinne.

NIM har også anbefalt at sjøsamenes rett til deltakelse i bruk, styring og forvaltning av sitt materielle kulturgrunnlag skal sikres bedre i lovverket enn det som er tilfellet i dag. Sametinget skal konsultere som ett folkevalgt organ, men sjøsamiske fiskere har selvstendig konsultasjonsrett som staten nå må anerkjenne. Det vil gi bedre muligheter for at man innser konsekvensene av en regulering som kan føre til at sjøsamisk kultur forsvinner. NIM fremmer her følgende anbefaling:

Sjøsamenes rett til deltakelse i bruk, styring og forvaltning av sitt materielle kulturgrunnlag må sikres bedre i lovverket enn hva som er tilfellet i dag for at Norge skal oppfylle sine internasjonale forpliktelser.»

Sametinget ønsket videre at meldingen gjengir deres syn vedrørende Fjordfiskerinemnda og Sametingets medvirkning i fiskeriforvaltningen:

«I behandling av Prop. 70 L (2011–2012) *Endringer i deltakerloven, havressurslova og finnmarksloven (kystfiskeutvalet)* ble det åpnet for å opprette en fjordfiskerinemnd for Finnmark, Troms og Nordland, samt få på plass en rammeavtale mellom Fiskeri- og kystdepartementet og Sametinget vedrørende konsultasjoner gjeldende fiskerispørsmål. Dette for at gjeldende forvaltning og fiskerireguleringer blir i tråd med statens folkerettslige forpliktelser overfor samene som minoritet og urfolk. Dette gjelder også med omsyn til medraderetten. Til tross for at Fiskeri- og kystdepartementet i 2012 hevdet at forvaltningssystemet var i tråd med statens pålagte folkerettslige plikter ovenfor samene som minoritet og urfolk, valgte departementet likevel å etablere et system som skulle gi Sametinget mulighet til en mer aktiv rolle og medvirkning i avgjøringsprosessene enn det som var i 2012.

Sametinget kan nå – syv år etter at Prop. 70L (2011–2012) ble vedtatt – ikke se at samiske interesser blir synliggjort i forvaltningen. Dette gjør at verken Sametinget eller Fjordfiskerinemnda har fått noen mer aktiv medvirkning og innvirkning i de avgjøringsprosessene som har praktiske betydning for det samiske folk. Selv i denne meldingen til Stortinget, kan ikke Sametinget se at Regeringen gir Sametinget større rom for medvirkning i fiskeriforvaltningen, eller på en god og bærekraftig måte ivaretar samiske kultur og nærings. Sametinget har konsultert med Nærings- og fiskeridepartementet vedrørende denne meldingen, og her tatt til orde for at same- nes rett til fiske må sikres gjennom lovfestelse og kvoteordningene som sikrer at de som bor i sjøsamiske områder kan livnære seg av fiske. Hvis

ikke, oppfyller ikke Norge de folkerettslige forpliktelsene, og retten til fiske er i realiteten ikke gjeldende.»

Sametinget ønsket endelig at meldingen gjengir deres syn vedrørende klimagasser og drivstofforbruk:

«Sametinget har en miljøpolitikk som går ut på å redusere klimautslipp, og vil at fangst av fisk og etableringer innen oppdrett av fisk, må sette så lite miljøavtrykk som mulig. I utarbeidelse av Fiskeridirektoratets lønnsomhetsundersøkelse for fiskeflåten i 2016, blir 1990 brukt som referanse for klimamål i perioden fra 1990–2016. I perioden 2001–2015 har fiskeflåtens drivstofforbruke og klimagassutslipp blitt redusert. Imidlertid kan en konstatere at det er svært stor forskjell i forbruk av drivstoff mellom de ulike flåtegruppene. Ved sammenstilling av utviklingen i årlig fangst, drivstoffeffektivitet (liter drivstoff /kg landet fisk), kommer det frem at drivstoffeffektiviteten beveger seg motsatt av den totale landingen. Tall fra lønnsomhetsundersøkelsen viser videre at ved god ressurstilgang forbedres drivstoffeffektiviteten, men økningen i samlede klimagassutslipp øker ikke i samme grad som økningen i flåtens landing. Eksempelvis bruker en konvensjonell kystfiskebåt under 11 meter gjennomsnittlig bruker 0,076 liter per kg fisk som fiskes, mens gruppen torskestrål bruker 0,391 liter per kg fisk som fiskes. En torskestråler bruker over 5 ganger mer drivstoff til fangst av en kilo fisk enn en kystbåt under 11 meter bruker.

Sametingets mål er at fisken skal forvaltes på en bærekraftig og økosystembasert måte, med en flåte som ikke forurensar eller setter større miljømessige fotavtrykk en høyst nødvendig. For å oppnå et redusert drivstofforbruk og klimagassutslipp foreslår Sametinget at alle fiskefartøy – innen 2024 – skal innfri et krav om maksimalt drivstofforbruk på 0,10 liter per kg fisk som fanges. De som ikke tilfredstiller dette kravet, får påfølgende år redusert sine fiskekvoter med 15 pst.»

Nærings- og fiskeridepartementet

t i l r å r :

Tilråding fra Nærings- og fiskeridepartementet 21. juni 2019 om Et kvotesystem for økt verdiskaping – En fremtidsrettet fiskerinæring blir sendt Stortinget.

Ordliste

<i>Aktivitetsplikt:</i>	Skal sikre drift ved bestemte anlegg, og knytter sammen bestemte fartøy og fiskebruk. Lerøys rederi Havfisk har aktivitetsplikt på anlegg i Stamsund, Melbu, Hammerfest, Storbukt, Kjøllefjord og Båtsfjord.
<i>Bearbeidingsplikt:</i>	Pålegg til anlegg om å bearbeide 70 prosent av torsken kjøpt under ordningen med tilbudsplikt.
<i>Den konvensjonelle flåten:</i>	Fartøy som fisker med konvensjonelle redskaper, det vil si garn, line, snurrevad og snøre.
<i>Fartøykvote:</i>	Fartøykvote er en kvote som tildeles et bestemt fartøy i et adgangsregulert fiskeri for en nærmere avgrenset tidsperiode, normalt ett år. Summen av fartøykvoter i en gruppe vil i utgangspunktet være lik gruppekvoten. Fartøyeier vil under normale omstendigheter kunne påregne å fiske hele fartøykvoten med fartøyet, men har ingen rettslig garanti for dette. Basert på erfaring vil en kunne legge inn en begrenset overregulering for å ta høyde for at ikke alle fartøy kommer til å fiske tildelte kvoter. Dersom nødvendig overregulering for å få tatt gruppekvoten er større enn 5–10 % nærmer en seg en grense der myndighetene vanligvis vil benytte maksimalkvoteregulering.
<i>Faktisk lengde:</i>	Et fartøys faktiske lengde i dag, som på grunn av ombygging eller utskifting av fartøy, eller tillatelse til overføring av deltakeradgang mellom fartøy (splitting), kan være forskjellig fra hjemmelslengden til deltakeradgangene som fartøyet måtte være tildelt.
<i>Grunnkvote:</i>	Et fartøys opprinnelige kvote for hvordan og hvor mye det kan fiske.
<i>Gruppekvote:</i>	Del av norsk kvote som en nærmere avgrenset del av flåten kan fiske.
<i>Hjemmelslengde:</i>	Den lengde som et fartøy hadde da vedkommende kystfiske ble adgangsregulert og som er grunnlaget for den enkelte deltakeradgangs kvotefaktor.
<i>Kvotebeholdning:</i>	En beholdning av kvotefaktorer som disponeres av fiskerimyndighetene. Sammenlignbart med SDØE i petroleumsnæringen.
<i>Kvotefaktor:</i>	En faktor som angir det enkelte fartøys andel av totalkvoten. Sammenlignbart på tvers av fartøygrupper, til erstatning for dagens ulike benevnelser som <i>ikke</i> er sammenlignbare på denne måten.
<i>Kvotegrunnlag:</i>	Alle kvoter og fisketillatelser som et enkeltfartøy er tildelt.
<i>Kvotestige:</i>	Eller kvotenøkkel. En tabell for en fartøygruppe som oppgir størrelsen på kvotefaktoren for fartøy av ulike størrelse internt i gruppen.

<i>Kvotesystemet:</i>	Regler for hvem som kan fiske, hvor mye de kan fiske og hvordan de kan fiske.
<i>Kvotetak:</i>	Grense for hvor mange strukturkvoter et fiskefartøy kan tildeles i det enkelte fiskeri.
<i>Kvoteutvalget:</i>	NOU 2016: 26. Utvalg for kvotesystemet og ressursrente i fiskeriene, ledet av Arild O. Eidesen. Ga sin utredning i desember 2016. Også omtalt som Eidesen-utvalget.
<i>Maksimalkvote:</i>	Maksimalkvote kan benyttes når det er behov for overregulering av fisket. I likhet med fartøykvoten tildeles maksimalkvoten et bestemt fartøy i et adgangsregulert fiskeri for en nærmere avgrenset tidsperiode, normalt ett år. Summen av maksimalkvoter tildelt fartøy i en gruppe vil imidlertid være høyere enn gruppekvoten. Maksimalkvoten gir således uttrykk for det maksimale kvantum et fartøy kan fiske, men fisket vil normalt stoppes når gruppekvoten er tatt, uavhengig av hvor mye det enkelte fartøy har fisket.
<i>Norsk kvote:</i>	Den del av totalkvoten, inkludert eventuelle kvotebytter med andre land, som norske myndigheter regulerer, og som fordeles til den norske fiskeflåten.
<i>Overregulering:</i>	Overregulering betyr at summen av kvoter tildelt fartøyene i en gruppe er høyere enn gruppekvoten. Overregulering benyttes gjerne når deltakelsen i fiske på forhånd ikke er begrenset/kjent, eller når den deltakende flåten er svært ulik med hensyn til forventet oppfisket kvantum. En overregulering kan sies å ha vært vellykket dersom en ved årets/periodens begynnelse har truffet med å fastsette f.eks. maksimalkvoten slik at gruppekvoten akkurat er oppfisket når en kommer til årsskiftet/slutten av perioden, uten at det har vært behov for å justere opp maksimalkvoten eller å stoppe fisket i løpet av året.
<i>Pliktsystemet for torsketrålere:</i>	Består av en tilbudsplikt, bearbeidingsplikt og aktivitetsplikt
<i>Strukturkvote:</i>	Tillegg til grunnkvoten som fartøyet har fått gjennom bruk av strukturkvoteordningen. Tildes i dagens system for ett år om gangen og kan maksimalt retildes i inntil 20 eller 25 år.
<i>Strukturkvoteordningen:</i>	Ordning som legger til rette for at et fartøy kan øke kvotegrunnlaget, ved å tildeles strukturkvote som følge av at et annet fartøy tas ut av fiske og oppgir sitt kvotegrunnlag. En strukturkvote kan fordeles på flere fartøy.
<i>Totalkvote:</i>	Totalkvote er den samlede kvoten for fiske av ett enkelt fiskeslag. Totalkvoten fastsettes etter forhandlinger mellom land som forvalter samme fiskebestand.
<i>Trålstigen:</i>	Fordelingsmekanisme for torsk mellom hav- og kystflåten, som følge av størrelsen på den norske totalkvoten. Stigende fra 27 prosent når totalkvoten for torsk er lav, til 33 prosent når den er høy.
<i>Tilbudsplikt:</i>	Opprinnelig en leveringsplikt til å sikre anlegg som bearbeider fisk stabil råstofftilførsel fra deler av torsketrålerflåten. I 2003 gjort om til en tilbudsplikt, der trålerne må tilby fisken til fiskebruk.

Vedlegg 1**Struktureringsgrader**

Tabell 1.1 Struktureringsgrad for flåtegrupper (etter hjemmelslengde) med fisketillatelse konvensjonell kyst

Hj.lengde		2003	2006	2008	2010	2012	2014	2016	2018
11–15 m	Strukturgrad		0 pst.	16 pst.	19 pst.	23 pst.	30 pst.	36 pst.	42 pst.
	Antall tillatelser		570	525	505	467	431	377	356
15–21 m	Strukturgrad	0 pst.	19 pst.	30 pst.	36 pst.	38 pst.	45 pst.	49 pst.	54 pst.
	Antall tillatelser	380	277	228	205	189	170	150	131
21–28 m	Strukturgrad	0 pst.	26 pst.	40 pst.	44 pst.	45 pst.	52 pst.	59 pst.	61 pst.
	Antall tillatelser	181	128	102	95	89	77	67	63

Tabell 1.2 viser utviklingen i struktureringsgrad for kystnot NVG-sild. Utviklingen er rimelig tilsvarende som for konvensjonell kyst. De minste fartøyene er vesentlig mindre strukturerte enn de

øvrige. Bruken av strukturkvoteordningen synes her å ha vært noe raskere ved introduksjonen av ordningen.

Tabell 1.2 Struktureringsgrad for flåtegrupper (etter hjemmelslengde) med fisketillatelse kystnot NVG-sild

		2003	2006	2008	2010	2012	2014	2016	2018
13–15 m	Strukturgrad		0pst.	12 pst.	12 pst.	23 pst.	32 pst.	32 pst.	44pst.
	Antall tillatelser		79	74	74	67	64	60	54
15–21 m	Strukturgrad	0 pst.	30 pst.	42 pst.	46 pst.	56 pst.	59 pst.	60 pst.	64pst.
	Antall tillatelser	140	88	72	63	52	43	42	36
21–27,5 m	Strukturgrad	0 pst.	34 pst.	47 pst.	53 pst.	56 pst.	60 pst.	61 pst.	64pst.
	Antall tillatelser	254	156	117	98	89	80	76	70

Tabell 1.3 og tabell 1.4 viser tilsvarende utvikling for henholdsvis makrell kystnot og garn/snøre og seinot nord.

Tabell 1.3 Struktureringsgrad for flåtegrupper (etter hjemmelslengde) med fisketillatelse makrell kystnot og garn/snøre

		2003	2006	2008	2010	2012	2014	2016	2018
13–21 m not	Strukturgrad		22 pst.	38 pst.	45 pst.	46 pst.	50 pst.	54 pst.	
	Antall tillatelser		251	225	212	212	214		
13–21 m garn/snøre	Strukturgrad		2 pst.	23 pst.	25 pst.	32 pst.	40 pst.	47 pst.	
	Antall tillatelser		268	235	229	215	203		

Tabell 1.4 Struktureringsgrad for flåtegrupper (etter hjemmelslengde) med fisketillatelse seinot nord for 62° N

	2003	2006	2008	2010	2012	2014	2016	2018
Seinot nord		17 pst.	25 pst.	27 pst.	30 pst.	39 pst.	46 pst.	50pst.

Utviklingen for utvalgte grupper i havfiskeflåten er oppsummert i tabell 1.5. Struktureringen har vært sterkest blant de konvensjonelle havfiskefartøylene. Her er struktureringsgraden kommet opp i om lag 69 pst.. Gruppen har benyttet seg av strukturkvoter siden 2005, da antallet er om lag halvert fra 55 til 26 tillatelser. Gruppen benyttet også enhetskvoteordningen i betydelig grad før dette.

Torsketralerne har også benyttet ordningen i stor grad, og er oppe i 62 pst. Også antallet er redusert i samme takt. I 1990 var det 122 konseksjoner tildelt, slik at uttaket av fartøy startet betydelig før strukturkvoteordningen trådte i kraft, og

primært gjennom enhetskvoteordningen som fungerte i perioden før.

Gruppen som skiller seg sterkt ut er ringnot-fartøyene, med en struktureringsgrad på bare 20 pst.. Strukturkvoteordningen har her nesten ikke blitt benyttet siden 2008, da strukturfaktoren har vært tilnærmet konstant. Dette har særlig sammenheng med et kraftig uttak av fartøy i perioden etter kollapsen i sildebestanden på 60- og 70-tallet gjennom kondemneringsordninger. Fra 1973 til 1985 ble gruppen redusert fra 321 til 143 fartøy. Videre ble det også tatt ut en del fartøy gjennom enhetskvoteordningen. De høye avkortingssatsene i gruppen bidrar også til å dempe incentivene til bruk av strukturkvoteordningen.

Tabell 1.5 Struktureringsgrad for utvalgte flåtegrupper i havfiskeflåten

	2004	2006	2008	2010	2012	2014	2016	2018
Konvensj.hav		43 pst.	55 pst.	57 pst.	59 pst.	69 pst.	69 pst.	69pst.
Torsketrål		42 pst.	56 pst.	58 pst.	61 pst.	62 pst.	62 pst.	62pst.
Ringnot		14 pst.	19 pst.	19 pst.	19 pst.	19 pst.	20 pst.	21pst.

Tabell 1.6 Antall fisketillatelser (aktive og passive) i pelagisk sektor

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Ringnot > 90 fot	85	83	80	80	80	80	80	79	79	78	78	78	77
Ringnot 70–90 fot (SUK)	19	19	17	17	17	17	17	17	16	16	16	16	16
Pelagisk trål	40	40	36	34	33	33	32	32	28	26	25	25	24
Nordsjøtrål	17	15	8	8	8	6	6	5	5	4	4	4	4
Makrelltrål	36	36	29	27	26	24	23	23	19	17	17	17	17
NVG-trål	45	43	31	29	28	25	24	24	20	17	17	17	17
Makrell, kystnot	250	250	223	215	212	211	212	214	213	209	208	206	204
Makrell, garn/snøre	268	268	235	230	227	220	215	209	203	195	189	179	174
NVG-Kystnot	475	473	402	385	372	343	331	318	293	283	280	265	257
Sild sør, kystnot < 21,35 m	112	111	95	92	91	89	89	89	87	82	81	78	75

Tabell 1.7 Antall fisketillatelser (aktive og passive) i bunnfisksektoren

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Torsketrål	61	55	43	42	41	40	38	37	37	37	37	36	36
Seitrål	10	10	9	9	7	6	5	5	4	4	4	4	4
Konv. hav.fartøy	47	45	38	36	36	35	34	28	26	26	26	26	26
Seigarn, hav.fartøy	14	14	14	14	14	14	14	14	13	13	13	13	13
Konv. kyst.fartøy	2347	2318	2022	1982	1962	1923	1912	1894	1855	1810	1774	1737	1727
Seinot, nord,	182	181	161	157	154	149	147	141	126	117	111	103	101
Seinot, sør,	64	64	60	60	60	58	57	57	54	52	51	51	50
Torsk sør, konv. kyst.fartøy	60	61	60	60	60	59	59	57	56	56	53	51	50
Reketrål sør, kyst 11 m og over	165	164	151	149	146	142	141	140	132	128	123	116	114

Tabell 1.8 Oversikt over strukturkvoter og ordinære kvotefaktorer og struktureringsgrad for ulike fisketillatelser

Reguleringsgruppe	Kvotefaktor	Kvotefaktor	Struktur-/ Enhetskvoter	Ordinære kvoter	Prosentandel Struktur/En- hetskvoter
Ringnot>90 og Ringnot 70–90	Makrell	Basiskv.	9 535,5	36 171,5	20,9
Ringnot>90	NVG-sild	Basiskv.	8 863,5	32 811,5	21,3
Pelagisk trål	Makrell ¹	Basiskv.	7 798,8	3 134,7	71,3
	NVG-sild ¹	Basiskv.	8 465,7	3 039,5	73,6
Makrell – Kystnot ²	Makrell	Faktor makrell	468,1	574,1	44,9
Makrell – Garn/Snøre ²	Makrell	Faktor makrell	168,1	360,7	31,8
NVG-Kystnot	NVG-sild	Faktor NVG	3 723,3	2 713,2	57,8
Torsketrål	Torsk Nord	Faktor Torsk	54,7	33,3	62,2
	Hyse Nord	Faktor Hyse	54,7	33,3	62,2
	Sei Nord	Faktor Sei Nord	65,0	38,1	63,0
Seitrål	Sei Nord	Faktor Sei Nord	9,0	3,5	72,1
Konv. havfiskefartøy	Torsk Nord	Faktor Torsk	63,5	28,7	68,9
	Hyse Nord	Faktor Hyse	62,5	26,0	70,6
	Sei Nord	Faktor Sei Nord	9,3	13,0	41,8
Konv. kystfiskefartøy ²	Torsk Nord	Faktor Torsk	3 578,7	5 808,2	38,1
	Hyse Nord	Faktor Hyse	3 609,2	5 820,7	38,3
	Sei Nord	Faktor Sei Nord	3 612,8	5 955,4	37,8
Seinot 13 m og over, men mindre enn 500m ³ lasteromsvolum	Sei Nord	Faktor Sei Nord	191,2	191,0	50,0

¹ Inkl. også faktorer NVG-sild og makrell for fartøy uten pelagisk tråltillatelse² Omfatter alle størrelsesgrupper, også grupper som ikke omfattes av strukturkvoteordningen

Bestilling av publikasjoner

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon

www.publikasjoner.dep.no

Telefon: 22 24 00 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på

www.regjeringen.no

Omslagsfoto:

Bilde av fiskefartøy 1 og 2:

Foto: Norges Sjømatråd, Johan Wildhagen

Bilde av Vilma Sørensen på bedriften Gunnar Klo AS
i Stø i Vesterålen.

Foto: Sjømat Norge, Thor Nielsen

Matrett.

Foto: Norges Sjømatråd, Bent Raanes og

Sarah Cameron Sørensen

Trykk: 07 Media AS – 06/2019

