



DET KONGELIGE
NÆRINGS- OG FISKERIDEPARTEMENT

Meld. St. 7

(2023–2024)

Melding til Stortinget

Folk, fisk og fellesskap – en kvotemelding for forutsigbarhet og rettferdig fordeling



Omslagsfoto:
Bilde av fisker
Foto: Leikny Havik Skjærseth - Visit Norway

Bilde av par ved fiskebrygge
Foto: Visit Norway

Bilde av fiskebåt 1 og 2
Foto: Norges sjømatråd

Bilde av filéarbeider
Foto: Norges sjømatråd



DET KONGELIGE
NÆRINGS- OG FISKERIDEPARTEMENT

Meld. St. 7

(2023–2024)

Melding til Stortinget

Folk, fisk og fellesskap
– en kvotemelding for forutsigbarhet og
rettferdig fordeling

Innhold

1	Innledning og oppsummering	5	5.1.1	Strukturgrad i ulike fartøygrupper	29
2	Kvotesystemet	10	5.2	Høringsforslag	30
2.1	Kvotesystemets lovgrunnlag	10	5.2.1	Oppsummering av høringsnotatenes modeller	30
2.2	Kvotemelding 1	12	5.3	Vurdering	31
2.3	Lov- og forskriftsendringer	13	5.3.1	Strukturgevinst som virkemiddel til omfordeling	31
2.4	Konsultasjoner med Sametinget ...	14	5.3.2	Strukturgevinst som virkemiddel for økt økonomisk bidrag til fellesskapet	32
3	Riksrevisjonen	15	5.3.3	Fordeling av strukturgevinst til fartøygrupper	33
3.1	Konsekvensutredning av endringer i kvotesystemet	16	5.4	Regjeringens forslag til tiltak	34
3.1.1	Riksrevisjonens anbefaling	16	5.5	Konsekvensvurdering	34
3.1.2	Vurdering	16	5.5.1	Innledning og avgrensning	34
3.1.3	Regjeringens forslag til tiltak	16	5.5.2	Fordelingseffekter internt i fartøygruppene	35
3.2	Eierkonsentrasjonsbegrensninger i kystfiskeflåten	16	5.5.3	Effekter for eierskap i fiskefartøy	37
3.2.1	Riksrevisjonens anbefaling	16	5.5.4	Flåtestruktur	38
3.2.2	Høringsforslag	16	5.5.5	Samfunns- og bedriftsøkonomiske vurderinger	38
3.2.3	Vurderinger	17	5.5.6	Konsekvenser for det samiske folk og samisk kultur	43
3.2.4	Regjeringens forslag til tiltak	18	5.5.7	Økonomiske og administrative konsekvenser for forvaltningen ...	43
3.2.5	Konsekvensvurdering	19	6	Kvotearrangeringer for den minste kystflåten	44
3.3	Registrering og offentliggjøring av kvotepriser	19	6.1	Åpen gruppe	44
3.3.1	Riksrevisjonens anbefaling	19	6.2	Lukket gruppe	45
3.3.2	Vurdering	19	6.3	Høring av rammebetingelser for den minste kystflåten	46
3.3.3	Regjeringens forslag til tiltak	20	6.4	Vurdering	47
3.3.4	Konsekvensvurdering	20	6.4.1	Samfiskeordningen	47
3.4	Økende andeler av kvoten mangler tilkobling til et fartøy	20	6.4.2	Alternativer til samfiskeordningen	48
3.4.1	Bakgrunn – Riksrevisjonens anbefaling	20	6.4.3	Begrensninger i ordningene	49
3.4.2	Høringsforslag	21	6.5	Regjeringens forslag til tiltak	50
3.4.3	Vurderinger	21	6.6	Konsekvensvurdering	51
3.4.4	Regjeringens forslag til tiltak	22	6.6.1	Bruken av samfiskeordningen	51
3.4.5	Konsekvensvurderinger	22	6.6.2	Konsekvenser av innføring av en sammenslåingsordning for sjarkflåten	52
4	Gruppeinndeling og størrelsesbegrensninger i kystfiskeflåten	23	7	Fordeling av kvote for torsk nord for 62 grader nord	56
4.1	Høringsforslag	23	7.1	Fordeling av torsk kvoten	56
4.2	Vurderinger	24	7.2	Åpen gruppes rolle i torskfordelingen	58
4.2.1	Gruppeinndeling av driftsgrunnlag i kystfiskeflåten	24			
4.2.2	Alternative størrelsesparametre ...	24			
4.3	Regjeringens forslag til tiltak	26			
4.4	Konsekvensvurdering	26			
5	Fordeling av strukturgevinst	27			
5.1	Bakgrunn for strukturkvotearrangeringen	28			

7.3	Høring av kvotefordeling av nordøstarktisk torsk	58	9.5.1	Bearbeidingsutvalgets forslag til tiltak i førstehåndsomsetningen for fisk	80
7.4	Vurderinger	59	9.5.2	Gjennomgang av de foreslåtte tiltakene fra Bearbeidingsutvalget	81
7.4.1	Gjeninnføring av trålstigen	59	9.5.3	Behov for å evaluere praktiseringen av fiskesalgslagsloven	86
7.4.2	Åpen gruppe	59	9.6	Regjeringens forslag til tiltak	87
7.4.3	Fordeling mellom trålgruppen og konvensjonell gruppe mv.	59	10	Ressursrente i fiskerinæringen	88
7.4.4	Styrking av de miste fartøyene i konvensjonell lukket gruppe	60	10.1	Ressursrente	88
7.4.5	Kystfiskeordningen for torsk	60	10.2	Vurdering	89
7.5	Regjeringens forslag til tiltak	61	10.3	Oppsummering	91
7.6	Konsekvensvurdering	61	11	Konsekvensvurderinger	92
8	Gjeninnføring av sildestigen	66	11.1	Konsekvenser for det samiske folk og samisk kultur	92
8.1	Sildestigen	66	11.2	Samfunnsøkonomiske konsekvenser	93
8.2	Overgang til fast kvotefordeling ...	66	11.2.1	Nærmere om tiltak for sjarkflåten	93
8.3	Effekter av innføring av fast kvotefordeling	67	11.2.2	Nærmere om strukturgevinstfordeling fra utløpt tidsbegrensning	94
8.4	Høringsforslag	67	11.3	Administrative konsekvenser	94
8.5	Vurderinger	67	11.4	Distriktsmessige konsekvenser ...	95
8.6	Regjeringens forslag til tiltak	68	11.4.1	Distrikts- og regionalpolitiske konsekvenser av tiltak i meldingen	96
8.7	Konsekvensvurdering	68	11.4.2	Nærmere om tiltakene for den minste flåten	99
9	Sjømatindustrien	69	11.5	Klimaeffekter	100
9.1	Sentrale drivere for sjømatindustrien	71	Ordliste	102	
9.2	Bearbeidingsutvalget	72			
9.2.1	Bearbeidingsutvalgets forslag	73			
9.3	Sjømatindustrien og kvotesystemet	73			
9.4	Bearbeidingsutvalgets forslag til tiltak i kvotesystemet	75			
9.4.1	Gjennomgang av de foreslåtte tiltakene fra Bearbeidingsutvalget	75			
9.5	Sjømatindustrien og førstehåndsomsetningen for fisk	79			



DET KONGELIGE
NÆRINGS- OG FISKERIDEPARTEMENT

Meld. St. 7

(2023–2024)

Melding til Stortinget

Folk, fisk og fellesskap – en kvotemelding for forutsigbarhet og rettferdig fordeling

*Tilråding fra Nærings- og fiskeridepartementet 12. januar 2024,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Støre)*

1 Innledning og oppsummering

Fiskerinæringen har stor betydning for norsk økonomi og verdiskaping, bosetting og arbeidsplasser langs hele kysten.

Fisken tilhører fellesskapet i Norge, og regjeringen vil sikre nasjonal råderett og kontroll over fiskeressursene til det beste for dagens og fremtidige generasjoner. Regjeringen er opptatt av å sikre at kvotene fordeles på en forutsigbar og mer rettferdig måte som sikrer bredde og mangfold i fiskeflåten og flere helårige arbeidsplasser i lokalsamfunn langs hele kysten.

Kvotesystemet regulerer fordeling av kvotegrunnlaget på ulike fartøygrupper og fartøy. Kvotesystemet er derfor regjeringens viktigste virkemiddel for hvordan fiskeressursene utnyttes og fordeles.

Regjeringen vil forsterke og fornye distriktpolitikken. For regjeringen står det sentralt å ivareta de distriktpolitiske målsettingene i fiskerilovgivningen om arbeidsplasser, aktivitet og bosetting i kystsamfunn. Det vil regjeringen blant annet sikre ved at havressursloven, fiskesalgslagsloven og

deltakerloven ligger fast og forblir viktige pilarer i norsk fiskeripolitikk. Tiltakene i meldingen skal bidra til å opprettholde en størrelsesmessig variert, fiskereid og bærekraftig fiskeflåte.

Fiskerinæringen må forholde seg til mange usikre faktorer. Tilgjengelige ressurser er stadig i endring og kvotene varierer fra år til år. Regjeringen er opptatt av å gi fiskerinæringen så gode og forutsigbare rammebetingelser som mulig for at næringen skal kunne utvikle seg videre.

En mer rettferdig fordeling av fiskeressursene

Regjeringen ønsker å legge til rette for en mer rettferdig og forutsigbar kvotefordeling. Det foreslås derfor flere ulike tiltak som til sammen vil styrke kvotegrunnlaget for den minste flåten.

Det foreslås blant annet å gjeninnføre trålstigen for å fordele torskekvoten nord for 62 grader nord og sildestigen for å fordele kvoten på norsk vårgytende sild (nvg-sild).

Boks 1.1 Ringvirkninger fra sjømatnæringen

Sjømatnæringen har stor betydning for verdiskaping og sysselsetting i hele landet. Dette kommer tydelig frem i flere ringvirkningsanalyser som Nofima har gjennomført^{1,2}. De siste tjue årene har fiskeri- og havbruksnæringens samlede bidrag til Norges bruttonasjonalprodukt (BNP) doblet seg.

Den norske fiskeflåten bestod av 5611 fartøy som til sammen fangstet 2,6 millioner tonn fisk og skalldyr i 2022. Troms og Finnmark, Nordland og Møre og Romsdal har flest registrerte fiskere. Den samlede sysselsettingen i den fiskeribaserte verdikjeden, inkludert ringvirkninger, var på 33 400 sysselsatte i 2022. Av disse var 18 000 sysselsatt i flåteleddet. I tillegg bidro flåten med en direkte og indirekte verdiskaping beregnet til 33,2 milliarder kroner.

Den villfiskbaserte sjømatindustrien bidro på sin side med å sysselsette 13 800 og hadde en beregnet direkte og indirekte verdiskaping på 11,2 milliarder kroner. Den villfiskbaserte sjømatindustrien skaper størst direkte sysselsettingseffekter og verdiskaping i Nordland, Møre og Romsdal og Troms og Finnmark, men det skapes også store indirekte sysselsettingseffekter og verdiskaping i innlands- og østlandsfylker som Viken, Innlandet, Vestfold og Telemark og Oslo.

¹ Nyrud, T., Iversen, A., Bendiksen, B. I., Robertsen, R., & Steinsbø, S. (2023). Sjømatnæringens ringvirkninger – Verdiskaping og ringvirkninger fra norsk sjømatnæring for 2022. Rapport 27/2023, Nofima Tromsø.

² Nyrud, T., Bendiksen, B. I., Steinsbø, S., Iversen, A., & Robertsen, R. (2023). Ringvirkningsanalyse av den landbaserte villfiskindustrien i Norge. Rapport 15/2023, Nofima Tromsø. @

Trålstigen og sildestigen er modeller for fordeling, der andelen til ulike grupper varierer med størrelsen på norske kvoter. Ved høyere kvotenivå av torsk i nord får for eksempel trålgruppen en høyere andel av totalkvoten, med lavere kvotenivå får fartøy som fisker med konvensjonelle redskap en høyere andel. Trålstigen og sildestigen ble etter vedtak i Stortinget erstattet fra 2021 med faste prosentsetninger i fordelingen av norsk kvote. Regjeringen foreslår i meldingen å reversere denne beslutningen, ved å gjeninnføre trålstigen i lukkede torskfiskerier og sildestigen.

Det er åpne grupper i flere fiskerier. Dette gir mulighet for gode inntekter fra fiske også for fiskere som ikke har investert i tillatelse til å fiske i de lukkede gruppene. Åpen gruppe er også en viktig rekrutteringsarena. Åpen gruppes fiske etter torsk er 6,12 pst av nasjonal kvote. Regjeringen mener det er riktig at hele flåten bør bidra til den kvotemessige finansieringen av åpen gruppe. Regjeringen foreslår derfor at kvoten til åpen gruppe i fisket etter torsk nord for 62 grader nord trekkes fra toppen som en avsetning, før kvoten fordeles mellom trålgruppen og fartøy som fisker med konvensjonelle redskap. Det vil føre til at fartøy som fisker med konvensjonelle redskap får styrket sitt kvotegrunnlag i forhold til trålgruppen.

Den såkalte finnmarksmodellen har siden 2007 blitt lagt til grunn for kvotefordelingen i luk-

ket gruppe i kystfisket etter torsk nord for 62 grader nord. Siden 2007 og frem til i dag har det skjedd mindre endringer i denne kvotefordelingen. I lukket gruppe i kystfisket etter torsk nord for 62 grader, er kvoten til gruppen under 11 meter redusert med 1,89 prosent. Regjeringen foreslår å styrke kvotegrunnlaget til lukket gruppe under 11 meter hjemmelslengde med 2 prosent fra lukket konvensjonell gruppe (lukket gruppe i kystfiskeflåten og den konvensjonelle havfiskeflåten). Dette vil bidra til å trygge mangfoldet og bredden i kystfiskeflåten.

Sammenslåingsordning for den minste kystflåten

Regjeringen vil sikre at den minste fartøygruppen i kystfiskeflåten (hjemmelslengde under 11 meter) fortsatt skal ha en spesiell rolle i kvotesystemet for å ivareta bosetting, bearbeiding og sysselsetting i kystdistriktene. Kvotesystemet er det avgjørende verktøyet for å gjøre dette mulig.

Denne gruppen har ikke hatt tilgang til strukturkvoteordningen, men fartøyeierne har kunnet benytte midlertidige samfiskeordninger som tillater at to kvoter av torsk, hyse og sei nord for 62 grader nord blir fisket med ett fartøy. Stortinget har besluttet at samfiske mellom to fartøy med samme eier skal avvikles fra 2026.

For å gi den minste kystflåten gode rammevilkår som gir lønnsom utvikling, forutsigbarhet, for-

nying og gode inntektsmuligheter også for mannskap på to, foreslår regjeringen at det innføres en sammenslåingsordning som tillater at eiere av to fartøy kan slå sammen kvotegrunnlaget for to fartøy i fisket etter torsk, sei og hyse i nord og fiske den samlede kvoten på ett fartøy. Det sammenslåtte kvotegrunnlaget kan senere splittes opp og tilbakeføres til to fartøy i henhold til de opprinnelige fartøyenes identifikasjonsnummer. Dette er et tiltak som gir denne flåtegruppen gode rammevilkår og muligheter for økt produktivitetsvekst, og som legger til rette for bedret økonomi og sikkerhet.

Regjeringen er opptatt av at sammenslåingsordningen ikke skal føre til at for mange fartøy for raskt tas ut av fiske. Det vil derfor bli utarbeidet nærmere bestemmelser og krav til gjenværende og uttatt fartøy etter at Stortinget har vedtatt ordningen. Et slikt krav kan være et aktivitetskrav om fiske på andre arter enn torsk for å kunne benytte ordningen. Både hensynet til mulig økonomisk utvikling og medvirkning til å sikre sysselsetting og bosetning i kystsamfunnene skal være styrende for dette arbeidet.

Regjeringen mener en slik sammenslåingsordning vil imøtekomme den minste kystflåtenes behov for gode og stabile rammebetingelser. Det vil imidlertid være uheldig dersom det over tid legges press på å utvide sammenslåingsordningen til at mer enn to kvoter skal kunne samles på ett fartøy.

Oppfølging av Riksrevisjonens rapport

Riksrevisjonen offentliggjorde 28. april 2020 en rapport om sin undersøkelse av kvotesystemet i kyst- og havfisket i perioden 2004–2018. Riksrevisjonens rapport ble behandlet av Stortinget høsten 2020. Regjeringen er opptatt av at anmodningsvedtaket fra Stortinget og Riksrevisjonens anbefalinger skal følges opp i denne meldingen.

Riksrevisjonen påpeker at endringene i kvotesystemet har bidratt til økt lønnsomhet i fiskeflåten, men mener også at etablerte fiskeripolitiske prinsipper er blitt utfordret på flere områder. Flere av regjeringens forslag ivaretar Riksrevisjonens anbefaling om tiltak for å opprettholde den minste kystflåtenes betydning for kystsamfunnene. Det vises til forslaget om at sjarkflåten (lukket gruppe med hjemmelslengde under 11 meter) styrkes med 2 prosent av konvensjonell gruppes torsk kvote. Åpen gruppe sikres bedre ved at den tilgodeses med en egen avsetning som tas fra nasjonal kvote i stedet for å inngå i konvensjonell gruppe i trålstigen, og konvensjonell gruppe styrkes ved at trålstigen gjeninnføres uten at åpen

gruppe spiser av konvensjonell gruppes andel. Innføring av en sammenslåingsordning i stedet for samfiskeordningen i fisket etter torsk, hyse og sei nord for 62 grader vil også bidra til å styrke sjarkflåten.

Riksrevisjonen anbefaler også at det bør vurderes tiltak for å begrense eierkonsentrasjonen i kystflåten, noe regjeringen har fulgt opp gjennom sitt forslag om å innføre eierkonsentrasjonsbegrensninger i kystfiskeflåten.

Riksrevisjonen mener videre at flere endringer i kvotesystemet ikke er tilstrekkelig konsekvensutredet. Regjeringen vil sørge for at endringer i kvotesystemet blir grundig konsekvensutredet i tråd med kravene som stilles for dette.

Riksrevisjonens rapport påpeker også at økte kvotepriser har gjort det vanskeligere å rekruttere nye fiskere. Riksrevisjonen anbefaler derfor departementet å «registrere og offentliggjøre utviklingen i kvoteprisene, og å gjennomføre tiltak som bedrer rekrutteringen til fiskeryrket». Regjeringen foreslår å nedsette en arbeidsgruppe som skal vurdere og komme med forslag om det bør opprettes en ordning for å registrere og offentliggjøre utviklingen av kvotepriser.

Avklaring av fordeling av strukturgevinsten

Strukturordninger i fiskeflåten har vært et sentralt virkemiddel for å tilpasse fiskeflåten til ressursgrunnlaget og slik sikre lønnsomhet for fiskerne og bærekraftig forvaltning av norske fiskeressurser. De to strukturkvoteordningene for kyst- og havfiskeflåten legger til rette for at fartøy kan øke kvotegrunnlaget gjennom tildeling av strukturkvoter samtidig som et annet fartøy tas ut av fiske og oppgir hele kvotegrunnlaget. Det gjelder en tidsbegrensning i begge strukturkvoteordningene som innebærer at de årlige strukturkvotene ikke kan retildes i mer enn 20 eller 25 år.

Strukturkvoter utgjør rundt halvparten av kvotegrunnlaget i de fem viktigste fiskeriene. De første strukturkvotene vil utløpe i 2027. Det vil si at tidsbegrensningen vil utløpe for første gang for deler av strukturkvotegrunnlaget fra slutten av 2026, og at strukturgevinst da vil komme til fordeling fra 2027. Strukturgevinst brukes som en samlebetegnelse på kvotegrunnlag som fordeles som en følge av avkorting av kvote ved ordinær strukturering eller som en følge av at tidsbegrensningene i strukturkvoteordningene utløper.

Regjeringen vil sikre en forutsigbar strukturpolitikk, og det er derfor avgjørende at fordelingen av strukturgevinst avklares nå. Regjeringen har lyttet til næringen og valgt en løsning som kan

skape ro og forutsigbarhet. Regjeringen foreslår derfor en modell der strukturgevinsten som oppstår når tidsbegrensede strukturkvoter utløper, skal fordeles med full effekt til grunnkvoter, og halv effekt til gjenværende strukturkvoter (modell X). Regjeringen mener at dette er i tråd med pressmissene som ble lagt til grunn da någjeldende tidsbegrensning ble innført i 2007.

Forutsigbar gruppeinndeling

For regjeringen er det viktig at bredden og mangfoldet i kystfiskeflåten trygges. Dette skal blant annet skje basert på tilstrekkelig kvotegrunnlag for både de små, mellomstore og store fiskefartøylene.

Regjeringen foreslår å videreføre gjeldende gruppeinndeling av kvotegrunnlaget i kystfiskeflåten i fire hjemmelslengdegrupper, henholdsvis under 11 meter (13 meter for makrell), 11-15 meter, 15-21 meter og over 21 meter. En videreføring av dagens gruppeinndeling etter hjemmelslengde vil gi aktørene større forutsigbarhet for framtidig drift og dessuten spare forvaltning og næring for betydelig usikkerhet knyttet til en eventuell overgang til ny gruppeinndeling. Denne gruppeinndelingen legges til grunn både ved den årlige kvotefastsettelsen og i strukturkvoteordningen for kystfiskeflåten.

Regjeringen vil imidlertid se nærmere på de faktiske størrelsesbegrensningene som gjelder for kystfiskefartøy med kvotegrunnlag innenfor de ulike hjemmelslengdegruppene. På den ene siden er det viktig at fartøy har en faktisk størrelse som står i forhold til kvotegrunnlaget. Samtidig skal flåten gis en viss fleksibilitet til å utvikle seg og tilpasse seg ny teknologi, både ut fra økonomiske grunner og av hensyn til klima, og for å sikre at råstoffet blir tatt hånd om på en god måte som kan tilrettelegge for bearbeiding. Regjeringen foreslår derfor at det skal nedsettes en arbeidsgruppe som skal vurdere lasteromsbegrensninger og hvordan legge til rette for en fartøyutforming med redusert klimaavtrykk, og som bedre kan sikre ivaretagelse av råstoffet.

Regjeringen ønsker å beholde ringnot og pelagisk trål, samt torsketral og seitrål som selvstendige grupper i havfiskeflåten.

Økt bearbeiding i sjømatindustrien

Regjeringen vil sikre en variert, fiskereid og bærekraftig fiskeflåte som bidrar til at fisken gir økt aktivitet, større verdiskaping og flere helårige arbeidsplasser i lokalsamfunn langs hele kysten.

Det er et mål for regjeringen å øke bearbeidingen av sjømat i Norge, og å sikre at fangst- og landingsmønsteret fra fiskeflåten i størst mulig grad tar hensyn til industriens behov for stabil tilgang på råstoff.

Kvotesystemet påvirker fiskeflåtens landingsmønster, som er startpunktet for resten av verdikjeden. Kvotesystemet kan også påvirke råstoffkvaliteten. Innretningen av kvotesystemet har dermed innvirkning på sjømatindustriens muligheter til å drive med lønnsom bearbeiding av sjømat og til å skape helårige og trygge arbeidsplasser. Det er derfor naturlig at meldingen også omtaler regjeringens oppfølging av Ekspertutvalget for grønn verdiskaping og økt bearbeiding i sjømatindustrien (Bearbeidingsutvalget) som leverte sin rapport 8. mars 2022.

Bearbeidingsutvalget foreslo 32 tiltak for grønn omstilling og økt bearbeiding av bærekraftige sjømatprodukter i Norge. Tiltakene spenner over hele sjømatverdikjeden, fra fangstleddet, gjennom førstehåndsomsetning, til utdanning, innovasjon, markedsføring og eksport. Seks av tiltakene kan knyttes til kvotesystemet.

I meldingen vurderes utvalgets forslag til tiltak som kan knyttes til kvotesystemet. Meldingen følger også opp enkelte av utvalgets forslag til tiltak om førstehåndsomsetningen av fisk. Det legges blant annet opp til å vurdere endringer i ferskfiskordningen og å anmode fiskesalgslagene om å sørge for mer konkurranse om råstoffet på markedsplassen. Regjeringen vil også at det gjennomføres en etterkontroll av fiskesalgslova for å vurdere om loven praktiseres i tråd med formålet.

Grønn omstilling i fiskeflåten

Norsk villfanget fisk har et lavt klimaavtrykk sammenlignet med andre animalske proteinkilder. Samtidig må utslippene fra fiskeflåten som fra annen innenriks sjøfart reduseres i årene fremover om en skal nå regjeringens ambisiøse mål om å halvere utslippene innen 2030. Den generelle teknologiutviklingen bidrar også til mer energieffektive fiskefartøy gjennom blant annet forbedret motordrift/propellbruk, fartøyutforming og kombinasjonsdrift mellom batteri og marin diesel.

Fiskeflåten har per i dag få reelle muligheter til rask grønn omstilling, men regjeringen vil sikre ordninger som legger til rette for grønn omstilling av fiskeflåten samt videreføre kompensasjonsordningen for CO₂-avgiften i fiskeflåten.

Som nevnt over foreslår Regjeringen i meldingen at det skal nedsettes en arbeidsgruppe som

blant annet skal vurdere hvordan det kan legges til rette for en fartøyutforming med lavere klimavtrykk.

Styrket vern av kysttorsk og havdeling

I 2023 er det innført tiltak for å styrke vern av kysttorsk og havdeling for alle fartøy over 21 meter etter torsk, hyse og sei med konvensjonelle redskaper nord for 62° N. Målet er å få ned beskatningen av kysttorsk, og samtidig bidra til å redusere areal- og redskapskonflikter mellom fartøygruppene ved at de større fartøyene må fiske lengre ut fra kysten. Dette innebærer også at den mindre kystflåten prioriteres i kystnære områder. Samtidig er det tatt hensyn til landindustriens behov for god tilgang på råstoff. Regjeringen mener dette må ses i sammenheng med andre tiltak som forslås i denne meldingen for mer rettferdig fordeling og å trygge bosetning og aktivitet i kystsamfunnene. Det innføres ytterligere tiltak for kysttorsk i 2024 og 2025, som tar sikte på å forbedre bærekraften og langtidsutbyttet av bestanden.

Ressursrente i fiskeriene

Fisken i havet er i utgangspunktet en knapp ressurs som hører til fellesskapet, som fiskeren høster

på fellesskapets vegne. Det er en potensiell og realisert grunnrente i fiskeriene. Grunnrenten er den ekstra avkastningen som kan oppstå ved utnyttelse av begrensede naturressurser. Noe av denne grunnrenten tas ut i form av et omfattende reguleringsregime og noe gjennom eksisterende avgifter på førstehåndsomsetningen. Kvotesystemet har imidlertid blitt effektivisert, særlig som følge av strukturtilpassingen som har skjedd. Mye av disse effektiviseringsgevinstene er reflektert i økte kvoteverdier. Konsekvensen av at ressursrenten ikke beskattes er derfor at denne kapitaliseres gjennom kvotepris på fisketillatelse. Noe av grunnrenten forsvinner ut av sektoren med aktører som selger seg ut, samtidig som gjelden i de gjenværende fiskeriselskapene øker. Regjeringen foreslår at hensynet til kystsamfunnene tilsier at verdiskapingen i størst mulig grad bør forbli i næringen og i kystsamfunnene. Dette kan ses på som samfunnets investering i en videre utvikling av distriktene og næringslivet langs kysten. Regjeringen mener at det er viktig at ressursrenten kommer lokalsamfunnene til gode. På den bakgrunn vil regjeringen i dagens situasjon ikke foreslå å innføre ressursrenteskatt.

2 Kvotesystemet

Kvotesystemet består av flere reguleringer som til sammen setter rammene for hvordan fiskeriresursene kan utnyttes og fordeles. Kvotesystemet påvirker fiskeflåtens landingsmønster, som er startpunktet for resten av verdikjeden.

Kvotesystemet omfatter her et system for både tilgang til og regulering av fisket. Det består av regler om hvem som kan delta i fiske, fastsatt i eller med hjemmel i deltakerloven. Det inneholder videre regler om fordeling av totalkvoten innad i fiskeflåten, gjennom regler fastsatt i eller med hjemmel i havressursloven.

Kvotesystemet er utviklet over tid og i møte med ulike utfordringer norske fiskerier har stått overfor. Fisket har alltid hatt en rolle som samfunnsbærer langs kysten, og et viktig prinsipp i norsk forvaltning har vært at fiskefartøyene skal ha aktive fiskere som majoritetseiere.

Fisket ble først regulert med kvoter i havfiskeflåten, og senere også i kystflåten. Både for næringen og forvaltningen har det vært viktig at fordelingen av fornybare ressurser skulle være bærekraftig og oppleves som legitim og rettferdig. For å sikre en bærekraftig forvaltning av de fornybare fiskeressursene i Norge har det over tid blitt utviklet et tett samarbeid mellom forskning, næring og forvaltning, blant annet gjennom årlige høringsmøter om reguleringer av fisket. Norge tar også en aktiv rolle i internasjonalt havsamarbeid, både når det gjelder utviklingen av internasjonalt regelverk og i forvaltningen av fiskeri og havmiljø.

Overkapasitet i fiskeflåten og svak økonomi i næringen brakte også etter hvert 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 sammenslåingsordninger, enhetskvoteordningen og etter hvert dagens strukturkvoteordninger. I utformingen av slike strukturvirkemidler har det vært viktig å ivareta en flåtestruktur som er størrelsesmessig, geografisk og driftsmessig variert.

2.1 Kvotesystemets lovgrunnlag

Havressursloven og deltakerloven er de sentrale lovene for reguleringen av norske fiskerier. Havressursloven skal sikre ansvarlig, helhetlig ressursforvaltning, og tar derfor opp i seg viktige elementer som føre var-prinsippet og økosystembasert forvaltning. Loven har bidratt til en mer helhetlig forvaltning av alle viltlevende marine ressurser. Havressursloven er en vid fullmaktslov som gir hjemler for kvotefastsettelse og fordeling av kvoter mellom fartøygrupper, regulering av utøvelsen av fiske og øvrig høsting av viltlevende marine ressurser, verne- og bevaringstiltak samt kontroll og sanksjonering ved brudd på fiskerilovgivningen.

Havressursloven § 2 fastslår at: «(...) dei viltlevande marine ressursane ligg til fellesskapet i Noreg». Fiskeressursene er med andre ord verken gjenstand for 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 skal støtte opp om formålene i fiskerilovgivningen.

Adgangen til fiske i sjøen er i utgangspunktet en allemannsrett som er modifisert i betydelig utstrekning i fiskerilovgivningen. Adgangen til å drive ervervsmessig fiske er regulert i deltakerloven som stiller en rekke krav til hvem som kan delta i fiske som eier av fiskefartøy.

Gjennom regler fastsatt i og med hjemmel i deltakerloven, er adgangen til å delta i de sentrale fiskeriene ytterligere begrenset. 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 verdien, ut over fartøyets tekniske verdi, kan beregnes på fartøyeierens hånd, og kan realiseres for eksempel når et fartøy selges for fortsatt drift, uavhengig av om kjøperens siktemål er å drive fartøyet videre i fiske eller ta fartøyet permanent ut av fiske gjennom en strukturkvoteordning.

Boks 2.1 Tidslinje over viktige reguleringer i fiskeriene

Kvotestystemet er i kontinuerlig utvikling og reguleres gjennom lover, forskrifter og forvaltningspraksis. Tidslinjen under gir en forenklet oversikt over noen av de sentrale endringene som har skjedd i kvotestystemet fra 1977, da Norges økonomiske sone ble etablert, og til i dag. Stengingen av kystflåtens fiske etter torsk den 18. april 1989 og innføringen av strukturkvoteordningen i kystflåten er trolig de to reguleringsgrepene som hittil har bidratt til de største endringene i kvotestystemet, og de markerer viktige veiskiller i hvordan ulike hensyn har blitt vektlagt i fiskeriforvaltningen.

1977: Etableringen av Norges økonomiske sone som gav Norge rett og plikt til å forvalte ressursene i våre suverene havområder, samt etableringen av en avtale om kvotefastsettelse og fordeling med Sovjetunionen.

1983: Ikrafttredelse av saltvannsfiskeloven som regulerte utøvelsen av fisket og fastsettelse av kvoter i norsk økonomisk sone og internasjonale farvann.

1989: Stopp i kystflåtens fiske etter torsk nord for 62 grader nord. Dette markerer slutten på den åpne fiskeriallmenningen hvor alle fritt kunne delta i torskefiskeriet og et skifte i fiskeriforvaltningen til en større vektlegging av biologiske hensyn.

1990: Opprettelsen av en lukket gruppe i torskefiskeriet nord for 62 grader nord basert på tidligere fangst hvor de fiskerne som var mest avhengige av torskefisket ble prioritert, samt innføringen av trålstigen.

1999: 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).

2002: Innføringen av finnmarksmodellen i lukket gruppe i torskefiskeriet nord for 62 gra-

der nord. Kystgruppen under 28 meter ble delt inn i fire reguleringsgrupper etter hjemmelslengde for å skjerme mindre fartøy i konkurranse med de større.

2004: Hovedavtalen, som bestod av ulike statlige støttetiltak i fiskerisektoren for å sikre fiskerne en inntekt på nivå med andre sektorer, ble opphevet. Samtidig ble det etablert en strukturkvoteordning for kystfartøy med hjemmelslengde over 15 meter.

2006: Innføringen av distriktskvoteordningen som fastsatte at deler av kvoten skulle leveres for produksjon ved landanlegg i bestemte distrikt.

2007: Strukturkvoteordningen utvides til kystfartøy med hjemmelslengde over 11 meter (13 meter i fisket etter makrell) og det innføres tidsbegrensninger for strukturkvotene.

2008: Innføring av kvotebonus for levende-lagring som innebærer at ved landinger av levende torsk blir fartøyets kvote trukket for en mindre mengde enn det fartøyet har levert.

2009: Ikrafttredelse av havressursloven, som erstattet saltvannsfiskeloven.

2010: Innføring av samfiskeordningen i kystflåten under 11 meter slik at et fartøy kan fiske hele eller deler av kvoten til et annet fartøy i inn-til et år.

2011: Utvidelse av samfiskeordningen slik at det ble tillatt med samfiske med to fartøy som har samme eier, og etableringen av kystfiskekvoteordningen som er et tillegg i kvotene til fartøy i åpen gruppe i fisket etter torsk i det geografiske virkeområdet til Sametingets søkerbaserte tilskuddsordning.

2013: Innføring av ferskfiskordningen som innebærer at fartøy som leverer fersk fisk i bestemte perioder får en kvotebonus.

Adgangen til å delta i ulike fiskerier har blitt og blir gitt vederlagsfritt fra statens side. Ved lukkingen av norske fiskerier har tillatelse til å delta fordelt fartøyene basert på tidligere aktivitet i fisket.

Med færre og mer effektive aktører, stabilt høye kvoter og økte priser har verdien av denne adgangen økt betraktelig. Mulighet for å samle et

større kvotegrunnlag på samme båt har også bidratt til å øke kvoteverdiene.

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 tillatelsen, den er det 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 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 som har adgang til å delta i fiske på ulike fiskebestander, har dermed ingen juridisk eiendomsrett til fiskeressursene, heller ikke i form av noen ideell andel.

Dette kvotesystemet bygger på næringskomiteens uttalelse i Innst. S. nr. 93 (1998–99) kapittel 2.2 om at «(f)isken er ein nasjonal fellesressurs som skal forvaltast 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 enkeltselskaper som kan gis evigvarende eks-

klusive 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 dermed den samlede kapasitet i fiskeflåten.

Havressursloven § 1 angir at formålet med loven er «å sikre ei berekraftig og samfunnsøkonomisk lønsam forvaltning av dei viltlevande marine ressursene (...), og å medverke til å sikre sysselsetting og busetjing 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 bosetting 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.

2.2 Kvotemelding 1

Boks 2.2 Stortingsbehandlingen av kvotemelding 1

Kvotemelding 1 ble lagt frem for Stortinget den 21. juni 2019. Meldingen ble behandlet i næringskomiteen den 30. april 2020 som la frem Innst. 243 S (2019–2020). Det gis her en oversikt over forslag som ble fremmet som fikk flertall.

En samlet komite gikk inn for:

- Stortinget ber regjeringen ikke etablere en statlig kvotebeholdning/fellesskapets kvotebeholdning (romertallsvedtak II).
- Stortinget ber regjeringen sørge for at ved utløp av tidsbegrensningen for strukturkvoter fordeles strukturgevinsten til den fartøygruppen fartøyet tilhører når tidsbegrensningen inntre, og fordeles relativt etter grunnkvote. Ved opprettelse av strukturkvote fordeles strukturgevinsten som oppstår ved avkorting, til den fartøygruppen fartøyet tilhører, og fordeles relativt etter grunnkvote. For ringnotgrup-

pen og pelagisk trål fordeles strukturgevinsten når tidsbegrensningen inntre etter dagens gruppetilhørighet (romertallsvedtak III).

- Stortinget ber regjeringen sørge for at det ikke gis anledning til forlengelse av tidsbegrensningen i strukturkvoteordningen (romertallsvedtak IV).

I påfølgende behandling i Stortinget den 7. mai 2020 fikk romertallsvedtak II (vedtak 550) og romertallsvedtak IV (vedtak 552) støtte fra et samlet Storting. Romertallsvedtak III (vedtak 551) fikk flertall med støtte fra Høyre (H), Framskrittspartiet (FrP), Venstre (V) og Kristelig Folkeparti (KrF).

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet (Ap), H, FrP, Senterpartiet (Sp) og KrF la frem følgende forslag.

Boks 2.2 forts.

- Stortinget ber regjeringen utarbeide en strategi for bedre likestilling i fiskeriene (romertallsvedtak IX).

Forslaget ble også vedtatt av et samlet Storting (vedtak 557).

Forslag 29 ble fremmet av H med støtte fra FrP, V og KrF:

- Stortinget ber regjeringen – før iverksettelse – foreta konsekvensvurderinger av eventuelle elementer i beslutningene ved behandling av Innst. 243 S (2019–2020) som ikke er konsekvensvurdert gjennom meldingen.

Dette forslaget fikk støtte fra et samlet Storting (vedtak 558).

Næringskomiteens medlemmer fra Ap, H, FrP, V og KrF fremmet forslaget:

- Stortinget ber regjeringen legge til rette for at det i fisket etter torsk, hyse og sei nord for 62° N etableres kvotefleksibilitet over årsskiftet på fartøynivå, slik at et fartøy kan utnytte sitt kvotegrunnlag best mulig innenfor et kvoteår, på samme måte som i pelagiske fiskerier (romertallsvedtak V).

Forslaget fikk flertall fra de samme partier i behandlingen i Stortinget (vedtak 553).

Næringskomiteens medlemmer fra H, FrP, Sosialistisk Venstreparti (SV), V og KrF fremmet forslaget:

- Stortinget ber regjeringen sørge for at eksisterende ordning med «samfiske med seg

selv» i torskefisket avvikles innen 31. desember 2025 (romertallsvedtak VIII).

Forslaget fikk flertall fra de samme partier i behandlingen i Stortinget (vedtak 556).

Næringskomiteens medlemmer fra H, FrP, V og KrF fremmet sammen tre forslag:

- Stortinget ber regjeringen sørge for at fordelingen av kvoter mellom flåtegruppene ikke endres vesentlig (romertallsvedtak I).
- Stortinget ber regjeringen komme tilbake til Stortinget (så snart som mulig, eventuelt fra 2021) med et forslag om en fiskal avgift på fiskeriene (villfisk) tilsvarende om lag 100 mill. kroner årlig. Det vurderes i den forbindelse om det kan gjøres etter modell av fiskeriforskningsavgiften. Modellen må være forenlig med Norges forpliktelser under EFTA-konvensjonen og EFTA-frihandelsavtaler (romertallsvedtak VI).
- Det gis en overgangsperiode der fartøy med annen faktisk lengde enn hjemmelslengde kan velge å bringe fartøyetts faktiske lengde i tråd med hjemmelslengde. Den faktiske utformingen må være gjennomført innen 31. desember 2023. Regjeringen bes komme tilbake til Stortinget på egnet måte med en konkret utforming av et slikt alternativ (romertallsvedtak VII).

Forslagene fikk flertall fra de samme partier i behandlingen i Stortinget (henholdsvis vedtak 549, 554 og 556).

2.3 Lov- og forskriftsendringer

Etter at *kvotemelding 1* var behandlet i Stortinget la regjeringen Solberg fram Prop. 137 L (2019–2020) *Lov om endringer i deltakerloven og havresurslova (endringer i kvotesystemet)*. Formålet var å følge opp de forslagene som Stortinget hadde sluttet seg til under behandlingen av *kvotemelding 1*, og som krevde lovendring. De sentrale tiltakene i lovproposisjonen var innføring av felles fiskeritillatelse til erstatning for dagens spesielle tillatelse (konsesjoner) og årlige adgangsbegrensninger, innføring av faste kvotefaktorer og innfø-

ring av en kvoteutvekslingsordning for inn- og utleie av kvoter innenfor et kvoteår.

Regjeringens lovforslag ble behandlet av Stortinget i februar 2021 og vedtatt som *lov 5. mars 2021 nr. 7 om endringer i deltakerloven og havresurslova (endringer i kvotesystemet)*. De delene av loven som gjelder oppfølging av *kvotemelding 1* er foreløpig ikke satt i kraft, i påvente av stortingsbehandlingen av den nye stortingsmeldingen og eventuelle nødvendige justeringer i regelverket som følge av dette.

Flere av forslagene i *kvotemelding 1* som Stortinget sluttet seg til, forutsatte forskriftsendringer.

Noen av disse forskriftsendringene er allerede vedtatt og satt i kraft, som for eksempel opphevelsen av kondemneringskravet i strukturkvoteordningene, og innføring av 10 prosent avkorting ved strukturering i alle strukturgrupper i både kyst- og havfiskeflåten.

De fleste forskriftsendringene må imidlertid avvente både stortingsbehandlingen av den nye kvotemeldingen og ikrafttredelsen av *lov 5. mars 2021 nr. 7 om endringer i deltakerloven og havressurslova*. En stor andel av disse potensielle forskriftsendringene ble behandlet i Fiskeridirektoratets høring 12. oktober 2021 av ny forskrift om fiskeritillatelse og kvotefaktorer. Departementet ser det nå som naturlig å avvente behandlingen av forslagene i Fiskeridirektoratets høring til etter at Stortinget har ferdigbehandlet den nye kvotemeldingen, og eventuelt deretter foreta en fornyet høring.

Etter at Stortinget har behandlet denne meldingen, vil departementet også måtte ta stilling til om, og eventuelt i hvilken utstrekning, det er behov for endringer i *lov 5. mars 2021 nr. 7 om endringer i deltakerloven og havressurslova* eller andre lovendringer, for å følge opp Stortingets vedtak.

Det tas sikte på at eventuelle forslag til lovendringer vil bli sendt på høring etter stortingsbehandlingen for å gjøre det enklere for høringsinstansene å vurdere lovforslagene. Dette vil imøtekomme den kritikken flere høringsinstanser rettet mot den forrige regjeringen da den sendte lovforslagene på høring før Stortinget hadde behandlet *kvotemelding 1*, jf. Prop. 137 L (2019–2020) kapittel 3.3.

2.4 Konsultasjoner med Sametinget

I forbindelse med arbeidet med ny kvotemelding ble det etablert en referansegruppe som hadde tre møter våren 2022. Sametinget deltok i denne referansegruppen.

Sametinget har vært høringsinstans for høringene som er gjennomført i forbindelse med kvotemeldingen og har gitt høringssvar i disse. De har også levert høringssvar til Bearbeidingsutvalgets rapport om sjømatindustrien.

I tillegg er det gjennomført to konsultasjoner med Sametinget. Den første ble gjennomført 20. mars 2023 og den andre 13. november 2023. I konsultasjonen i mars ble det tatt utgangspunkt i

temaene i de høringene som var gjennomført og Sametinget fikk fremmet sitt syn på dette. Selv om Sametinget leverte skriftlige høringssvar var det et ønske fra departementet å ha dialog med Sametinget om temaene som er omfattet i kvotemeldingen for å få klarhet i hvilke saker som er av særlig betydning for Sametinget. Det ble ikke konkludert på noen saker i dette møtet.

I forkant av konsultasjonen 13. november 2023 ble Sametinget forelagt utdrag fra meldingen og regjeringens forslag til tiltak.

I konsultasjonene var det enighet mellom partene om at gruppeinndeling etter fartøyenes hjemmelslengde burde opprettholdes og at det skal nedsettes en arbeidsgruppe som skal se på mulighetene for andre størrelseskriterier, for eksempel tonnasje eller lasteromsvolum. Det var også enighet om at kvotetakene i de ulike fartøygruppene ikke skal økes.

Sametinget støtter forslaget om at åpen gruppe skal trekkes fra toppen, og at trålstigen bør gjeninnføres for å tilgodese kystflåten ved lave kvoter.

Partene var enige om at det ikke er ønskelig med en ytterligere eierkonsentrasjon i kystfiskeflåten.

Når det gjelder fordeling av strukturgevinst, foreslår regjeringen at dette skal skje basert på modell X. Sametingets standpunkt er at fordelingen må skje etter modell 2.

I meldingen foreslås det å videreføre en avsetning på 0,9 % av kvoten på torsk nord for 62 grader nord til kystfiskeordningen, men at kvoten ikke skal være mindre enn 3 000 tonn. I konsultasjonene var det enighet mellom partene om at kystfiskeordningen skal være en avsetning på minimum 3000 tonn.

Sametinget støtter at det innføres en sammenlåingsordning når samfiske med seg selv avvikes. Sametinget er opptatt av at det må velges en modell som sikrer at det ikke tas ut av drift flere båter enn nødvendig, og at ikke antall fiskere reduseres, men at ordningen skal bidra til å sikre rekruttering i fartøygruppen som berøres.

Sametinget viste ellers i forbindelse med konsultasjonene til Sannhets- og forsoningskommisjonens rapport som ble overlevert Stortinget 1. juni 2023, og kommisjonens forslag til tiltak. Kommisjonen viser blant annet til NOU 2007: 13 *Den nye sameretten* og NOU 2008: 5 *Retten til fiske i havet utenfor Finnmark*, og oppfordrer til at forslagene i disse utredningene følges opp.

3 Riksrevisjonen

Riksrevisjonen offentliggjorde 28. april 2020 en rapport om sin undersøkelse av kvotesystemet i kyst- og havfisket i perioden 2004–2018. Undersøkelsen inneholder en bred gjennomgang av utviklingen i kvote- og tillatelsessystemet i perioden. Undersøkelsen tar utgangspunkt i formålsparagrafene i deltakerloven og havressursloven hvor fiskeripolitikkens tre hovedmålsettinger framgår: en bærekraftig forvaltning av ressursene, samfunnsøkonomisk lønnsomhet, samt sysselsetting og bosetting i kystsamfunnene.

Riksrevisjonens rapport ble behandlet av Stortinget høsten 2020, og resulterte i et enstemmig anmodningsvedtak til regjeringen:

Stortinget ber regjeringen komme tilbake med forslag til hvordan anbefalingene i Riksrevisjonens undersøkelse av kvotesystemet i kyst- og

havfisket skal følges opp på en måte som ivaretar det tredelte formålet i havressursloven og sikrer en forsvarlig forvaltning av kvotesystemet som skaper tillit hos alle aktører i fiskerinæringen.

Regjeringen tar Riksrevisjonens kritikk på stort alvor. I denne stortingsmeldingen vil vi derfor legge fram forslag for å følge opp Riksrevisjonens anbefalinger, i tråd med anmodningsvedtaket fra Stortinget.

Fire av Riksrevisjonens anbefalinger behandles i dette kapittelet. Dette gjelder anbefalingene om konsekvensutredninger, innføring av eierkonsentrasjonsbegrensninger, registrering og offentliggjøring av kvotepriser, og tiltak for å hindre at økende andeler av kvoten mangler tilkobling til et fartøy.

Boks 3.1 Riksrevisjonens hovedfunn og anbefalinger

Dette var Riksrevisjonens hovedfunn:

1. Endringene i kvotesystemet i perioden 2004–2018 har bidratt til økt lønnsomhet i fiskeflåten.
2. Etablerte fiskeripolitiske prinsipper er blitt utfordret ved at:
 - a. Eierskapet til fartøy med kvoter er konsentrert på færre hender.
 - b. Fartøy med kvoter eies i mindre grad av registrerte fiskere.
 - c. Flåtestrukturen er mindre variert, og fartøyene er færre og større.
 - d. Utenlandsk eierskap i fiskeflåten er økende, men fortsatt lavt.
 - e. Koblingen mellom fartøy og kvote er svekket.
3. Økte kvotepriser har gjort det vanskeligere å rekruttere nye fiskere.
4. Endringer i den minste kystflåten har negative konsekvenser for kystsamfunn.
5. Flere fiskeriavhengige kommuner har fått redusert fiskeriaktivitet.

6. Flere av endringene i kvotesystemet er ikke tilstrekkelig konsekvensutredet av departementet.

Riksrevisjonen anbefalte Nærings- og fiskeridepartementet å:

- sørge for at endringer i kvotesystemet blir grundig konsekvensutredet
- vurdere å innføre eierkonsentrasjonsbegrensninger for kystflåten og/eller andre tiltak for å begrense eierkonsentrasjonen
- registrere og offentliggjøre utviklingen i kvoteprisene, og gjennomføre tiltak som bedrer rekrutteringen til fiskeryrket
- vurdere tiltak for å opprettholde den minste kystflåtens betydning for kystsamfunnene
- vurdere tiltak for å hindre at økende andeler av kvoten mangler tilkobling til et fartøy
- følge systematisk med på hvordan endringer i kvotesystemet påvirker landingsmønsteret og fiskeriaktiviteten i kystsamfunnene

Tiltak for å opprettholde den minste kystflåten betydning for kystsamfunnene vurderes i kapittel 6 og 7. Flere av regjeringens forslag til tiltak i disse kapitlene ivaretar denne anbefaling fra Riksrevisjonen. Det vises til forslaget om at sjarkflåten (lukket gruppe med hjemmelslengde under 11 meter) styrkes med 2 prosent av konvensjonell gruppes torskekvote. Åpen gruppe sikres bedre ved at den tilgodeses med en egen avsetning som tas fra nasjonal kvote i stedet for å inngå i konvensjonell gruppe i trålstigen, og konvensjonell gruppe styrkes ved at tråstigen gjeninnføres uten at åpen gruppe spiser av konvensjonell gruppes andel. Innføring av en sammenslåingsordning i stedet for samfiskeordningen i fisket etter torsk, hyse og sei nord for 62 grader vil også bidra til å styrke sjarkflåten.

Anbefalingen om å følge systematisk med på hvordan endringer i kvotesystemet påvirker landingsmønsteret og fiskeriaktiviteten i kystsamfunnene vil være en løpende oppgave for forvaltningen og må inngå i framtidige konsekvensvurderinger av endringer i kvotesystemet.

3.1 Konsekvensutredning av endringer i kvotesystemet

3.1.1 Riksrevisjonens anbefaling

Ett av hovedfunnene i Riksrevisjonens rapport var at flere av endringene i kvotesystemet ikke er tilstrekkelig konsekvensutredet av departementet. Riksrevisjonen anbefaler derfor Nærings- og fiskeridepartementet å sørge for at endringer i kvotesystemet blir grundig konsekvensutredet.

3.1.2 Vurdering

Regjeringen stiller seg bak anbefalingene fra Riksrevisjonen om at endringer i kvotesystemet må konsekvensutredes grundig. Endringer i kvotesystemet kan ha store konsekvenser for de ulike aktørene i eller i tilknytning til fiskerinæringen. Det er viktig å sørge for tilstrekkelige konsekvensutredninger i tråd med kravene som stilles i forvaltningsloven og utredningsinstruksen om dette. Dette innebærer at konsekvensvurderinger må gjøres både i forkant av endringer og i ettertid for å se hvilke konsekvenser en endring faktisk fikk.

Konsekvensvurderingene må inneholde vurderinger opp mot det tredelte formålet i havressursloven og deltakerloven, slik at hensynene til en bærekraftig forvaltning av ressursene, sam-

funnsøkonomisk lønnsomhet, samt sysselsetting og bosetting i kystsamfunnene blir ivarettatt.

Kravene til omfang og kompleksitet i konsekvensvurderingene vil nødvendigvis variere ut fra hvilke endringer det er snakk om.

3.1.3 Regjeringens forslag til tiltak

Regjeringen vil:

- Sørge for at endringer i kvotesystemet blir grundig konsekvensutredet i tråd med kravene som stilles for dette.

3.2 Eierkonsentrasjonsbegrensninger i kystfiskeflåten

3.2.1 Riksrevisjonens anbefaling

En av Riksrevisjonens anbefalinger er å vurdere innføring av eierkonsentrasjonsbegrensninger i kystfiskeflåten.

Eierkonsentrasjonen i kystflåten har økt betydelig siden spørsmålet om eierkonsentrasjon sist ble vurdert av departementet i 2007. Riksrevisjonen vurderer at dersom eierkonsentrasjonen i kystflåten fortsetter å øke vil dette ha negative konsekvenser for fiskerienes bidrag til aktivitet og sysselsetting langs hele kysten. Riksrevisjonen anbefalte på denne bakgrunn at det bør vurderes «å innføre eierkonsentrasjonsbestemmelser for kystflåten og/eller andre tiltak for å begrense eierkonsentrasjonen».

3.2.2 Høringsforslag

Med bakgrunn i Riksrevisjonens anbefaling ba Nærings- og fiskeridepartementet Fiskeridirektoratet om å gjennomføre en høring med forslag om innføring av eierkonsentrasjonsbegrensninger i kystfiskeflåten¹.

Høringsnotatet inneholder blant annet en fremstilling av antall personer med eierskap gruppet etter størrelse på eierandelen i fartøy og antall fartøy pr. eier i første og siste ledd. Videre gis en kartlegging av antall eiere i første og siste ledd innenfor de ulike fartøygruppene. Oversikten i høringsnotatet viser at det har skjedd en betydelig økning i den andel av kvotegrunnlaget de 10 største eierne disponerer i de fleste fiskerier.

For konvensjonelle kystfartøy som fisker etter torsk nord for 62 grader nord, disponerte de 10

¹ Forslag om innføring av eierkonsentrasjonsregler i kystfiskeflåten | Fiskeridirektoratet

Tabell 3.1 Fiskeridirektorates anbefalinger om begrensninger i eierkonsentrasjon

Deltakeradgang i fisket etter torsk i Nordsjøen sør for 62 grader nord for fartøy som har mindre enn 500 m ³ lasteromsvolum som fisker med konvensjonelle redskap	20 %
Deltakeradgang for små ringnotfartøy uten konsesjon (SUK) i fisket etter makrell og nordsjøsilde	15 %
Deltakeradgang i fisket etter silde i Nordsjøen sør for 62 grader nord for fartøy som har mindre enn 500 m ³ lasteromsvolum (nordsjøsilde kyst)	10 %
Deltakeradgang i fisket etter torsk, hyse og sei for fartøy som har mindre enn 500 m ³ lasteromsvolum og som fisker med konvensjonelle redskap nord for 62 grader nord	1,5 %
Øvrige grupper i kystfiskeflåten som reguleres med gruppekvote	5 %

Kilde: Fiskeridirektoratet

største eierne i første ledd i 2006 en samlet andel av gruppekvoten i denne gruppen på 3,9 pst., mens de i 2020 hadde 8,19 pst. For flere fartøygrupper er andelen for de 50 største eierne i første ledd i dag over 80 pst. Det gjelder gruppen konvensjonelle kystfiskefartøy som fisker torsk nord for 62 grader nord (84,36 pst.), kystmakrell not (87,6 pst.), nordsjøsilde kyst (85,25 pst.), nvg-silde kyst (87,79 pst.) og seinot nord (80,32 pst.).

Med bakgrunn i høringen foreslo Fiskeridirektoratet eierkonsentrasjonsbegrensninger som angitt i tabell 3.1.

3.2.3 Vurderinger

Eierkonsentrasjonen i kystfiskeflåten har økt fra 2006 og frem til i dag. Det har i samme periode skjedd en betydelig nedbygging av flåten, spesielt for de gruppene som har tilgang til strukturkvoteordningen. Strukturtiltak i kystflåten har vært med på å legge til rette for en mer lønnsom fiskerier næring, bidratt til bedre mulighet for å fornye flåten, og til å skape attraktive arbeidsplasser i flåten. Ett av virkemidlene i strukturkvoteordningene var å innføre kvotetak for tildeling av kvoter for det enkelte fartøy. Begrensninger ved kvotetak virker ikke direkte på eierkonsentrasjonen i en fartøygruppe, kun på kvotegrunnlaget til det enkelte fartøy. For å sikre at fartøyeiere ikke disponerer for store andeler av gruppekvoten i det enkelte fiskeriet, vil det kunne være aktuelt å vurdere å innføre begrensninger om nettopp dette.

For grupper i havfiskeflåten er det innført begrensninger om maksimal prosentandel av gruppekvoten. For konvensjonelle havfiskefartøy er grensen for eier av fartøy satt til 15 pst. av gruppekvoten for det enkelte fiskeslag.

Innføring av eierkonsentrasjonsbegrensninger kan bidra til å opprettholde en differensiert flåte, som igjen kan bidra til at verdiene fra kystflåten spres på flest mulig kystsamfunn. Gitt at eierkonsentrasjonsbegrensninger bidrar til å opprettholde en differensiert flåte med mange kystfartøy som leverer ferskt råstoff, vil ikke innføring av eierkonsentrasjonsbegrensninger forverre hvitfiskindustriens råstofftilgang.

Fiskerier næringen blir også påvirket av eksterne forhold, og den generelle effektivitetsutviklingen i samfunnet har innvirkning på antall fiskere og fartøy. Videre vil strukturelle samfunnsendringer som for eksempel fraflytting påvirke sysselsettingen og bosettingen i kystsamfunnene.

Økningen i eierkonsentrasjon som har skjedd fra 2006 og frem til i dag har bidratt til å regionalisere og konsentrere råstoffet på færre landingssteder. Enkelte sjømatindustribedrifter har klart å tilpasse seg denne utviklingen ved å motta større volum på kortere tid, men det er ikke gitt at dette bidrar til å bedre lønnsomheten for disse bedriftene. Samtidig kan utviklingen også ha noen uheldige konsekvenser for andre aktører. Dersom det blir mer konsentrasjon på eiersiden i kystflåten, vil dette bidra til at et stadig mindre antall redere har avgjørende innvirkning på hvordan råstofftilførselen styres. Dette kan igjen føre til at landsiden ønsker å gå inn i eierskapet i fiskeriene i større grad. En utvikling på fartøysiden med større rederier og konsentrasjon av kvoter har i tillegg gjort det mer interessant for det enkelte rederi å etablere virksomhet på land og gå direkte inn i markedet med egen fisk.

De nevnte hensynene er sentrale i vurderingen av om det bør innføres eierkonsentrasjonsbegrensninger også i kystfiskeflåten. Dette innebærer at hensynet til lønnsomhet, verdiskaping

og fornyelse av flåten, må balanseres opp mot hensynet til kystbefolkningen, og bosetting og arbeidsplasser i kystdistriktene.

I fartøygruppen som fisker etter torsk, hyse og sei nord for 62 grader nord konvensjonell kyst disponerte største eier i første ledd 1,03 pst. av gruppeknoten i 2020. Konsentrasjonen er fortsatt lav i dette fiskeriet, til tross for at den har økt siden 2006. Den økende konsentrasjonen kan tilsi at det bør gjøres tiltak for å sørge for at den ikke blir for høy i fremtiden. For noen av de øvrige fiskeriene er eierkonsentrasjonen en del høyere sammenlignet med konvensjonell kyst torsk nord. Det er derfor gode grunner for at det bør innføres eierkonsentrasjonsbegrensninger i disse fiskeriene.

Selv om innføring av eierkonsentrasjonsbegrensninger vil kunne motvirke bedre lønnsomhet, må dette ses opp mot behovet for å innføre begrensninger slik at maktkonsentrasjon i kystfiskeflåten kan begrenses. Kystfiskeflåten har gjennomgått omfattende fornyelse og forbedret lønnsomhet siden 2006, og lønnsomheten er gjennomgående forholdsvis god i kystfiskeflåten.

Det er regjeringen vurdering at det på bakgrunn av en føre-var-tilnærming bør innføres begrensninger som sikrer at eierkonsentrasjonen holdes innenfor et akseptabelt nivå i kystfiskeflåten. Innføring av de samme satsene på et senere tidspunkt vil potensielt kunne være mer inngripende overfor næringsaktørene, ved at begrensningene vil få umiddelbar effekt dersom eierkonsentrasjonen fortsetter å øke. Det er derfor hensiktsmessig å innføre slike begrensninger nå, selv om forslaget kan innebære at enkelte aktører må selge seg ned som følge av dette.

Fisket etter torsk, hyse og sei nord for 62 grader nord er et viktig fiskeri i kystfiskeflåten. Dette fiskeriet har flest antall deltakere og høy lønnsomhet. Dessuten er det viktig for mange arbeidsplasser langs kysten i Norge. Flere av høringsinstansene ga uttrykk for at prosenten bør settes lavere. På bakgrunn av dette foreslo Fiskeridirektoratet i sin oversendelse til departementet at begrensningen settes til 1,5 pst. i dette fiskeriet. Et slikt forslag tar høyde for at ingen behøver å selge seg ned. En eierkonsentrasjonsbegrensning på 1,5 pst. innebærer at én eier kan eie forholdsvis mange fartøy, særlig i den minste kystflåten, fordi vedkommende likevel disponerer en lav andel av gruppeknoten. Det er regjeringens vurdering at eierkonsentrasjonen i fisket etter torsk, hyse og sei nord for 62 grader nord bør begrenses til 1 pst. av gruppeknoten. Det legges til grunn at det vil gis en form for unntak eller opprettes en overgangsordning for fartøyeiere som på tidspunktet

for framleggelsen av denne stortingsmeldingen disponerer kvotegrunnlag som overstiger de foreslåtte eierkonsentrasjonsgrensene.

Fiskeridirektoratet foreslo gjennomgående at det fastsettes en høyere konsentrasjonsgrense pr. gruppe enn den største konsentrasjonen som faktisk fantes i gruppen da forslaget ble fremmet. Dette tilsvarer 5 pst. for nvg-sild-gruppen og flere andre grupper. Det er regjeringens vurdering at forslaget om 5 pst. eierkonsentrasjonsbegrensning for disse gruppene sikrer at det ikke skjer en uønsket og ukontrollert utvikling mot stadig høyere konsentrasjon i fremtiden, samtidig som man unngår at dagens aktører rammes unødige. Et slikt forslag ivaretar hensynet til lønnsomheten i flåten og i de enkelte gruppene i tilstrekkelig grad, samtidig som det tas tilstrekkelig hensyn til kystsammfunnene, inkludert landindustrien. Regjeringen støtter også Fiskeridirektoratets anbefalinger i tabell 3.1 om høyere konsentrasjonsgrenser for fartøy i adgangsgruppene for fiske etter torsk og sild i Nordsjøen, og for små ringnotfartøy (SUK) som fisker etter makrell eller nordsjøild.

3.2.4 Regjeringens forslag til tiltak

Regjeringen foreslår at det innføres eierkonsentrasjonsbegrensninger i kystfiskeflåten, med følgende begrensninger:

- Eier av fartøy med deltakeradgang i kystfisket etter torsk i Nordsjøen sør for 62 grader nord kan gjennom sitt eierskap maksimalt disponere 20 pst. av den relevante gruppeknoten.
- Eier av fartøy med deltakeradgang for små ringnotfartøy uten konsesjon (SUK) i fisket etter makrell og nordsjøild kan gjennom sitt eierskap maksimalt disponere 15 pst. av de relevante gruppeknotene.
- Eier av fartøy med deltakeradgang i kystfisket etter sild i Nordsjøen (nordsjøild kyst) kan gjennom sitt eierskap maksimalt disponere 10 pst. av den relevante gruppeknoten.
- Eier av fartøy med deltakeradgang i kystfisket etter torsk, hyse, sei nord for 62 grader nord kan gjennom sitt eierskap maksimalt disponere 1 pst. av den relevante gruppeknoten.
- Eier av fartøy med deltakeradgang i andre lukkede grupper i kystfiskeflåten kan maksimalt disponere 5 pst. av de relevante gruppeknotene.
- Kvotegrunnlag for fartøy som en person, et selskap eller en sammenslutning har direkte eller indirekte eierandel i, skal tilordnes personen, selskapet eller sammenslutningen i henhold til faktisk eierandel.

Regjeringen vil utforme nærmere bestemmelser om begrensningene, blant annet forholdet til tildeelt strukturgevinst. Det legges til grunn at det vil gis en form for unntak eller opprettes en overgangsordning for fartøyeiere som på tidspunktet for framleggelsen av denne stortingsmeldingen disponerer kvotegrunnlag som overstiger de foreslåtte eierkonsentrasjonsgrensene.

3.2.5 Konsekvensvurdering

Eierkonsentrasjonsbegrensninger i kystfiskeflåten vil potensielt kunne påvirke en stor gruppe fartøyeiere, men basert på tall for 2020, som fremgår av Fiskeridirektoratets høringsbrev, er det kun et fåtall fartøyeiere som disponerer kvotefaktorer over 1 prosent i kystfisket etter torsk, hyse og sei nord for 62 grader nord, og som dermed berøres direkte av Regjeringens forslag. Det forventes ikke at det har skjedd en vesentlig endring i disse tallene fra 2020 og frem til i dag.

Det legges til grunn at det vil gis en form for unntak eller opprettes en overgangsordning for fartøyeiere som på tidspunktet for framleggelsen av denne stortingsmeldingen disponerer kvotefaktorer i fisket etter torsk, hyse og sei nord for 62 grader på over 1 prosent av gruppekvoten. Departementet vil komme tilbake til utformingen av unntak eller overgangsordning etter at Stortinget har behandlet denne meldingen.

For det store flertall av fartøyeiere, vil regjeringens forslag innebære en grense for hvor mange flere kvotefaktorer fartøyene kan tildeles i fremtiden. Dette innebærer at økningen i eierkonsentrasjonen som har skjedd over tid, vil stoppe opp når konsentrasjonen når nivået på de fastsatte begrensningene.

Regjeringens forslag sikrer kontroll på eierkonsentrasjonen i fartøygruppene og vil sørge for at man i fremtiden ikke får en uønsket konsentrasjon i kystfiskeflåten. Dette vurderes å være positivt for flåten, ved at man bidrar til en differensiert og mangfoldig flåte som kan sikre bosetting og sysselsetting langs kysten på en balansert måte. Innføring av forslagene vurderes videre å ikke være negativt for landindustriens tilgang på råstoff, ved at man sikrer at flåten består av et høyt antall fiskere som lander og leverer råstoff til flest mulig kystsamfunn.

En lav eierkonsentrasjon kan tenkes å motvirke økning i lønnsomheten og fornyelse av flåten på sikt. Departementet viser imidlertid til at lønnsomheten i flåten i dag er på et tilfredsstillende nivå, og at hensynet til økt lønnsomhet og fleksibilitet må avveies mot behovet for å

begrense eierkonsentrasjon. Forslagene er ment å gi kystfiskeflåten mulighet til å planlegge utvikling og drift ut fra forutsigbare rammebetingelser som står seg over tid. Effektene av tiltaket vil analyseres av fiskeriforvaltningen og kunne vurderes løpende i likhet med andre tiltak.

Innføring av eierkonsentrasjonsbegrensninger for kystfiskeflåten vil innebære økte kostnader og kreve enda mer ressurser til saksbehandling i fiskeriforvaltningen.

En annen konsekvens av innføring av eierkonsentrasjonsbegrensninger i kystflåten er at slike regler vil kunne bidra til å dempe økning i kvotepriser.

3.3 Registrering og offentliggjøring av kvotepriser

3.3.1 Riksrevisjonens anbefaling

Ett av hovedfunnene som presenteres i Riksrevisjonens rapport er at økte kvotepriser har gjort det vanskeligere å rekruttere nye fiskere. Riksrevisjonen anbefaler derfor departementet å «registrere og offentliggjøre utviklingen i kvoteprisene, og å gjennomføre tiltak som bedrer rekrutteringen til fiskeryrket».

Riksrevisjonens undersøkelse viser at kvoteprisene har økt betraktelig fra 2009 frem til 2017, og videre at økte kvotepriser har ført til økte barrierer for å etablere seg med eget fartøy og kvote i lukket gruppe. Økte kvotepriser har på denne måten ifølge Riksrevisjonen hatt negative konsekvenser for rekrutteringen til fiskeryrket. Videre viser Riksrevisjonen til at en manglende oversikt over kvoteprisene gjør det vanskelig å styre fiskeripolitikken i tråd med målene som er satt av Stortinget. Etter Riksrevisjonens vurdering er det kritikkverdige at det ikke finnes systematisert og offentlig tilgjengelig informasjon om kvotepriser i Norge.

3.3.2 Vurdering

Med kvotepriser vises det i denne sammenheng til priser avtalt mellom private parter for ulike typer fisketillatelse, som deltakeradganger, spesielle tillatelse eller strukturkvoter. Slike fisketillatelse kan ikke omsettes som sådan, men fiskeriforvaltningen kan gi tillatelse til såkalt erstatningsdeling av fisketillatelse, hvis tilsvarende fisketillatelse oppgis fra annet fartøy (splitting). Dette gjelder også dersom en fartøyeier kjøper eller overtar fartøyet sammen med tilhørende kvotegrunnlag for fortsatt drift (salg for fortsatt drift),

eller dersom en fartøyeier skifter ut sitt gamle fartøy med et nytt fartøy (utskifting). Det er i de to første tilfellene – splitting og salg for fortsatt drift – at det er aktuelt for partene å avtale godtgjørelse for fisketillatelsen (kvotepris).

Den privat avtalte kvoteprisen er i utgangspunktet uten betydning for om forvaltningen skal innvilge den enkelte søknad om erstatningstilbeding, og fiskeriforvaltningen besitter derfor ikke systematisk informasjon om kvotepriser som kan benyttes til en fremstilling av utviklingen av kvotepriser.

Kvoteprisene er en funksjon av lønnsomhet i fisket og knapphet på kvoter, og viser dermed verdien av kvotene. Det er først og fremst lukkingen av fiskeriene og strukturkvoteordningen som har ført til en større eierkonsentrasjon, og som igjen har ledet til økte kvotepriser de senere årene. Ved at det er blitt mulig å effektivisere driften, har det også blitt mer lønnsomt å drive innenfor næringen.

Høye kvotepriser innebærer en barriere for å etablere seg i lukket gruppe. Det er viktig å tilrettelegge for rekruttering til fiskerinæringen for å bidra til fornyelse og videreføring av en fremtidsrettet næring.

Regjeringen anser at behovet for å registrere og offentliggjøre utviklingen i kvotepriser først og fremst er knyttet til samfunnets interesse for innsyn i verdien av tillatelser som private personer og selskaper har fått tildelt vederlagsfritt av staten. Fisketillatelsene gir adgang til å høste av fellesskapets ressurser. Kvoteprisene gir dessuten uttrykk for den ressursrenten som oppstår av at man høster av fellesskapets ressurser. Det kan derfor være gode grunner til at forvaltningen bør registrere og offentliggjøre informasjon om kvotepriser.

På den andre siden står hensynet til kostnader og ressursbruk i forvaltningen og ulempen av enda mer rapporteringsplikter for næringen. Behovet for registreringen og offentliggjøringen må derfor være forholdsmessig til hvilke kostnader og ressurser som kreves for å dekke behovet. Det er derfor av interesse å se nærmere på hvordan slik registrering og offentliggjøring kan og bør foretas, og derav hvilke ressurser og kostnader som kreves.

Det må vurderes om og eventuelt hvordan kvotepriser skal innhentes, og om det bør gjøres en estimering av gjennomsnittspriser der det er mulig. Videre må det tas stilling til hvordan en eventuell offentliggjøring skal skje. En eventuell offentliggjøring må for det første være lovlig og i tråd med forvaltningens taushetsplikt.

Regjeringen mener derfor at det bør nedsettes en arbeidsgruppe som tar stilling til relevante problemstillinger.

3.3.3 Regjeringens forslag til tiltak

Regjeringen vil:

- Nedsette en arbeidsgruppe som skal komme med forslag til en ordning for å registrere og offentliggjøre utviklingen av kvotepriser.

3.3.4 Konsekvensvurdering

Konsekvensene av tiltaket vil avhenge av hva arbeidsgruppen kommer frem til og den videre oppfølgingen. Som følge av at problemstillingen skal utredes videre, vil en beslutning om hva som skal gjøres utsettes i tid.

3.4 Økende andeler av kvoten mangler tilkobling til et fartøy

3.4.1 Bakgrunn – Riksrevisjonens anbefaling

Utgangspunktet i fiskerilovgivningen er at fisketillatelser og kvoter tildeles et bestemt fartøy, og at det bare er dette bestemte fartøyet som kan fiske på de tildelte tillatelser og kvoter. Dette utgangspunktet bidrar til å begrense omsetteligheten av tillatelser og kvoter og gjør det vanskeligere å omgå strukturkvoteordningen ved å samle kvoter på ett fartøy på annen måte.

Det er imidlertid åpnet for unntak fra dette utgangspunktet. Det vil derfor til enhver tid være slik at en viss andel av kvotegrunnlaget kan fiskes av andre fartøy enn dem som i utgangspunktet var tildelt kvotene. De to leiefartøyordningene, som åpner for bruk av leiefartøy ved henholdsvis havari eller forlis og ved kontrahering av nybygg, spiller en sentral rolle.

Leiefartøyordningen ved havari eller forlis er den eldste av de to ordningene og åpner for at fartøyeier på visse vilkår kan leie inn et fartøy for å fiske sitt havarete eller forliste fartøys kvoter for en periode. Formålet med ordningen er å avhjelpe fartøyeier i en vanskelig situasjon. I utgangspunktet åpner denne ordningen for bruk av leiefartøy i inntil seks måneder.

Leiefartøyordningen ved kontrahering av nybygg (nybyggsordningen) ble innført i 2013 av Stoltenberg II-regjeringen, etter at saken var presentert for Stortinget i Prop. 59 L (2012–2013) *Endringer i deltakerloven, fiskeriforbudsloven mv.* kap. 7.1. Det er ikke gjort større endringer i ordningen etter at den ble innført.

Nybyggsordningens formål er å bidra til fornyelse av fiskeflåten ved å legge til rette for salg av gammelt fartøy i god tid før nybygget leveres, og slik forenkle finansiering av nybyggskontrakten. Ordningen legger opp til at leiefartøy kan benyttes i inntil to år fra nybyggskontrakt signeres til nybygg er levert, men med mulighet til forlengelse. Denne toårsbegrensningen gjelder alle fartøygrupper, men leiefartøytillatelsens varighet vil likevel aldri overstige nybyggskontraktens varighet. Dette innebærer i praksis at leiefartøytillatelsene ofte vil få kortere varighet når det dreier seg om mindre fartøy som det går raskere å bygge.

Ordningens utforming skal balansere målet om flere nybygg i fiskeflåten og hensynene bak den restriktive praksisen rundt bruk av leiefartøy. Den relativt lange varigheten til leiefartøytillatelser i nybyggsordningen gjør at forvaltningen må være ekstra påpasselig med at ordningen ikke misbrukes for andre formål enn fornyelse av fiskeflåten. Det er derfor lagt inn flere kontrollmekanismer i ordningen.

Riksrevisjonen foretok i sin undersøkelse av kvotesystemet en gjennomgang av koblingen mellom fartøy og kvote. Denne koblingen blir gjerne brutt for en periode i forbindelse med utskifting av fartøy. Riksrevisjonen fant at det over tid har vært en utvikling mot at en større andel av kvotegrunnlaget til enhver tid er frakoblet fartøy. Innføringen av nybyggsordningen i 2013 som åpner for frakobling i inntil to år har spilt en sentral rolle. Riksrevisjonen anbefalte på denne bakgrunn forvaltningen å vurdere tiltak for å hindre at en økende andel av kvotegrunnlaget mangler kobling til fartøy.

Nærings- og fiskeridepartementet har på denne bakgrunn bedt Fiskeridirektoratet om å gjennomføre en høring av mulige endringer i leiefartøyordningen for nybygg.

3.4.2 Høringsforslag

Fiskeridirektoratet sendte forslag til endringer i leiefartøyordningen for nybygg mv. på høring 12. juni 2023. Høringsinstansene ble blant annet invitert til å kommentere følgende mulige endringer i nybyggsordningen:

- om fartøy under 10 meter største lengde bør utelukkes fra nybyggsordningen,
- om nybyggsordningen for havfiskeflåten bør utvides til tre år med mulighet for forlengelse dersom det inntreffer forhold som ligger utenfor rederienes kontroll,
- om varigheten for nybyggsordningen bør reduseres til ett år for kystfiskeflåten under 10 meter største lengde. Mulighet til forlengelse

dersom det inntreffer forhold utenfor rederienes kontroll opprettholdes, og

- om det bør stilles krav om at utskiftingsfartøyet ikke har vært benyttet i annen leiefartøyordning de to siste årene forut for søknad om bruk av nybyggsordningen, alternativt at det stilles krav om en kortere eiertid på ett år.

Fiskeridirektoratet foreslår etter høringsrunden å ikke gå videre med forslaget om å utelukke fartøy under 10 meter fra nybyggsordningen, ettersom ingen høringsinstanser støtter forslaget. De foreslår heller ikke å gå videre med forslaget om å utvide varigheten av nybyggsordningen for havfiskefartøy, fordi det vil kunne føre til at kvoten mister tilknytning til fartøy i en lengre periode.

Fiskeridirektoratet opprettholder derimot sitt høringsforslag om å begrense leiefartøyordningens varighet til ett år for fartøy under 10 meter. De viser både til at dette for berørte fartøy vil kunne redusere perioden en kvote mangler tilknytning til et fartøy, og til at varigheten da vil være mer i samsvar med reell byggetid for små fartøy. De foreslår videre å innføre krav om ett års eiertid for utskiftingsfartøyet for å redusere muligheten for utnyttelse av regelverket.

3.4.3 Vurderinger

Nybyggsordningen har som formål å bidra til fornyelse av fiskeflåten ved å legge til rette for salg av gammelt fartøy i god tid før nybygget leveres slik at finansieringen av nybygget forenkles. Fornyelse av flåten er viktig for å legge til rette for en mer miljøvennlig og effektiv fiskeflåte og bedre arbeidsvilkår.

Nybyggsordningen har blitt godt mottatt i fiskerieringen og er mye benyttet. Totalt er det gitt 180 nybyggstillatelser i kystfiskeflåten og 56 nybyggstillatelser i havfiskeflåten fra ordningen ble innført i 2013 og fram til 2023. Ordningen må således kunne sies å ha vært vellykket basert på de målene som Stoltenberg II-regjeringen presenterte for Stortinget i Prop. 59 L (2012–2013) kap. 7.1.2.

Det er ikke gjort store endringer i ordningen siden den ble innført i 2013. Selv om næringen av forståelige grunner kan ha et ønske om større fleksibilitet i ordningen for å kunne finansiere ytterligere fornyelse, så har det hele tiden vært en forståelse av at ordningen bør begrenses for å unngå en frikobling mellom fartøy og kvote som kan bidra til å undergrave gjeldende strukturkvoteordninger.

Riksrevisjonen har dessuten i sin undersøkelse påvist en klar trend mot at en større del av

kvotegrunnlaget har vært frikoblet etter at nybyggsordningen ble innført og bedt forvaltningen vurdere tiltak for å motvirke trenden. Dette bør tas på alvor.

Regjeringen har på denne bakgrunn vurdert Fiskeridirektoratets forslag til endringer i ordningen og høringsinstansenes innspill til disse og kommet til at en bør prioritere å føre en streng kontroll med at ordningen ikke misbrukes. Det vises til at ordningen har vært vellykket basert på de målene Stoltenberg II-regjeringen presenterte for Stortinget, og den mottakelsen den har fått i berørte deler av næringen. Regjeringen er derfor skeptisk til å gjøre større innstramminger i ordningen i strid med næringens klare anbefalinger, og vil derfor heller prioritere streng forvaltningskontroll for å bidra til at ordningen virker mer etter hensikten.

Regjeringen ser det derfor ikke som formålstjenlig å gå videre med forslagene om å utelukke de minste fartøyene fra ordningen eller fastsette en karantenetid for utskiftingsfartøy som har vært benyttet i annen leiefartøyordning. Disse forslagene har ikke fått støtte av noen av høringsinstansene, men derimot møtt motstand hos sentrale næringsorganisasjoner. Det samme gjelder forslaget om å redusere varigheten bare for de minste fartøyene under 10 meter. Dette har heller ikke fått støtte av medlemsorganisasjonene for de minste fartøyene. Fiskeriforvaltningen vil uansett fortsatt ha mulighet til å redusere varigheten og praktisere karantenetid etter en konkret skjønnsmessig vurdering av den enkelte søknad, og i medhold av etablert forvaltningspraksis.

Regjeringen vurderer det heller ikke som hensiktsmessig å utvide varigheten i ordningen for havfiskefartøy og store kystfiskefartøy selv om enkelte av høringsinstansene støtter en slik utvidelse. Det legges i den forbindelse vekt på at dette tiltaket vil åpne for ytterligere frikobling mellom fartøy og kvote, i strid med Riksrevisjonens anbefaling, og at det dessuten vil være i strid med forutsetningene om to års varighet som Stoltenberg II-regjeringen la til grunn i Prop. 59 L (2012–

2013). Regjeringen er ikke uten forståelse for ønsket fra deler av næringen om større fleksibilitet for store fartøy som det er ressurskrevende å bygge, men mener at hensynene Riksrevisjonen trekker fram bør tillegges større vekt. Det vises også til at andre deler av næringen har gått imot forslaget, og at det kan være uheldig å innføre ulike regler for ulike deler av flåten. En utvidelse av varigheten i nybyggsordningen ville også ha forutsatt en utvidelse av varigheten for utskiftings-tillatelser, som igjen ville kunne ha bidratt til ytterligere forsterkning av utviklingstrenden mot større frikobling av fartøy fra kvote. Regjeringen ser ikke en slik regelendring som naturlig gitt Riksrevisjonens kritikk.

3.4.4 Regjeringens forslag til tiltak

- Leiefartøyordningen for nybygg videreføres i sin nåværende utforming, og forvaltningen fører streng kontroll med at ordningen ikke misbrukes.

3.4.5 Konsekvensvurderinger

Regjeringens forslag om streng kontroll med at ordningen ikke misbrukes vil kunne innebære økt ressursbruk i forvaltningen. Denne økte ressursbruken bør over tid kunne redusere kvoteandelen som til enhver tid mangler tilknytning til fartøy dersom ordningen ellers hadde blitt misbrukt. Dette vil kunne imøtekomme Riksrevisjonens kritikk.

Samtidig bør en videreføring av leiefartøyordningen kunne bidra til å opprettholde en viktig stimulan for fornyelse av fiskeflåten. Dette vil være et viktig bidrag til å oppnå den sentrale målsettingen om en klima- og miljøvennlig fiskeflåte og kan også være positivt for å sikre bedre råstoffhåndtering og utvikle effektive fangstmetoder. Det vil dessuten være gunstig for arbeidsbetingelser og arbeidsmiljø for mannskap i fiskeflåten.

4 Gruppeinndeling og størrelsesbegrensninger i kystfiskeflåten

Med gruppeinndelingen i kystfiskeflåten siktes det til den såkalte finnmarksmodellen, som benyttes i strukturvoteordningen for kystfiskeflåten. Denne inngår i den årlige kvotefastsettelsen i lukket gruppe i relevante fiskerier. Finnmarksmodellen går ut på at kvotegrunnlaget deles inn i fire såkalte hjemmelslengdegrupper, henholdsvis gruppene 0–10,9 meter, 11–14,9 meter, 15–20,9 meter og 21 meter og over. Gruppeinndelingen i kystfisket etter makrell avviker fra finnmarksmodellen ved at den nederste grensen er på 13 meter.

Gruppeinndelingen har som formål å bidra til å opprettholde en variert fiskeflåte med både små og store fartøy og sikre at fartøyene innad i en gruppe har mest mulig like konkurransevilkår. Det er ikke adgang til å strukturere på tvers av gruppene.

Den avgjørende parameteren i gruppeinndelingen er det aktuelle driftsgrunnlagets hjemmelslengde. Hjemmelslengden refererer til den faktiske lengden til fartøyet som det aktuelle driftsgrunnlaget var knyttet til på et historisk skjæringstidspunkt, for eksempel da det aktuelle fiskeriet ble lukket.

Gruppeinndelingen av driftsgrunnlag har tidligere ikke vært til hinder for at fartøyeier kunne skifte ut sitt fartøy med et større fartøy, eller splitte et driftsgrunnlag fra et mindre fartøy til et større, uavhengig av nevnte gruppeinndeling. Dette har over tid bidratt til en utvikling mot at en større andel driftsgrunnlag er tildelt fartøy med en større faktisk lengde enn driftsgrunnlagets hjemmelslengde skulle tilsi. Dette har imidlertid gradvis blitt strammet inn igjen gjennom forvaltningspraksis, senest da Nærings- og fiskeridepartementet i juli 2019 foretok en innstramming av den såkalte forholdsmessighetsinstruksen, som legger føringer for utskifting av fartøy og splitting av driftsgrunnlag der mottakende fartøy er større enn avgivende fartøy. Departementets begrunnelse var den gang å legge til rette for den overgangen fra hjemmelslengde til faktisk lengde som den daværende regjeringen noen uker før hadde foreslått i *kvotemelding 1*.

Innstrammingen i 2019 gikk ut på at driftsgrunnlag ikke lenger skal kunne flyttes til et fartøy med større faktisk lengde enn driftsgrunnlagets gruppetilhørighet tilsier, med mindre driftsgrunnlaget før flyttingen var plassert på et fartøy med slik større faktisk lengde. Dette innebærer en låsing av eksisterende driftsgrunnlag til fartøyet sine faktiske lengde på de fastsatte skjæringstidspunktene 5. og 12. juli 2019.

Ved utgangen av 2022 var om lag 400 deltakeradganger plassert på fartøy med større faktisk lengde enn deltakeradgangens hjemmelslengde skulle tilsi, hvorav 266 deltakeradganger har en hjemmelslengde i gruppen 0-10,9 meter og er plassert på et fartøy med faktisk lengde mellom 11 og 14,9 meter. Dette relativt høye tallet kan forklares med den mer liberale forvaltningspraksisen som eksisterte før juli 2019.

4.1 Høringsforslag

Det framgår av Hurdalsplattformen at den nye kvotemeldingen blant annet skal sikre at nærmere bestemmelser for overgang fra hjemmelslengde til faktisk lengde for kystflåten avklares. Det er derfor gjennomført en ny høring av om gruppeinndelingen etter finnmarksmodellen i kystfiskeflåten skal videreføres eller ikke, og av mulige endringer i de faktiske størrelsesgrensene for fartøy med driftsgrunnlag i de ulike hjemmelslengdegrupper¹.

Spørsmålet om fartøyutforming har også vært hørt i forbindelse med bearbeidingsutvalget. Bearbeidingsutvalget foreslo at regler for utforming av fartøy må sikre en fiskeflåte som er best mulig tilpasset et lavest mulig klimaavtrykk og best mulig ivaretagelse av råstoffet².

¹ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-om-sentrale-tema-for-ny-kvotemelding/id2921330/>

² <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-rapport-om-gronn-verdiskaping-og-okt-bearbeiding-i-sjomatindustrien/id2903360/>

4.2 Vurderinger

4.2.1 Gruppeinndeling av driftsgrunnlag i kystfiskeflåten

Spørsmålet som vurderes i dette kapitlet er hvorvidt gruppeinndelingen i lukket gruppe i kystfiskeflåten (finnmarksmodellen) bør endres eller ikke, det vil si om driftsgrunnlaget fortsatt skal innplasseres i gruppe basert på hjemmelslengde, eller etter andre kriterier.

Formålet med å dele inn driftsgrunnlagene i kystfiskeflåten i egne grupper for regulerings- og strukturformål er å bidra til en differensiert fiskeflåte med både små og store fartøy, at fartøyene innad i en gruppe skal ha mest mulig like konkurransevilkår, og at strukturgevinster skal kunne fordeles til de respektive hjemmelslengdegruppene.

Det har i utgangspunktet ikke vært adgang til å strukturere mellom disse gruppene, men som beskrevet ovenfor har det et stykke på vei vært åpnet for at driftsgrunnlag kan plasseres på større fartøy, selv om denne adgangen senere har blitt strammet inn igjen.

Regjeringen Solberg foreslo å endre gruppeinndeling etter hjemmelslengde til en inndeling i grupper etter største faktisk lengde, og med «vanntette skott» mellom lengdegruppene, jf. særlig kap. 3.4.2 i *kvotemelding 1*. Forslaget ble vedtatt av Stortinget, men endringene er ikke gjennomført i fiskeriregelverket.

Vedtaket har skapt usikkerhet og mindre forutsigbarhet for næringsaktørene. Dette henger sammen med at denne gruppeinndelingen aldri tidligere har vært endret. Den har videre avgjørende betydning for hvilke kvotegrunnlag som kan struktureres sammen og kan ha betydning for fordeling av strukturgevinst. Valg av gruppeinndeling har derfor også betydning for konkurransesituasjonen til de berørte rederiene.

Nesten alle høringsinstansene som har uttalt seg om spørsmålet, ønsker ikke å gå videre med forslaget i den forrige kvotemeldingen om at gruppeinndelingen skal følge fartøyets faktiske lengde i stedet for hjemmelslengde. Høringsinstansene synes å foretrekke å videreføre hjemmelslengde som parameter for gruppeinndelingen av de ulike driftsgrunnlagene, og samtidig vurdere endringer i de faktiske størrelsesbegrensningene som gjelder for fartøyene med driftsgrunnlag i de ulike gruppene.

Regjeringen er enig i høringsinstansenes synspunkt om at gjeldende gruppeinndeling av driftsgrunnlag etter hjemmelslengde bør videre-

føres, og at en heller bør konsentrere vurderingene om hvilke fysiske størrelsesgrenser som bør gjelde for fartøy avhengig av hvilken gruppetilhørighet tildelt driftsgrunnlag tilhører.

Den forrige regjeringens forslag om endringer i gruppeinndelingen skapte betydelig usikkerhet for aktørene knyttet til framtidig bruk av strukturkvoteordningen, framtidig kvotefastsettelse og potensiell framtidig fordeling av strukturgevinst.

Regjeringen foreslår derfor å videreføre gjeldende ordning med gruppeinndeling etter hjemmelslengde i kystfiskeflåten. Dette vil bidra til forutsigbarhet og opprettholdelse av en variert flåte.

Det vises også til at et flertall bestående av Høyre, Fremskrittspartiet, Venstre og Kristelig Folkeparti fattet følgende anmodningsvedtak ved behandlingen av den forrige kvotemeldingens forslag om overgang fra hjemmelslengde til faktisk lengde som parameter for gruppeinndelingen, jf. vedtak nr. 555 (2019–2020):

Det gis en overgangsperiode der fartøy med annen faktisk lengde enn hjemmelslengde kan velge å bringe fartøyets faktiske lengde i tråd med hjemmelslengde. Den faktiske utformingen må være gjennomført innen 31. desember 2023. Regjeringen bes komme tilbake til Stortinget på egnet måte med en konkret utforming av et slikt alternativ.

En slik overgangsordning er det imidlertid ikke lenger behov for da regjeringen foreslår å videreføre gjeldende ordning med gruppeinndeling av driftsgrunnlag etter hjemmelslengde.

4.2.2 Alternative størrelsesparametre

Tradisjonelt har regelverket om størrelsesbegrensninger innad i kystfiskeflåten vært relativt fleksibelt, noe som har bidratt til at fartøyeier har hatt ganske stor frihet i fartøyutformingen. Dette har vært en villet politikk som har lagt til rette for at fartøyeier selv skal kunne innrette driften slik vedkommende mener er mest formålstjenlig, blant annet ved å ta hensyn til sikkerhet, arbeidsmiljø, produktkvalitet og håndtering av restråstoff.

Utviklingen mot stadig færre og større fartøy har imidlertid gått på tvers av det politiske målet om å opprettholde en variert fiskeflåte, med både små kystnære og store havgående fartøy. For å bremse utviklingen mot stadig større fartøy i kystfiskeflåten har forvaltningen siden 2016 gjennomført en gradvis innstramming av forvaltningspraksis ved å stille strengere krav til forholdsmessig-

het mellom driftsgrunnlag (hjemmelslengde) og faktisk lengde.

Fastsettelse av størrelsesbegrensninger for kystfiskeflåten har i det hele tatt vært krevende på grunn av målkonflikter. Dette gjelder både spørsmålet om hvilke størrelsesparametre som skal benyttes (faktisk lengde, lasteromsvolum osv.), og hvordan størrelsesgrensene skal dimensjoneres (hvor mange meter, kubikkmeter osv.). Dette gjenspeiles i at en i dag bruker ulike størrelsesparametre i ulike deler av fiskeriregelverket.

Øvre faktiske størrelsesgrense for fartøy i havfiskeflåten sine ulike grupper, og for kystfiskeflåten som helhet er fastsatt i forskrift som maksimalt tillatt lasteromsvolum for fartøyet. Øvre størrelsesgrense målt i lasteromsvolum ble innført for kystfartøygruppen i 2008 og erstattet en øvre faktisk lengdegrense på 28 meter. Lasteromsgrensen var opprinnelig på 300 kubikkmeter og er siden justert til 500 kubikkmeter. Øvre størrelsesgrense for fartøy med driftsgrunnlag i de tre minste hjemmelslengdegruppene i kystfiskeflåten er kun forankret i forvaltningspraksis, og som maksimalt tillatt faktisk lengde ved såkalt utskifting av fartøy eller splitting av deltakeradganger.

Faktisk lengde som størrelsesparameter har hatt den fordel at det er relativt enkelt for forvaltningen å håndtere. Det er enkelt å måle, og derfor vanskelig å omgå. Andre parametre, som lasteromsvolum, kan i praksis være vanskeligere å håndtere, fordi hvilke rom i fartøyet som skal medregnes vil være gjenstand for skjønn. En har i liten grad benyttet sjøfartsmyndighetenes lasteromsdata da disse ikke er tilpasset fiskeriforvaltningens definisjoner av lasteromsvolum for føring av fangst. Departementet mener likevel at forvaltningspraksis knyttet til lasteromsgrenser over tid har stabilisert seg, og at lasterom som parameter har blitt enklere å håndtere.

Den gradvise innstramningen av forvaltningspraksis knyttet til de faktiske størrelsesgrensene for lengdegruppene i kystfiskeflåten har synliggjort flere problemstillinger som er relevante ved utformingen av et fiskefartøy. Fartøyutformingen er blant annet viktig for å bidra til reduserte klimagassutslipp, økt kvalitet på produktene og for best mulig arbeidsforhold og sikkerhet for mannskapet. Det er derfor ønskelig å gjøre en nærmere vurdering av dagens størrelsesbegrensninger for å undersøke om de ulike hensynene kan ivaretas på en bedre måte enn i dag.

Hensynet til den landbaserte sjømatindustrien er også relevant i denne sammenheng. Det er gjensidig avhengighet mellom kystflåten og lan-

dindustrien. Industrien er avhengig av å få tilført ferskt råstoff fra kystflåten, og en konkurranse-dyktig sjømatindustri gjør det mulig å opprettholde en differensiert flåte og spredt mottaksstruktur. Derfor er fartøyutforming og størrelsesbegrensninger i kystfiskeflåten også av stor betydning for sjømatindustrien. For en fremtidsrettet sjømatindustri vil det være viktig at kystfiskefartøy er utformet på en måte som sikrer best mulig ivaretagelse av råstoffet og lavest mulig utslipp av CO₂ per kilo fangst. Mesteparten av klimaavtrykket til villfanget sjømat kommer fra drivstofforbruket i flåten, og det er her utslipp må kuttes for å ha størst effekt for den samlede verdikjeden.

Det vil uansett være viktig at parametrene som det kan være aktuelt å legge til grunn for gruppeinndelingen er objektive og mulige å dokumentere. Både faktisk lengde (største lengde), tonnasje og VCU (vessel capacity unit) er i utgangspunktet objektive kriterier som kan vurderes.

Inndeling etter et fartøys lasteromsvolum vil kunne gi frihet for rederiene til å utforme øvrige deler av fartøyet slik de mener er mest hensiktsmessig for å ivareta økonomi, energieffektivitet og arbeidsforhold ombord.

Flere høringsinstanser viser til at det bør arbeides videre med disse spørsmålene i dialog med næringen for å kunne utvikle et optimalt sett av faktiske størrelsesbegrensninger for fartøy med driftsgrunnlag i de ulike hjemmelslengdegruppene i kystfiskeflåten. Høringsinstanser argumenterer også for at det bør ses nærmere på hvilket nivå eventuelle endrede størrelsesbegrensninger bør ligge på (dimensjonering). Regjeringen mener derfor at det er behov for å vurdere dette nærmere. Å legge til rette for en fartøyutforming som gjør det mulig å redusere klimagassutslippene ved lavere drivstofforbruk eller bruk av alternative energiformer er hensyn som har fått større aktualitet de senere årene.

Regjeringen mener det bør nedsettes en arbeidsgruppe som vurderer hvilke størrelsesparametre som bør benyttes i regelverket (lasteromsvolum, faktisk lengde osv.) og hvordan disse dimensjoneres for å balansere fartøyeiers behov for frihet i fartøyutformingen og regjeringens målsettinger om å opprettholde dagens varierte flåtestruktur, samtidig som en tar hensyn til klima, kvalitet, arbeidsmiljø og sikkerhet. Det vil være naturlig at arbeidsgruppen vurderer en overgangsordning for enkeltfartøy som ikke kan drifte videre med allerede tildelt kvotegrunnlag som følge av framtidig innføring av lasteromsvolum som størrelsesparameter.

Det er viktig at utvikling av rammeverket for fartøyutforming og klimatilpasning gis høy prioritet. For å unngå urimelige utslag overfor enkeltaktører som følge av innstrammingen i 2019 i forvaltningspraksis, anbefaler departementet at det unntaksvis og etter en konkret vurdering i enkeltsaker kan lempes på denne forvaltningspraksisen mens arbeidet i arbeidsgruppen pågår.

4.3 Regjeringens forslag til tiltak

Regjeringen vil:

- Videreføre gruppeinndelingen av kvotegrunnlaget i kystfiskeflåten basert på hjemmelslengde.
- Nedsette en arbeidsgruppe som skal vurdere lasteromsbegrensninger og hvordan det legges til rette for at fartøy bør utformes for å redusere sitt klimaavtrykk og sikre bedre ivaretagelse av råstoffet.
- For å unngå urimelige utslag overfor enkeltaktører som følge av innstrammingen i 2019 i forvaltningspraksis om krav til forholdsmessighet mellom driftsgrunnlag og fartøystørrelse, åpnes det for at det unntaksvis og etter en konkret vurdering i enkeltsaker kan lempes på denne forvaltningspraksisen, mens arbeidet i arbeidsgruppen pågår.

4.4 Konsekvensvurdering

En videreføring av dagens gruppeinndeling i kystfiskeflåten vil gi aktørene bedre forutsigbarhet for framtidig drift og være ressursbesparende for forvaltning og næringen. En eventuell innføring av lasteromsbegrensninger eller andre størrelsesparametre til erstatning for faktisk lengde vil gi fartøyeierne større frihet i fartøyutformingen. Dette kan bidra til bedre ivaretagelse av klimahensyn og hensyn til sikkerhet og arbeidsmiljø dersom fartøyeier ser det formålstjenlig. Klimamålene slår

fast at Norge skal redusere utslippet av klimagasser med 50 til 55 prosent innen 2030, og at Norge skal bli et lavutslippssamfunn i 2050. Utslippene skal reduseres med 90 til 95 prosent sammenlignet med utslippsnivået 1990. Dette innebærer at fiskeflåten må gjennomgå en vesentlig grønn omstilling i tiårene som kommer. Utviklingen av alternative og mer klimavennlige drivstoff drives fram i maritim sektor, og bør også komme fiskeflåten til gode.

Samtidig vil innføring av lasteromsvolum kunne medføre større ressursbruk for næring og forvaltning knyttet til søknadsprosesser. Dersom en skal anvende andre parametre enn faktisk lengde, vil det være behov for å sette av ressurser til å utvikle en ny målemetode, og til kontroll av de nye målene.

Det er positivt i et bærekraftperspektiv dersom mer av det som tas ut av havet ender opp som mat. En fartøyutforming som er tilpasset et lavest mulig klimaavtrykk vil også være positivt for klima og miljø. I en markedssituasjon hvor dokumentasjon av bærekraft er viktigere enn i dag vil det være positivt om flåtens klimaavtrykk reduseres. Dersom endrede krav til fartøyutforming bidrar til å heve kvaliteten på råstoffet, vil sjømatindustrien kunne lage flere og mer holdbare produkter og dermed ta mer betalt, noe som vil være viktige forutsetninger for å øke bearbeidningen. I dag har man derimot markedsmekanismer i førstehåndsomsetningen som bidrar til å premiere kvantum over kvalitet. Det er derfor ikke gitt at høyere kvalitet og lavere kvantum vil gi høyest verdiskaping på kort sikt. En fiskeflåte som er best mulig tilpasset et lavest mulig klimaavtrykk og best mulig ivaretagelse av råstoffet vil også kunne være negativt med tanke på å bevare en differensiert og stedbundet flåte. En fartøyutforming som sikrer bedre kvalitet, vil trolig innebære større og mer mobile båter som kan flytte seg over større avstander. Økt kvalitet vil samtidig være positivt for sjømatindustrien og kan bidra til å øke sysselsettingen i industrien på land.

5 Fordeling av strukturgevinst

Det har over tid vært ulike ordninger for effektivisering og kapasitetstilpasning i norsk fiskerinæring. Ordningene har som formål å bidra til å tilpasse kapasiteten i kystflåten bedre til ressursgrunnlaget. Videre skal de legge til rette for en mer lønnsom fiskerinæring, gi større muligheter for fornying av flåten og bidra til å skape attraktive arbeidsplasser. Det har samtidig vært tverrpolitisk enighet om å legge til rette for et spredt og variert eierskap i næringen.

Strukturordninger i fiskeflåten har vært et sentralt virkemiddel for å oppnå en bærekraftig forvaltning av norske fiskeressurser. Sammen med adgangsbegrensninger og fiskerireguleringer har innføringen av strukturordninger bidratt til å redusere antall fartøy og øke lønnsomheten i den lukkede norske fiskeflåten.

Dagens strukturkvoteordninger er frivillige ordninger som innebærer at et rederi kan øke et fartøys kvotegrunnlag som følge av at et annet fartøy tas ut av fiske, slik at kvotegrunnlaget samles på førstnevnte fartøy. Flere fartøyeiere kan gå sammen om en slik transaksjon og fordele kvotegrunnlaget mellom sine fartøy.

Det gjelder en rekke vilkår for bruk av strukturkvoteordningene: Ett fartøy må tas ut av fiske, slettes i merkeregisteret og det må oppgi hele sitt kvotegrunnlag, struktureringen må skje innad i relevant gruppe, deler av kvotegrunnlaget blir i noen grupper avkortet og omfordelt til øvrige fartøy i gruppen, og det er satt tak på hvor mange strukturkvoter et fartøy kan tildeles. Kvotetaket beregnes med utgangspunkt i såkalte kvotefaktorer som er knyttet enten til grunnkvoter eller strukturkvoter. Dette vil i meldingen omtales som kvotefaktorer som tilhører enten grunnkvoter eller strukturkvoter, selv om det i pelagiske fiskerier som ringnot og pelagisk trål er snakk om såkalte «basistonn».

Av begrensningene i strukturkvoteordningen er tidsbegrensningen blant de mer betydningsfulle. Da forhåndsfastsatt tidsbegrensning ble gjeninnført i 2007, ble det argumentert for at dette ville motvirke tendensene til økt eierkonsentrasjon og geografisk konsentrasjon. Tidsbegrens-

ningen har også hatt som intensjon å være uttrykk for at fiskeressursene tilhører fellesskapet.

En strukturkvote tildeles for ett år av gangen, og kan tildeles i inntil 20 år. Strukturkvoter som ble tildelt første gang før 2007 kan tildeles i inntil 25 år regnet fra og med 2008. De første strukturkvotene vil utløpe ved utgangen av 2026, og strukturgevinst vil komme til fordeling fra 2027. Deretter vil strukturkvoter utløpe de påfølgende årene etter hvert som tidsbegrensningene for strukturkvotene inntreffer. Majoriteten av strukturkvotene utløper i 2032, men også i 2027 utløper en stor andel av strukturkvotene.

Tidsbegrensningens umiddelbare funksjon er således at strukturkvotene som er tildelt fartøyet faller bort. Samtidig oppstår det en strukturgevinst som tilsvarende de kvotefaktorer som faller bort, og som staten kan fordele. Strukturgevinst er et samlebegrep for kvotegrunnlag som kan fordeles etter at tilsvarende kvotegrunnlag har mistet sin fartøytilknytting av bestemte årsaker. Strukturgevinst oppstår både ved avkorting av kvotegrunnlag i forbindelse med ordinær strukturering og når tidsbegrensningene på 20/25 år i strukturkvoteordningene utløper. Drøftingen i dette kapittelet gjelder *hvordan* strukturgevinsten fra utløpte tidsbegrensninger på 20/25 år skal fordeles.

Strukturkvoter utgjør i dag rundt halvparten av kvotegrunnlaget i de fem viktigste kommersielle fiskeriene. Det øvrige kvotegrunnlaget utgjøres av såkalte grunnkvoter som ikke har vært strukturert. Grunnkvoter er kvoter som tildeles årlig, men er uten tidsbegrensning på 20/25 år.

Utløpet av strukturkvoter kan innebære store endringer i kvoter og driftsgrunnlag for enkeltrederier som berøres. De samlede verdiene fra strukturkvotene som utløper representerer verdier på i størrelsesorden 70 mrd. kroner. Alle kvoter er tildelt vederlagsfritt av staten. Dette er imidlertid ikke til hinder for at private parter kan avtale kvotepriser seg i mellom i forbindelse med salg av fartøy for fortsatt drift eller splitting av fisketillatelser mellom rederier.

5.1 Bakgrunn for strukturvoteordningen

Gjeldende tidsbegrensninger i strukturvoteordningene ble foreslått av Stoltenberg II-regjeringen i St.meld. nr. 21 (2006–2007) *Strukturpolitikk for fiskeflåten* (Strukturkvotemeldingen). Her begrunner regjeringen sitt standpunkt slik:

Dette vil medvirke til å realisere regjeringens mål om en fiskeripolitikk som bidrar til en rettferdig fordeling av ressursene, blant annet fordi en forhåndsfastsatt tidsbegrensning i strukturvoteordningen vil motvirke tendensene til økt eierkonsentrasjon og geografisk konsentrasjon. Videre mener regjeringen at det vil være en styrke for næringen at en gjennom dette forslaget legger til rette for å opprettholde en variert eierskapsstruktur, og at fiskeripolitikken dermed legger til rette for å ta vare på de lokalt forankrede fiskebåtrederiene.

Forslaget vil legge til rette for en fiskeflåte som bidrar til aktivitet og sysselsetting langs hele kysten, i samsvar med deltakerlovens formål om å øke lønnsomhet og verdiskaping i næringen og gjennom dette å trygge bosetning og arbeidsplasser i kystdistriktene, og legge til rette for at høstingen av de marine ressursene fortsatt skal komme kystbefolkningen til gode.

At tidsbegrensningen skal føre til en mer rettferdig fordeling av ressursene i næringen handler om hvordan strukturgevinsten fordeles når tidsbegrensningen utløper. I Strukturkvotemeldingen fra 2007 er det forutsatt at strukturgevinsten blir fordelt innad i fartøygruppen etter utløpet av tidsperioden. En intensjon med tidsbegrensningen var med andre ord at effektiviseringen skulle komme flere til gode, ikke bare fartøyene som på et gitt tidspunkt var i posisjon til å gjøre slike investeringer.

På side 62 i strukturkvotemeldingen heter det:

En stabil fordeling mellom fartøygruppene er derfor også en grunnleggende forutsetning for at strukturtiltakene i de ulike gruppene skal få den tilsktede effekt. Strukturering må skje innenfor forutsigbare, langsiktige rammer for kvotefordelingen, og strukturgevinsten må tilfalle fartøyene i den aktuelle gruppen. Bare da vil den enkelte næringsutøver på forsvarlig vis kunne vurdere sine alternative muligheter.

På side 84 heter det:

Standpunktet om at kvotefordelingen mellom gruppene ligger fast, og at strukturgevinsten derfor tilfaller de gjenværende fartøy i samme reguleringsgruppe, legges fortsatt til grunn.

På side 102 heter det:

For det andre må det presiseres at det ikke vil bli slik at det samlede kvotegrunnlaget for den som blir tildelt strukturkvote, som består av grunnkvote pluss strukturkvote, vil falle bort etter utløpet av den forhåndsfastsatte tidsbegrensningen. Grunnkvoten består. Grunnkvoten vil faktisk også øke – alle andre forhold like – som følge av refordelingen i gruppen av den samlede strukturkvoteandelen etter utløpet av tildelingsperioden.

I den påfølgende behandlingen på Stortinget stilte regjeringspartiene (Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk venstreparti) seg bak regjeringens forslag. Høyre (H), Fremskrittspartiet (FrP), Kristelig folkeparti (KrF) og Venstre (V) ønsket ikke tidsbegrensede kvoter.

19. juni 2015 satte regjeringen Solberg ned et utvalg som blant annet skulle komme med en vurdering av hvordan spørsmålet om forhåndsfastsatt tidsbegrensning av strukturkvoter skulle behandles. Utvalget la 14. desember 2016 frem NOU 2016: 26 *Et fremtidsrettet kvotesystem* der flertallet foreslo at gjeldende strukturkvoter burde konverteres i forbindelse med at tidsbegrensningen ble fjernet. I *kvotemelding 1* foreslo Solbergregjeringen at fartøy kunne gis mulighet til å søke om konvertering av strukturkvoter til kvotefaktorer med 15 års lengre varighet enn pålydende tidsbegrensning. Konvertering ble foreslått å være frivillig. Deler av strukturgevinsten ved konvertering ble foreslått at skulle fordeles innenfor de fartøygruppene det gjelder. Det ble foreslått at 20 pst. av strukturgevinsten som oppstår ved konvertering av strukturkvoter skulle tilføres en kvotebeholdning. Andelene i denne kvotebeholdningen skulle leies ut innenfor de fartøygrupper som hadde bidratt til kvoteandeler til kvotebeholdningen. Provenyet fra en slik utleie skulle tilfalle staten. Provenyet ble nøkternt estimert til å utgjøre om lag 100 mill. kroner.

Kvotemelding 1 ble lagt frem for Stortinget den 21. juni 2019 og behandlet den 7. mai 2020. Det ble bestemt at det ikke skulle etableres en statlig kvotebeholdning, og at tidsbegrensningen i strukturvoteordningen ikke skulle forlenges.

Tabell 5.1 Viktigste fartøygrupper i fisket etter torsk, hyse og sei i nord, samt makrell og nvg-sild. Strukturgrad, andel av kvotene på strukturkvoter og utløp av tidsbegrensning for andeler av kvotene (mai 2022)

Art	Fartøygruppe	Andel (i %)	Struktur- grad	Kvote- andel av struktur- kvoter	Andel av strukturkvoter som utløper i				
					2026	2027	2028– 2031	2032	2026– 2032
Torsk N (90 %)	Torsketrål	33	62,6 %		4,9 %	15,6 %	8 %	70 %	98,5 %
	Konvensjonell havfiskeflåte	9	68,9 %		3,6 %	12 %	6,5 %	74,4 %	96,5 %
	Konvensjonell kystflåte	58	41,1 %	50,1 %	-	24,1 %	14,2 %	29,7 %	68 %
Sei N (93 %)	Torsketrål	31	64,2 %		4,5 %	15,7 %	8,1 %	68,8 %	97,1 %
	Seitrål	8	67,3 %		-	16 %	25,7 %	58,4 %	100 %
	Konvensjonell havfiskeflåte	4	41,8 %		-	-	-	97,4 %	97,4 %
	Konvensjonell kystflåte	31	40,8 %		-	24,3 %	14,3 %	29,8 %	68,3 %
	Seinot N	26	52,4 %	53,1 %	-	16,1 %	10,5 %	33,7 %	60,3 %
Hyse N (94 %)	Torsketrål	39	62,6 %		4,9 %	15,6 %	8 %	70 %	98,5 %
	Konvensjonell havfiskeflåte	12	70,6 %		3,2 %	10,2 %	3,8 %	77,3 %	96,8 %
	Konvensjonell kystflåte	50	41,5 %	51,2 %	-	24,1 %	13,7 %	29,5 %	67,3 %
Makrell (99 %)	Ringnot	71	25,6 %		3,7 %	14,5 %	-	57,4 %	75,5 %
	Makrelltrål	4	71,3 %		2 %	12,5 %	13,5 %	57,9 %	85,9 %
	SUK ¹	6	16,7 %		-	50 %	-	25 %	75 %
	Kystmakrell	19	41,1 %	29,7 %	-	30,5 %	13,4 %	27,8 %	71,7 %
nvg-sild (99 %)	Ringnot	49	25,6 %		3,7 %	14,5 %	-	57,4 %	75,5 %
	nvg-trål	10	73,6 %		3,8 %	17,4 %	11,8 %	52,7 %	85,7 %
	Kystnot	41	59,1 %	43,9 %	0,8 %	18,3 %	17,4 %	46,3 %	82,8 %

¹ Ringnotfartøy (snurpenotfartøy) uten konsesjon (SUK)

Kilde: Fiskeridirektoratet

5.1.1 Strukturgrad i ulike fartøygrupper

Graden av strukturering varierer mellom fartøy, fartøygrupper og på tvers av de ulike fiskeriene. Strukturgraden er andelen relevante kvotefaktorer knyttet til strukturkvoter. Per november 2022 hadde 509 av de 839 fartøyene som hadde adgang til å strukturere benyttet seg av strukturkvoteordningen. Dette gjaldt 127 av 158 fartøy i havfiskeflå-

ten og 382 av 681 fartøy i kystfiskeflåten. Tabell 5.1 gir en oversikt over variasjonen i strukturgraden mellom sentrale fartøygrupper som fisker på de fem viktigste artene i norske fiskerier; torsk, sei, hyse, makrell og nvg-sild, i 2022¹.

¹ I tillegg til de fem artene i tabell 5.1 er det kvoteregulerte fiskerier der lukkede grupper har tilgang til strukturkvoter også for lodde, sei i sør, reke i sør, reke ved Grønland, torsk i sør, nordsjø-sild, kolmule og brisling.

Første kolonne viser hvor stor andel av norsk kvote som fordeles til det aktuelle lukkede fiskeriet i 2022 (disponibel kvote for lukkede fiskerier i prosent av norsk kvote).

Av andre kolonne fremgår de viktigste fartøygruppene i det aktuelle lukkede fiskeriet.

Tredje kolonne viser hvor stor del av disponibel kvote, i prosent, som fordeles den aktuelle fartøygruppen (avrundet).

Fjerde kolonne angir strukturgraden til fartøygruppen, det vil si hvor stor del av totalt kvotegrunnlag som strukturkvoter utgjør i den enkelte gruppen. Denne variabelen er ikke et fullgodt mål på struktureringen, som følge av avkorting og tidligere strukturering uten bruk av strukturkvoteordninger (eksempelvis kondemnering).

Femte kolonne viser den samlede strukturgraden for det lukkede fiskeriet. Dette er summen av produktene «andel til fartøygruppa» (kolonne 3) multiplisert med «strukturgrad» (kolonne 4).

Tabellen viser at strukturgraden i pelagiske fiskerier er lavere enn i bunnfiskeriene. Dette skyldes særlig en lav strukturgrad i ringnot, der mange fartøy ble tatt ut før innføringen av strukturkvoteordningen, og at de høyt strukturerte pelagiske trålgruppene har en liten andel av disponibel kvote.

De fem siste kolonnene viser hvor stor andel av strukturkvotene som utløper i enkelte år eller perioder, mellom 2026 og 2032.

De fleste strukturkvotene vil utløpe på samme tid – i hovedsak i 2032 og i 2027 – som følge av tidsbegrensningen som ble innført fra 2008 og på hhv. 25 år for strukturkvoter tildelt første gang før 2007 og 20 år for nye strukturkvoter fra 2007.

I havfiskeflåten og kystfiskeflåten vil mer enn henholdsvis 75 og 60 pst. av strukturkvotene utløpe i perioden 2026–2032. I fisket etter torsk, hyse og sei nord for 62° N vil mer enn 95 pst. av strukturkvotene til havfiskeflåten utløpe i denne perioden.

Kolonnen for 2026 illustrerer at det ikke ble tildelt nye strukturkvoter andre halvår 2007 (etter strukturpausen ble opphevet) innen lukket gruppe konvensjonell kyst i nord og kystmakrellgruppen (både garn/snøre og not). Videre illustrerer tabellen at 2032 er toneangivende for utløp av tidsbegrensningene i havfiskeflåten, som har sammenheng med konverterte enhetskvoter eller strukturering som skjedde før strukturstoppen. Også for de fleste kystfartøygruppene i tabellen finner man at en overvekt av strukturkvoter utløper i 2032, men her er utløpet i 2027 nesten like stort for mange grupper.

5.2 Høringsforslag

I regjeringens tiltredelseserklæring ble det varslet at det skulle fremmes en ny melding der blant annet fordeling av strukturgevinst skulle avklares. Den 6. juli 2022 sendte Nærings- og fiskeridepartementet et notat om fordeling av strukturgevinst fra utløpte strukturkvoter på høring². I høringsnotatet ble det skissert tre modeller for fordeling av strukturgevinst til fiskeflåten når tidsbegrensningen utløper, i tillegg til flere alternative løsninger hvor strukturgevinsten ble delvis fordelt til andre formål. Høringsinstansene ble også oppfordret til å vurdere andre modeller. Majoriteten av høringsinstansene tar til orde for å fordele strukturgevinsten til gruppene som har hatt tilgang til strukturkvoteordningen. Ingen høringsinstanser støttet forslaget om en fordeling av strukturgevinst etter modell 1. Dette var den modellen som ble vedtatt i Stortinget ved behandling av *kvotemelding 1*.

Mange høringsinstanser tar ikke stilling til hvilken modell som bør anvendes. Mer enn halvparten av høringsinstansene som eksplisitt tar stilling til fordelingsmodell, ønsker en fordeling etter modell 2. Åtte høringsinstanser presiserer ikke en foretrukket modell, men ønsker at strukturgevinsten fordeles i de grupper der strukturkvotene opprinnelig ble hentet fra. En høringsinstans tar til orde for en fordeling etter modell 3. Norges Fiskarlag foreslo en ny modell, som departementet drøftet og konsekvensutredet og deretter sendte på høring den 20. desember 2022³. Denne modellen ble kalt modell X.

5.2.1 Oppsummering av høringsnotatenes modeller

I høringsnotatene ble ulike modeller drøftet og konsekvensvurdert.

Modell 1 tar utgangspunkt i Stortingets vedtak ved behandlingen av *kvotemelding 1*. I modell 1 fordeles strukturgevinst relativt etter grunnkvote etter faktisk lengde, ikke etter gjeldende grupper (hjemmelslengde). Det ble i høringsnotatet vist til at en gruppeinndeling etter faktisk lengde vil endre gruppene, og det vil oppstå omfordelingseffekter dersom strukturgevinsten skal fordeles til nye (faktisk lengde-) grupper og ikke til gjeldende hjemmelslengdegruppe.

Modell 2 tar utgangspunkt i de signaler for fordeling som ble gitt i St.meld. nr. 21 (2006–2007)

² Høringsnotat og høringsssvar ligger på Regjeringen.no

³ Høringsnotat og høringsssvar ligger på Regjeringen.no

Strukturpolitikk for fiskeflåten (Strukturkvotemeldingen). I denne modellen fordeles strukturgevinst relativt til grunnkvotefaktor til gjeldende grupper.

Det ble i høringsnotatet vist til at en fordeling av strukturgevinst, utelukkende til grunnkvoter, antas å ha en bevarende effekt på dagens fartøysammensetning. Spesielt frem til og med 2027 og 2032, når en stor andel strukturkvoter utløper, vil en fordeling til grunnkvote etter denne modellen gi sterkere insentiv til å opprettholde antall grunnkvotefaktorer framfor fortsatt strukturering. Dette gjelder spesielt i de fartøygruppene hvor det er høy strukturgrad, det vil si hvor det er stor andel utløpende faktorer. Årsaken er at grunnkvotefaktorene gir opphav til en større strukturgevinst.

Modell 3 baserer seg på tidligere praksis ved fordeling av strukturgevinst fra avkorting. I modell 3 fordeles strukturgevinsten til både grunn- og strukturkvote. Det ble i høringsnotatet vist til at denne modellen i større grad vil tilgodese fartøy som har strukturert. Disse tildeles en større andel av strukturgevinsten enn ved en fordeling til kun grunnkvote. For ustrukturerte eller lite strukturerte fartøy, vil en fordeling etter både grunn- og strukturkvote gi en lavere årlig strukturgevinst enn en fordeling relativt til grunnkvotefaktorer. Modellen kan dermed øke insentivet til strukturering, motivert ut fra ønsket om fremtidig strukturgevinst, siden et fartøys beholdning av strukturkvoter også vil gi strukturgevinst.

Modell X innebærer at strukturgevinst fordeles både til et fartøys grunnkvote og strukturkvote, men med større vekt på grunnkvotefaktorer: For hvert år det utløper strukturkvoter, så fordeles strukturgevinsten slik at den er dobbelt så stor per grunnkvotefaktor som per strukturkvotefaktor. Det ble i høringsnotatet vist til at denne fordelingen kan kategoriseres som en mellomting mellom modell 2 og modell 3.

Alternative modeller for fordeling av strukturgevinst ble også drøftet i høringsnotatet. De varierte fra alternativer der strukturgevinsten ble fordelt delvis til fartøygruppene som har hatt tilgang på strukturkvoteordning og delvis til andre samfunnsnyttige formål; som rekruttering, utviklingskvoter til sjømatindustrien, tilrettelegging for «det grønne skiftet», innkreving av ressursrenteskatt, eller for å tilgodese fartøy som hittil ikke har tatt del i strukturering og produktivitetsvekst.

5.3 Vurdering

5.3.1 Strukturgevinst som virkemiddel til omfordeling

Staten har stor grad av reguleringsfrihet i forvaltningen av fiskeriene. Et uttrykk for dette finner en i forarbeidene til havressursloven som både understreker myndighetenes stabile politikk og den rettslige adgangen til å endre regulering, også mellom gruppene, se Ot.prp. nr. 20 (2007–2008) s. 72:

Det er likevel viktig å understreke at det ei tid no har vore eit politisk mål å ikkje endre kvotefordelinga mellom gruppene i særleg grad. Bakgrunnen er at stabilitet i fordelinga mellom gruppene blant anna har vore sett på som eit viktig verkemiddel i arbeidet med å strukturere flåten.

Rettsleg sett kan styresmaktene likevel innanfor rammene av saltvassfiskelova § 5 tredje ledd også endre fordelinga og «styrkeforholdet» mellom grupper så lenge omsyna som ligg bak avgjerdene fell innanfor formålet med reguleringsføresegnene og dei formåla lova generelt skal fremje.

Denne reguleringsfriheten gjelder også som et utgangspunkt ved fordeling av strukturgevinst.

Fordeling av strukturgevinst kan brukes som virkemiddel til omfordeling av kvoter mellom fartøygrupper eller som virkemiddel for å ivareta andre politisk prioriterte områder. I høringsnotatet av 6. juli 2022 ble mulige alternative anvendelser av strukturgevinsten skissert. Det ble vist til at deler av strukturgevinsten kan allokere til for eksempel oppfølging av Bearbeidingsutvalgets foreslåtte tiltak om utviklingskvoter for sjømatindustrien. Videre at det kan gis et tilskudd i form av kvoter til aktører som iverksetter tiltak for å begrense utslipp av klimagasser, som rekrutteringskvoter, eller økte kvoter til ulike kvotebonusordninger. Deler av strukturgevinsten kan også brukes til å styrke kvotegrunnelaget til prioriterte fartøygrupper.

Regjeringen har vurdert hvorvidt strukturgevinsten skal brukes til andre formål enn omfordeling innad i de fartøygrupper som har tilgang til strukturkvoteordningen. Regjeringen har etter en helhetsvurdering kommet til at Strukturkvotemeldingens klare forutsetninger om fordeling tilbake til gruppen veier svært tungt, selv om staten i dag ikke er bundet av disse forutsetningene. Dette baserer seg på en helhetlig vurdering om at inten-

sjonen med tidsbegrensede strukturkvoter har vært at effektiviseringen skal komme flere i gruppen til gode, ikke bare de fartøyene som på et gitt tidspunkt var i posisjon til å gjøre slike investeringer.

Regjeringen mener på denne bakgrunn at fordelingen av strukturgevinst bør fordeles til den gruppen kvotegrunnlaget kommer fra. Dette er i tråd med forutsetningene i Strukturkvotemeldingen fra 2007.

Det vises ellers til kapittel 7 der fordeling av kvotegrunnlaget for torsk nord for 62 grader mellom konvensjonelle grupper drøftes.

5.3.2 Strukturgevinst som virkemiddel for økt økonomisk bidrag til fellesskapet

Strukturkvotene innebærer betydelige verdier, og en betydelig del av disse består av ressursrente som er omtalt nærmere i kapittel 10. Dette betyr at strukturgevinsten også kan innrettes slik at næringens bidrag øker. Nofima og Menon har hatt oppdrag om å tallfeste verdiene og å vurdere potensielle innkrevingsmetoder.

Nofima⁴ har i 2023 foretatt en vurdering av de samlede kvoteprisene på bakgrunn av tre ulike kilder: Lønnsomhetsundersøkelsen for fiskeflåten, Skatteetatens kostprisregistreringer for strukturtilatelse og prisanslag fra fartøymeklere. Nofima viser til at ingen av kildene gir tilstrekkelig informasjon til å gi et estimat på den samlede verdien av kvoter i norske fiskerier. De har likevel kommet til et grovt og konservativt anslag på kr 129 mrd. kroner i samlet kvoteverdi. Dersom en hadde hatt prisanslag for alle kvoter i alle fartøygrupper, ville tallet for samlet kvoteverdi trolig vært høyere. Nofima anslår videre at samlet verdi av strukturkvotene vurderes til å være om lag halvparten av dette, eller i størrelsesorden 70 mrd. kroner.

Menon (2023)⁵ har på oppdrag for Nærings- og fiskeridepartementet vurdert markedsverdien av kvotegrunnlaget i fartøygruppene torske-trål, ringnot og pelagisk trål⁶. Disse fartøygruppene står for rundt halvparten av fangstverdien i norske fiskerier. Menon peker på at de er relativt konsoliderte og at det derfor er grunn til å tro at de står for en større andel av den realiserte øko-

Tabell 5.2 Nåverdi av meravkastningen fra ulike kvotegrunnlag. Tall i mill. 2022-kroner.

Kvotetype	Torske-trål	Ringnot	Pelagisk trål
Grunnkvoter	12 100	26 800	1 900
Strukturkvoter	18 100	7 600	5 900
Andre kvoter	3 000	1 600	100
Sum	33 200	36 100	8 000

Kilde: Menon Economics

nomiske avkastningen i fiskeriene. Menon anslår nåverdien av kvotegrunnlaget i disse fartøygruppene til å være omtrent 77 mrd. kroner. Verdien av kvotefaktorene som i dag er strukturkvoter anslås å være ca. 32 mrd. kroner, eller omtrent 40 pst. av det samlede kvotegrunnlaget.

Menon peker i sin rapport på at et vederlag kan være i størrelsesorden 40 pst. av verdien av strukturgevinsten, og drøfter kort avgifter, fastpris og auksjonsbaserte modeller for innkreving. De to sistnevnte påpekes ikke å gi samme type vridninger i drifts- og investeringsinsentiver som førstnevnte. Videre nevnes en ordning med leie av konsesjoner hvor prisen i praksis er en fastpris spredt over tid. Menon fremhever at det er relevant å ta hensyn til næringsspesifikke forhold, inkludert graden av annenhåndsomsetning av kvoter og i hvilken grad ressursrentene allerede er «solgt ut av næringen». Menon påpeker at anslagene deres ikke er direkte sammenlignbare med anslag på ressursrenten, fordi de ikke har trukket fra alle produktsubsidier eller lagt til alle produktskatter.

Nofima⁷ drøfter vederlag for strukturgevinsttildeling opp mot auksjon av utløpte strukturkvoter, avgift på disse eller en generell avgift (som for eksempel produktavgiften) på førstehåndsverdien fra fiske, samt kort om en ekstraskatt på konstanstrømmen (slik som forslaget om grunnrenteskatt i havbruksnæringen). Innledningsvis ses det også opp mot drivstoffsubsidiene til flåten. Med utgangspunkt i en avgift for torske-trål finner Nofima å kunne kreve en årlig avgift for tildelt strukturgevinst per faktor som beløper seg til 1,7 mill. kroner for torsk, 350 000 kroner for hyse, 480 000 kroner for sei i nord og

⁴ Kvoteverdier i norske fiskerier, Isaksen og Dreyer 2023

⁵ Grønvik, O.M., I.N. Hole og P.F. Johnsen (2023). «Vurdering av modeller for fordeling av strukturgevinst.» Menon Economics, Oslo. 21. feb., 25 s.

⁶ 70 ringnotfartøy, 37 torske-trål og 16 pelagisk trålfartøy. Totalt 123 fartøy i 2021.

⁷ Nyrud, T., E. Hogrenning og B. Dreyer (2023). «Økonomiske konsekvenser av ulike modeller for tilbakeføring av strukturkvotene.» Rapport K-15/2023. Nofima, Tromsø. 20. feb., 13+34 s.

966 000 kroner for sei i sør. Det gir et samlet vederlag på kr. 151 millioner fra torsketralgruppen. Dette vederlaget kan redusere driftsmarginen i gruppen med inntil 5 prosentpoeng. Driftsmargin har vært på om lag 26 pst. i årene 2019–2021.

Nofima og Menons rapporter viser at strukturgevinsten representerer store verdier for samfunnet og for rederne, selv om anslagene er usikre. Anslagene gir etter departementets vurdering likevel en indikasjon på verdiene av kvotegrunnlaget i de mest konsoliderte fartøygruppene.

I Norge har flere næringer eksklusiv tilgang til verdifulle naturressurser, som vannkraft, petroleums- og havbruksnæringen. En slik eksklusiv tilgang kan gi opphav til en ekstraordinær avkastning (grunnrente). Prinsippet om at fellesskapet skal ha en andel av avkastningen ved utnyttelsen av fellesskapets naturressurser som gir ekstraordinær avkastning, har tjent Norge godt. I Hurdalsplattformen er regjeringen tydelig på at lokalsamfunn og fellesskapet bør få en rettferdig andel av verdien som skapes ved å utnytte fellesskapets naturressurser. I tillegg kan ressursrenten som oppstår ved utnyttelsen av naturressurser, skattlegges relativt høyt uten at skatten svekker insentivene til å ta ressursene i bruk. Inntekter fra nøytrale grunnrenteskatter kan benyttes til å holde vridende skatter lavere og dermed gjøre skattesystemet som helhet mer effektivt.

Strukturgevinsten kan brukes som virkemiddel for å øke næringens finansielle bidrag til fellesskapet. Dette kan gjøres samtidig som den fordeles på fartøy innenfor den definerte rollen i struktursystemet, og kan oppnås på ulike måter. Strukturkvotene kan for eksempel gis en verdi slik at tildeling av et kvotetillegg fra strukturgevinsten vil kreve et finansielt bidrag fra den som mottar kvotetillegget.

Regjeringen mener etter en helhetsvurdering at strukturgevinsten skal tildeles vederlagsfritt til eksisterende rederier. Fiskeflåtens bidrag til fellesskapet drøftes i kapittel 10 om ressursrente fra næringen.

5.3.3 Fordeling av strukturgevinst til fartøygrupper

Innledningsvis oppsummeres de ulike modellene som ble drøftet i høringsnotatet. Modell 1 tok utgangspunkt i Stortingets vedtak om strukturgevinsten skal fordeles til den fartøygruppen fartøyet tilhører når tidsbegrensningen inntreffer, og

fordeles relativt etter grunnkvote. Da fordeles strukturgevinsten relativt etter grunnkvote på bakgrunn av fartøyets faktiske lengde, og ikke etter gjeldende hjemmelslengde. Det ble i høringsnotatet vist til at en slik fordeling av strukturgevinst vil forutsette at gruppeinndelingen i kystfiskeflåten endres, og at dette vil føre til omfordelinger mellom fartøygruppene. Siden regjeringen foreslår å videreføre dagens gruppeinndeling etter hjemmelslengde, anses modell 1 som uaktuell og drøftes derfor ikke i det følgende.

Modell 2 er skissert på bakgrunn av Strukturkvotemeldingen fra 2007. I denne modellen fordeles strukturgevinst relativt til grunnkvotefaktor til gjeldende grupper. I St.meld. nr. 21 (2006–2007) heter det på side 93: «*I et system hvor strukturkvotene tildeles med en forhåndsfastsatt tidsbegrensning, vil de etter utløpet av denne tidsbegrensningen bli omfordelt mellom fartøyene i gruppen, også til de fartøy som har hatt strukturkvote.*»

Fordeling etter modell 2 tilgodeser alle gjenværende fartøy i gruppen, også fartøy som ikke har strukturert. Det vises i høringsnotatet til at en slik fordeling vil gi sterkere insentiv til å opprettholde antall grunnkvotefaktorer fremfor fortsatt strukturering. Dette gjelder spesielt i de fartøygruppene hvor det er høy strukturgrad, dvs. hvor det er stor andel utløpende faktorer. Årsaken er at grunnkvotefaktorene gir opphav til en større strukturgevinst. Dette kan igjen medvirke til å opprettholde flere fartøy.

I modell 3 fordeles strukturgevinsten til både grunn- og strukturkvote. Denne metoden ble skissert på bakgrunn av praksisen for fordeling av strukturgevinst fra avkorting i kystgruppene, siden 2006. I høringsnotatet ble det vist til at denne modellen i større grad tilgodeser fartøy som har strukturert. Disse tildeles en større andel av strukturgevinsten enn ved en fordeling til kun grunnkvote (modell 2). For ustrukturerte eller lite strukturerte fartøy vil en fordeling etter denne modellen gi en lavere årlig strukturgevinst enn en fordeling relativt til grunnkvotefaktorer.

Som et resultat av høringsuttalelsen fra Norges Fiskarlag, ble modell X sendt på ny høring. I denne modellen vil det meste av strukturgevinsten fordeles på grunnkvotefaktorene, men noe fordeles også til strukturkvoter. Fordelingseffekten av modell X plasserer seg mellom modell 2 og 3.

Forskjellene mellom modellene 2, 3 og X gjelder mens det er gjenværende strukturkvoter. Etter de store utløpene i 2032 vil fordelingen være relativt lik mellom modellene. Dette drøftes nærmere i kapittel 5.6.

Høringsinnspillene viser at det var langt større tilslutning til modell 2 i den første høringen enn til modell 3. I den andre høringen fikk Norges Fiskerlags kompromissmodell tilslutning også fra Sjømat Norge. Et flertall av høringsinstansene ønsket fortsatt modell 2, blant annet Norges Kystfiskerlag, Pelagisk forening, Seitrålgruppen, Sjømatbedriftene, Fjordfiskeremnda, Sametinget, Nordland Fylkeskommune, Troms og Finnmark Fylkeskommune.

Regjeringen er opptatt av at fordeling av strukturgevinst etter modellene 2, 3 eller X ikke innebærer omfordeling mellom grupper. Regjeringen mener at strukturgevinsten bør fordeles etter modell X. Dette innebærer at strukturgevinsten fra utløpt tidsbegrensning på strukturkvoter fordeles til de grupper som har hatt tilgang til strukturvirkemidlet over en årrekke. Det meste av strukturgevinsten fordeles på grunnkvotefaktorene, men noe fordeles til strukturkvoter. For hvert år det utløper strukturkvoter vil strukturgevinsten fordeles slik at gevinsten per grunnkvotefaktor er dobbelt så stor som gevinsten per strukturkvotefaktor.

Den delen av strukturgevinsten som tildeles strukturkvotefaktorer får imidlertid den samme begrensede «levetid» som den strukturkvotefaktoren den fordeles til, og vil ved utløpet av tidsbegrensningene for disse strukturkvotefaktorene igjen fordeles til gjenværende fartøy, dersom regelverket for fordeling av strukturgevinst ikke er endret i mellomtiden.

Valget av modell for strukturgevinstfordeling i fiskeflåten reiser problemstillinger som best kan løses etter at Stortinget har tatt stilling til de overordnede prinsippene for fordeling av strukturgevinst. Dette er det naturlig at departementet følger opp etter stortingsbehandlingen, i dialog med fiskerinæringen og med høringsrunder der det er nødvendig. Dette gjelder i hovedsak problemstillinger knyttet til forholdet mellom tildelt strukturgevinst, eksisterende kvotetak og eierkonsentrasjonsregler. Det gjelder også om hvordan strukturgevinstspørsmålet skal behandles i fartøygrupper hvor strukturering har skjedd på tvers av grupper, som i finnmarksmodellen, mellom torsketral og seitrål, mellom nordsjøtrål og pelagisk trål og evt. andre grupper. Videre er det knyttet leveringsplikt til en del strukturkvoter, og det må vurderes hvordan dette skal håndteres når tidsbegrensningen løper ut.

5.4 Regjeringens forslag til tiltak

Regjeringen vil:

- Strukturgevinsten som oppstår når tidsbegrensede strukturkvoter utløper, skal fordeles med full effekt til grunnkvoter, og halv effekt til gjenværende strukturkvoter (modell X).

5.5 Konsekvensvurdering

5.5.1 Innledning og avgrensning

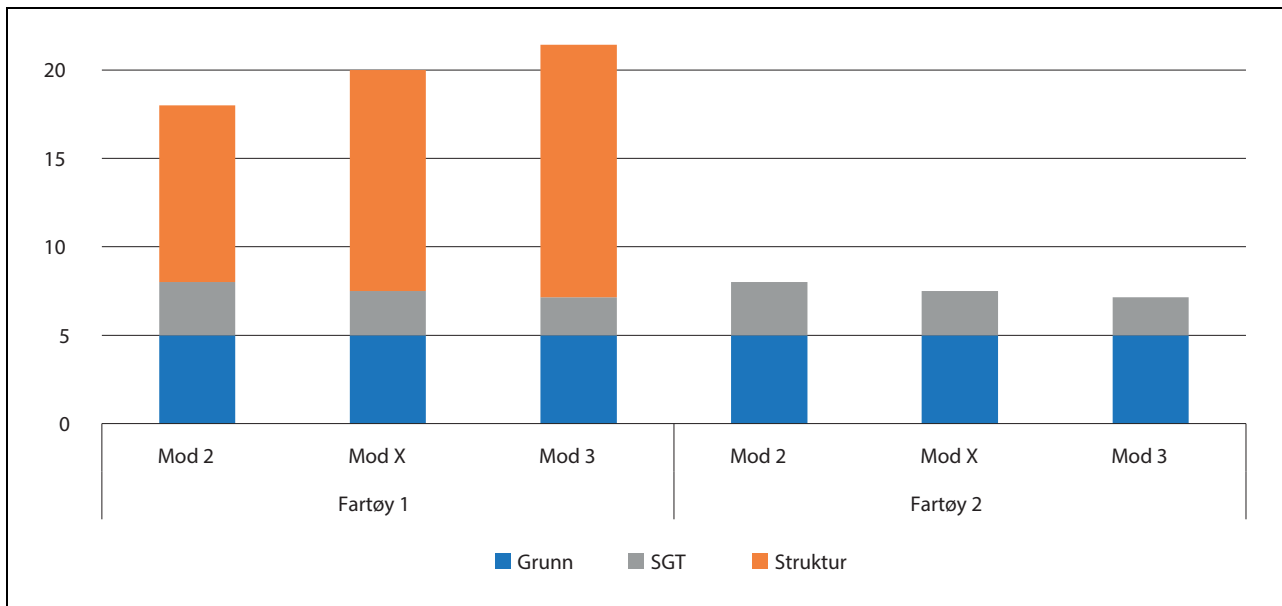
Dette kapitlet tar for seg virkningene av regjeringens forslag til tiltak som del av arbeidet med å fremskaffe et godt beslutningsgrunnlag. Problemstillingen og målene er tidligere beskrevet, slik at denne delen vurderer konsekvenser av relevante alternativer.

Hittil har ingen strukturgevinst fra utløpte strukturkvoter blitt fordelt. De relevante alternativene og spesielt nullalternativet er noe problematiske å identifisere. Det har vært gjennomført høringer om problemstillingen der fire ulike fordelingsmodeller ble beskrevet. Regjeringens forslag til tiltak er nettopp en av disse, modell X, og de øvrige kunne slik være alternativer å sammenligne med. Den hørte modell 1 synes ikke å være et relevant alternativ da den innebærer betydelige endringer i gruppeinndelingen, noe som det for dagens regjering ikke er aktuelt å gjennomføre. Modellene 2 og 3 har sterke likhetstrekk med forslaget, og vurderes som relevante alternativer.

Ettersom strukturkvotene har fått en definert varighet, er det i utgangspunktet naturlig å foreta en fordeling av strukturgevinsten ved tidsbegrensningens utløp. Et alternativ til dette kunne være å oppheve tidsbegrensningen. Stortinget har imidlertid bestemt at strukturkvotene ikke skal forlenges, men at strukturgevinsten skal fordeles. Dette stiller regjeringen seg bak, og dette er dermed ikke et aktuelt alternativ.

Et annet alternativ kunne være at strukturgevinsten som sådan ikke fordeles til noen, eventuelt at fordelingen utsettes på ubestemt tid, og at strukturkvotene bare slettes fra registrene etter hvert som tidsbegrensningen utløper. En slik behandling av strukturkvotene vil ha noen av de samme effekter som modell 3. Dette alternativet behandles ikke i det følgende.

Videre i konsekvensvurderingen benyttes de beskrevne modellene 2 og 3 som alternativer til modell X. Vurderingen tar for seg fordelingseffekter mellom fartøy, eiere og geografi, konsekvenser for økonomi og administrasjon, distrikts- og regionalpolitikk og samiske forhold.



Figur 5.1 Fordeling av strukturgevinst fra 30 utløpte strukturkvotefaktorer etter ulike modeller og fartøy. SGT er strukturgevinstilllegg til grunnkvote.

Kilde: Fiskeridirektoratet

5.5.2 Fordelingseffekter internt i fartøygruppene

De ulike modellene gir noe forskjellig fordeling av strukturgevinsten som gir ulike fordelingseffekter internt i fartøygruppene.

Rapporter fra Fiskeridirektoratet⁸ illustrerer og tallfester strukturgevinstdelingen for enkeltfartøy med ulike fordelingsmodeller. Rapportene gir dermed et godt utgangspunkt for vurdering av fordelingseffektene. I hovedsak er det relativt små forskjeller mellom fordelingsmodellene. For noen grupper, spesielt der strukturgraden er høy og varierende mellom fartøyene, kan det identifiseres enkeltfartøy der det er betydelig forskjell mellom modellene. Etter at alle strukturkvoter er utløpt vil disse forskjellene være utlignet. Det vil imidlertid fortsatt skje strukturering i flåten, og fremtidige struktureringer vil medføre forskjeller mellom modellenes fordeling også fremover. Fremtidig strukturering vil også påvirke den faktiske fordelingen ettersom det endrer forholdet mellom grunn- og strukturkvotefaktorer. Varigheten av forskjellene mellom modellene vil tilsvare restvarigheten på strukturkvoten.

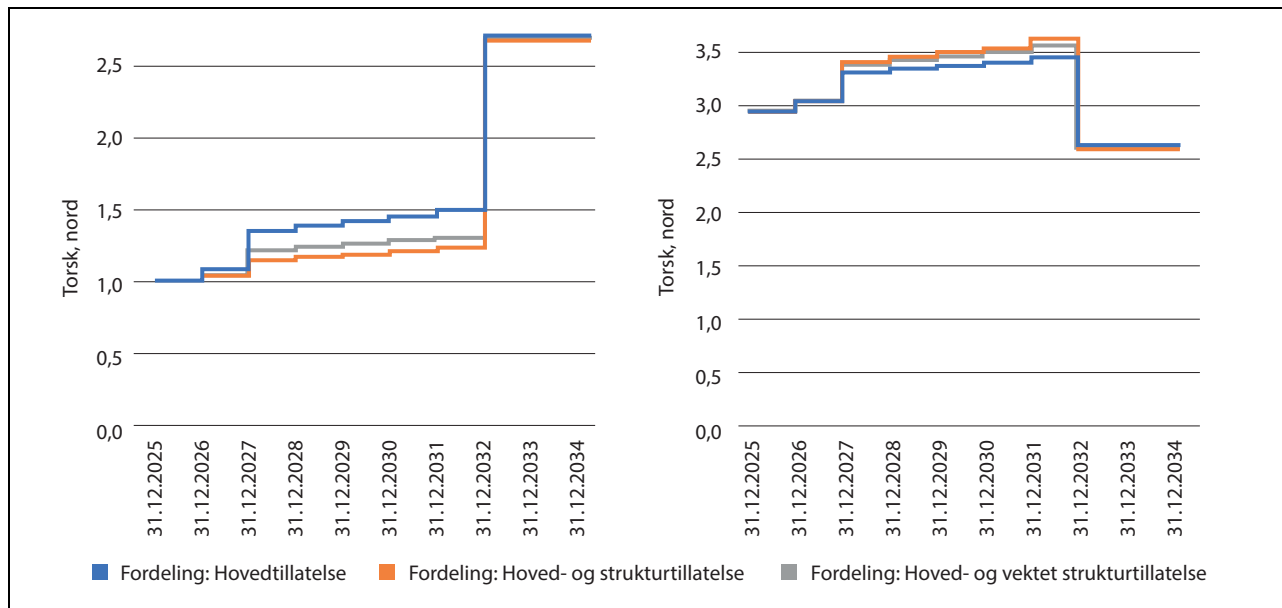
De generelle fordelingseffektene kan illustreres i en stilisert reguleringsgruppe og to eksempelfartøy – med og uten strukturkvoter. Begge fartøyene har en grunnkvote på 5 kvotefaktorer. Resultatene etter utløp av et gitt antall strukturkvotefaktorer, er vist i Figur 5.1. Fartøy 1 i figuren har en beholdning av 10 strukturkvoter, mens fartøy 2 bare har en grunnkvote. I modell 2 tildeles begge fartøyene en strukturgevinst på 3 faktorer, ettersom denne bare avhenger av grunnkvoten. I modell X tildeles begge en strukturgevinst på 2,5 faktorer på basis av grunnkvotene. Fartøy 1 tildeles i tillegg 2,5 faktorer i strukturgevinst som følge av beholdningen av strukturkvoter. Denne er som nevnt midlertidig, og vil bortfalle når strukturkvoten utløper. Nettoeffekten for fartøy 1 er dermed en gevinst på 2 kvotefaktorer i en avgrenset periode. For fartøy 2 er det en reduksjon på 0,5 kvotefaktorer i en avgrenset periode. For dette fartøyet vil perioden dette utlignes på være avhengig av varigheten på alle strukturkvotene som finnes i reguleringsgruppen.

Den generelle fordelingseffekten av modellen er at fartøy med beholdning av strukturkvoter, kommer generelt bedre ut med modell X enn modell 2. Effekten er midlertidig, frem til fartøyet strukturkvoter går ut på dato.

Fartøy uten strukturkvoter kommer noe svakere ut med modell X enn modell 2 i en avgrenset periode.

Figur 5.2 viser utviklingen i samlede kvotefaktorer for torsk i nord for to fartøy i torsketrålgruppen. I venstre panel er et fartøy uten strukturkvoter for torsk. Spesielt i 2028 og 2033 er fartøyet modellert at blir tildelt en betydelig strukturgevinst som bidrar til å øke antall faktorer torsk.

⁸ Rapportene kan finnes på Fiskeridirektoratet.no



Figur 5.2 Illustrasjoner av utviklingen i samlede kvotefaktorer for torsk nord for 62 grader nord for to eksempel fartøy. Hovedtillatelse (blå) tilsvarer modell 2, hoved- og strukturtillatelse (oransje) tilsvarer modell 3 og hoved- og vektet strukturtillatelse (grå) tilsvarer modell X.

Kilde: Fiskeridirektoratet

Den turkise kurven angir beholdningen etter modell 2 og den gule etter modell X. Dette fartøyeksemplet er valgt fordi det illustrerer en relativt stor forskjell mellom modellene. Fartøyet er her modellert å ha større kvotefaktor torsk med modell 2 enn modell X. I 2028 er fartøyet modellert å ha om lag 11 pst. større samlet kvotefaktor torsk med modell 2 enn modell X. Dette representerer en forskjell i kvotefaktorer på om lag 0,137. Forskjellen øker noe frem til og med 2032, før den om lag utlignes fra 2033.

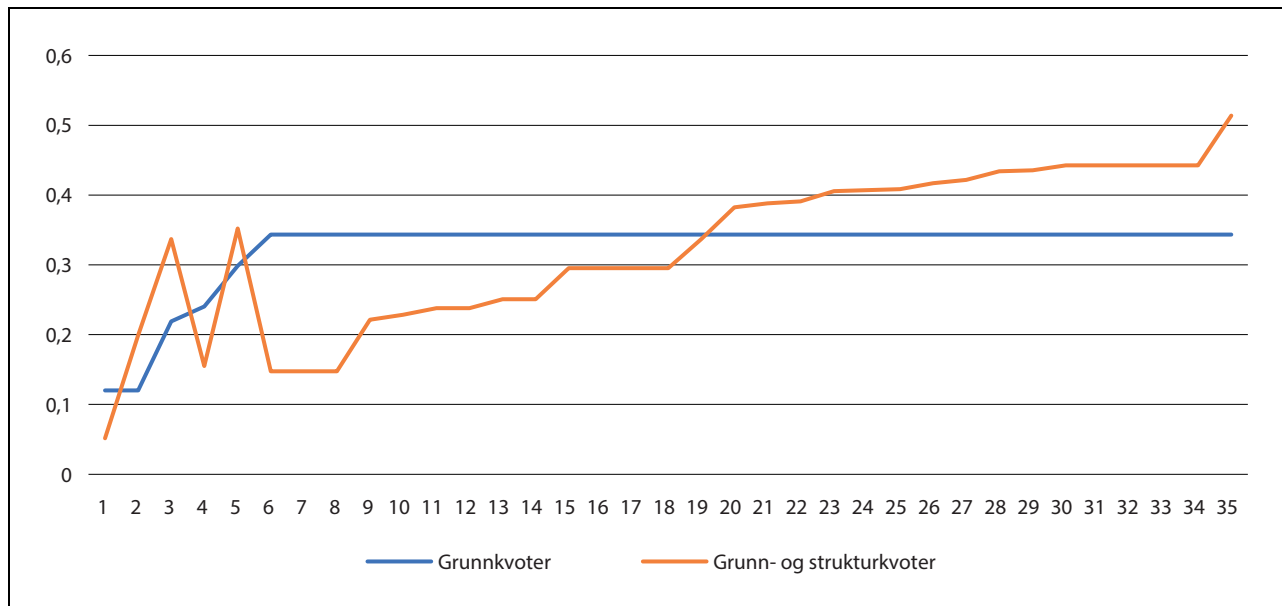
I høyre panel er utviklingen for et fartøy med betydelig beholdning av strukturkvoter illustrert. Dette fartøyet kommer bedre ut av fordelingen med modell X enn modell 2. Også her er forskjellene i hovedsak gjeldende i perioden 2028 til og med 2032. De svært små forskjellene mellom modellene etter 2032 skyldes delvis at framskrivningen forutsetter at strukturkvoteordningen ikke benyttes fremover. Fremtidig bruk av ordningen vil øke forskjellene mellom modellene. Dette vil gjelde i hele perioden fra eventuelle nye strukturkvoter anskaffes. Omfanget av fremtidig strukturering er usikkert, men det er rimelig å anta at beholdningen av strukturkvoter vil reduseres i forhold til dagens nivå. Dette vil bidra til at forskjellene mellom modellene gradvis reduseres. Dette vil også påvirkes av om strukturgevinst kan

overføres mellom fartøy, eller om strukturkvoteordningen må benyttes for å tilpasse kvotegrunnlaget. Fartøy som har store utløp av strukturkvoter, vil trolig ha insentiv til å øke kvotegrunnlaget.

Selv om forskjellene som er illustrert i figuren er relativt små, kan de ha betydelig verdi. Det ene fartøyet vil kunne fiske om lag 11 pst. mer torsk i 5 år. Dekningsbidraget i torskefiske er relativt høyt. For illustrasjonsøyemed antas dekningsbidraget å være 12 kr/kg, en forskjell i 0,137 kvotefaktorer torsk og kvoteenhet på 1 000 tonn vil nåverdien av det ekstra fisket tilsvare om lag 5,9 millioner kroner med en diskonteringsrente på 5 pst. Dette vil også gi seg utslag i en formueseffekt for eierne av fartøyet.

Forskjellene mellom modellene er som nevnt generelt mindre enn for eksempel fartøyet. Men disse kan også være større, spesielt i enkelte grupper og for enkelte år. Fordelingseffektene varierer noe mellom modellene, og oppstår på fartøynivå, mens forholdet mellom grupper er fast.

Figur 5.3 viser fordelingen av strukturgevinst per fartøy i torsketrålgruppen i 2028. Etter grunnkvote tildeles de aller fleste lik strukturgevinst, mens det er betydelig større variasjon om også strukturkvoter benyttes som fordelingsgrunnlag. Modell X faller også i denne sammenhengen mellom disse ytterpunktene.



Figur 5.3 Strukturgevinst for torsketrålere i 2028 med fordeling etter modell 2 (grunnkvoter) og 3 (grunn- og strukturkvoter)

Kilde: Fiskeridirektoratet

5.5.3 Effekter for eierskap i fiskefartøy

I likhet med at fartøyenes kvotegrunnlag påvirkes av valget av fordelingsmodell for strukturgevinst, vil også fordelingen av disponibelt kvotegrunnlag mellom rederiene (fartøyeierne) kunne påvirkes. Også dette vil være en midlertidig effekt, ettersom all strukturgevinst til slutt vil være fordelt på basis av grunnkvotene. I denne mellomperioden vil det være noe større konsentrasjon av kvotefaktorene etter modell X enn etter modell 2. En noe større andel av kvotefaktorene vil være knyttet til fartøyene med mange strukturkvoter. Dette skyldes at fartøy som allerede har strukturkvoter vil disponere en noe større andel av den totale beholdningen av kvotefaktorer. Effekten vil være relativt liten, ettersom forskjellen mellom modellene også er relativt liten.

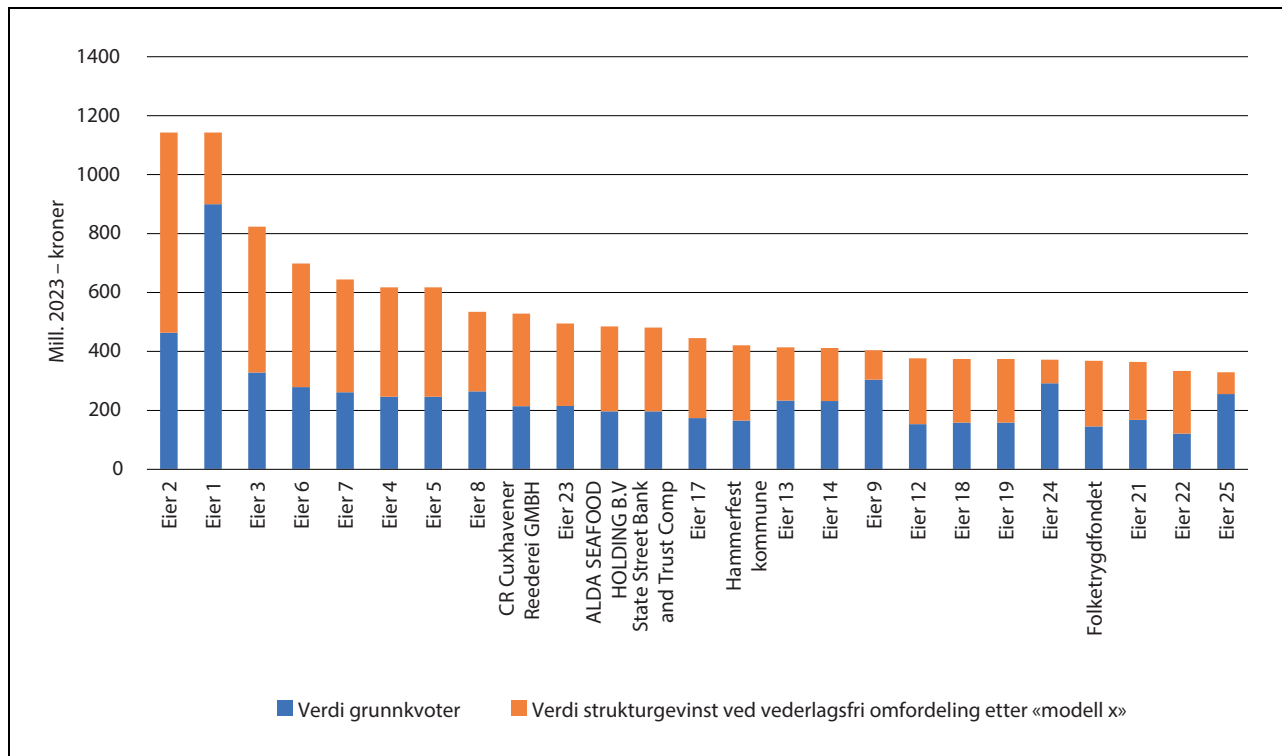
Overnevnte gjelder i stor grad dagens eiere av fiskefartøy. Fordelingen av strukturgevinst kan også få betydning for nye eiere. Tildeling av strukturgevinst vil øke verdien av kvoteporteføljen til fartøy uten, eller med små strukturkvoter. Prisene på fisketillatelsene (grunnkvotene) vil trolig også øke i forkant av den faktiske tildelingen, ettersom aktørene vil ta høyde for at denne tildelingen kommer i fremtiden. Dette vil isolert sett øke kapitalbehovet for å kunne gjennomføre en investering i et slikt fiskefartøy. Dette igjen vil snevre inn gruppen aktører som kan gjennomføre en slik investering. Modell X vil tildele en noe høyere andel av

strukturgevinsten til fartøy med strukturkvoter, slik at kapitalbehovet for en investering i fartøyene med minst kvotegrunnlag er noe lavere enn med modell 2. Dette betyr at inngangsbarrierene for nye aktører kan bli noe lavere, men fortsatt høyere enn før strukturgevinsten fordeles.

Den geografiske fordelingen av kvotefaktorene påvirkes også av valget av fordelingsmodell. Fartøy som hører hjemme i regioner som i dag innehar større andeler av strukturkvotene vil tildeles en større andel av strukturgevinsten enn andre. Effekten vil være midlertidig og relativt liten. Dette drøftes videre i kapittelet under, om distrikts- og regionalpolitiske konsekvenser.

Uavhengig av modell, kan forslaget om å fordele strukturgevinsten vederlagsfritt innebære permanent overføring av betydelige verdier fra fellesskapet til et begrenset antall selskaper og enkeltpersoner.

Figur 5.4 viser anslag på nåverdien av grunnrenten fra grunnkvoter og strukturgevinst, etter at alle nåværende strukturkvoter er forutsatt løpt ut på dato og refordelt etter modell X. De fleste strukturkvotene går ut på dato innen 2032, men noen få (som er kjøpt etter 2012) går ut på dato senere. Per i dag går de siste strukturkvotene ut på dato i 2042. Figuren illustrerer at enkeltpersoner kan oppnå en gevinst på opp mot 700 mill. kroner over tid. Totalt er det snakk om en gevinst på 6,8 mrd. kroner fordelt på de 25 største eierne. Gevinsten utgjør mellom 20 og 67 prosent av det



Figur 5.4 Nåverdi av kvotegrunnlaget ved vederlagsfri refordeling etter «modell X» av alle nåværende strukturkvoter går ut på dato. Topp 25 eiere. Avkastningskrav 7 pst, ubegrenset diskonteringsperiode.

Kilde: Menon Economics

totale kvotegrunnlaget for disse eiernes fartøy. I gjennomsnitt er andelen 52 prosent.

5.5.4 Flåtestruktur

Strukturen i fiskeflåten bestemmes av en rekke forhold. Med strukturen legger en her til grunn antall fartøy, størrelsen på disse, fangstteknologien som benyttes, med mer. Eksempelvis gir reglene for strukturvoteordningen med strukturgrupper, avkorting og kvotetak, føringer for bruken av denne, og slik strukturen i flåten. I tillegg til økonomi er disse rammene i stor grad bestemmende for den potensielle struktureringen av flåten. Dette kan også ses opp mot at det ikke foreslås å øke kvotetakene, og at det foreslås eierkonsentrasjonsbegrensninger i kystfiskeflåten. Valget av modell for fordeling av strukturgevinst kan også få noe betydning for strukturen i fiskeflåten. Spesielt relevant for dette er antall fiskefartøy og den direkte og indirekte sysselsettingen disse genererer. Sammenlignet med dagens fiskeflåte vil fordelingen av strukturgevinstene bety en omfordeling av fiskekvoter mellom fartøy, mens selve fiskeflåten isolert sett ikke påvirkes. Rederne kan velge ulike tilpasninger til dette, eksempelvis å anskaffe nytt fartøy som kan være

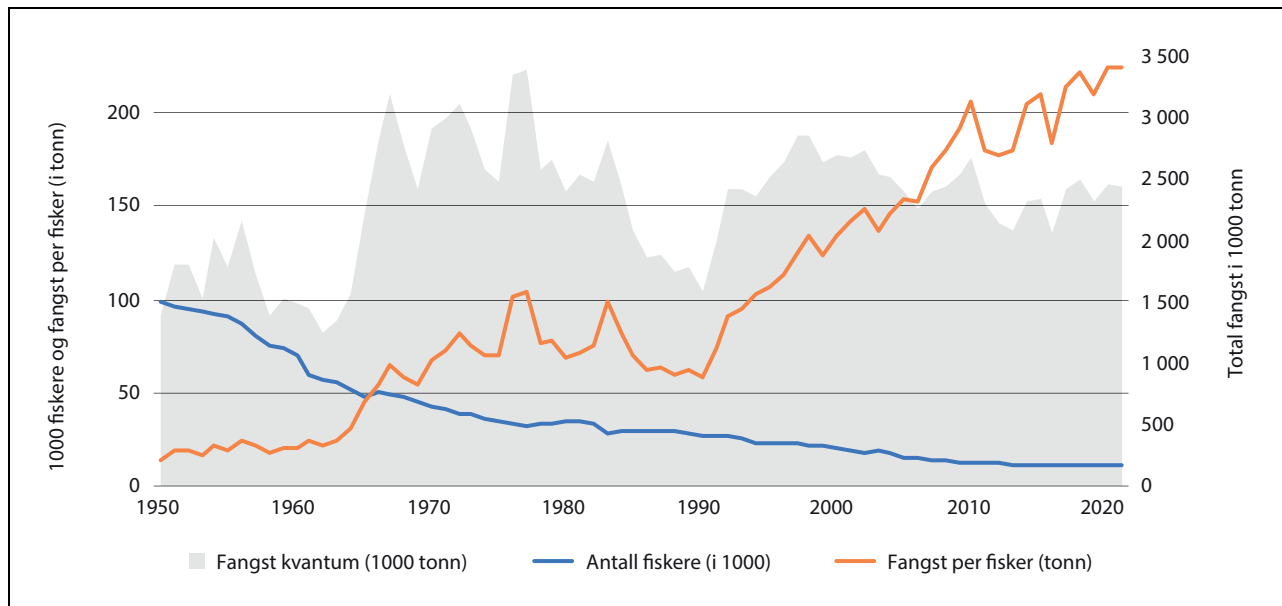
forskjellig fra det tidligere. Dette kan påvirke flåtestrukturen.

Når det gjelder de spesifikke modellene, forventes disse å ha relativt liten betydning for flåtestrukturen. Som tidligere vist er det i hovedsak relativt små forskjeller i fordeling mellom de relevante modellene. Modellene som også tildeler strukturgevinst til strukturkvoter, vil gi noe sterkere insentiv til å strukturere enn modell 2, som bare tildeler gevinst til grunnkvoter.

Den fremtidige bruken av strukturvoteordningene vil redusere antallet fartøy. Normalt vil det medføre at eldre fartøy med mindre kapasitet tas ut. Sammen med utløpet av strukturkvotene vil dette ha større betydning for den faktiske flåtestrukturen og sysselsettingen enn forskjellene fra de ulike strukturgevinstmodellene.

5.5.5 Samfunns- og bedriftsøkonomiske vurderinger

Siden lukkingen av kystfiskeflåtens fiske etter torsk i 1990, har produktivitetsveksten i fiskerier næringen vært stor. Figur 5.5 viser antall registrerte fiskere, fangstkvantum og fangst per fisker fra 1950 fram til 2022. Fangsten per fisker har økt fra 58 til 224 tonn⁹ fra 1990 til 2022, en årlig vekst



Figur 5.5 Fangstkvantum, antall fiskere og fangst per fisker i norsk fiskerinæring, 1950–2022.

Kilde: Fiskeridirektoratet

på 4,5 pst. i gjennomsnitt. Et annet forhold figuren avdekker er at uttaket av fisk fra tidlig 1990-tall har vært mer stabilt enn tidligere år, med om lag 2,1 til 2,9 mill. tonn årlig. Volum er en ting; fiskerne tar i større grad sine driftsbeslutninger basert på økonomien i fisket, der avveiningen mellom inntekter og kostnader står sentralt.

I sum har disse forholdene, en god forvaltning av ressursene sammen med redusert fiskeinnsats, ført til økt lønnsomhet – med bedre avkastning på kapitalen og avlønning av den sysselsatte.

Fordelingen av strukturgevinst vil gi betydelige endringer i fartøyenes fiskemuligheter. Som illustrert i delkapitlet om fordelings effekter, vil det være midlertidige forskjeller innad i fartøygruppene mellom de relevante modellene.

5.5.5.1 Bedriftsøkonomi

Tidligere er det beskrevet hvordan et fartøys fangstmuligheter kan bli påvirket av strukturgevinstfordelingen. Det er rimelig å forvente at økte kvoter vil medføre positive bedriftsøkonomiske effekter i de fleste tilfeller. Større kvoter gir muligheter for økt lønnsomhet, som kan øke rederiets overskudd. I noen tilfeller kan fartøyet disponere

så store kvoter at kapasiteten er fullt utnyttet. Positiv økonomisk effekt betinger da at fartøyet kan erstatte noe av driften med fiske etter arter som er mer lønnsomme enn alternativet. Dette er ofte situasjonen for økte torskekvoter, mens tilførsel av eksempelvis hysekvote ofte ikke vil ha samme positive effekt.

5.5.5.2 Effektivitet og produktivitet

Selve fordelingen av strukturgevinst medfører en relativt stor endring i fartøyenes fangstmuligheter over tid. Spesielt for fartøyene der strukturkvotene utløper, kan dette bety en stor reduksjon fra ett år til et annet. Men spesielt i de to periodene der en stor andel av strukturkvotene løper ut, vil også mange fartøy oppleve en stor økning i fangstmulighetene. Denne omfordelingen kan i seg selv medføre større endringer i verdiskaping og realiseringen av ressursrente. Dette som følge av at det er effektivitetsforskjeller mellom fartøyene som kan påvirke lønnsomheten når kvoter flyttes mellom fartøy. Rederne har imidlertid også tilpasningsmuligheter gjennom eksempelvis å skifte ut fartøy, endre kvoteportefølje og endre fangstmønstre.

Redere som disponerer fartøy som er tildelt strukturkvoter, kjenner til utløpsdatoen for disse. Skulle bortfall av strukturkvoter eller tilgangen på strukturgevinst utgjøre en stor kapasitetsmessig utfordring, så har fartøyeier flere muligheter for tilpasning. Eksempelvis kan fartøyet selges eller

⁹ Det må imidlertid påpekes at det er stor forskjell på produktiviteten (målt i fangst per fisker) mellom bunnfisksektoren (der det er størst innslag av små fartøy) og pelagisk sektor. I 2021 var fangsten per sysselsatt i bunnfisksektoren 105 tonn, mot 676 tonn i pelagisk sektor, basert på tall fra Lønnsomhetsundersøkelsen.

erstattes av et annet som er bedre tilpasset, redere kan kvitte seg med eller tilegne seg nye strukturkvoter eller driften kan tilpasses til økt eller redusert kvotegrnlag gjennom eksempelvis fisket på spesielt ikke-kvoteregulerte arter. Disse tilpasningene vil medføre kostnader, men forskjellene mellom modellene vil trolig være relativt små.

Som nevnt kan fordelingen av strukturgevinst medføre at verdien på kvotegrnlaget øker. Spesielt når de store utløpstidspunktene nærmer seg kan verdien per faktor øke. Dersom strukturgevinsten fordeles til grunnkvotene, vil verdien av disse øke. Disse forholdene kan øke kapitalbehovet for etablering i fiske, og dermed øke inngangsbarrierene. Høye inngangsbarrierer kan være uheldig fra et økonomisk perspektiv. Det vil trolig være små forskjeller mellom modellene.

5.5.5.3 Verdikjedeeffekter

Over er det pekt på ulike effekter av strukturgevinstfordelingen som kan skape effektivitets- og kapasitetsutfordringer for enkeltfartøy i fartøygrupper. Fiskeriene er imidlertid del av en større verdikjede og påvirker bearbeidingsindustriens muligheter for verdiskaping. Fordelingen av strukturgevinst kan ha implikasjoner for denne som er relevant å belyse. Det er rimelig å anta at modellene vil ha liten betydning for det aggregerte tilbudet av råstoff fra fiskefartøyene. Det er relativt små forskjeller mellom modellene, og myndighetene tilpasser forvaltningen for å tilrettelegge for at totalkvoten skal tas.

De største effektene på landingsmønsteret vil komme som følge av fordelingen av strukturgevinst. Her flyttes betydelige kvoteandeler mellom fartøyene i reguleringsgruppen, mens forskjellene mellom de alternative fordelingsmodellene er relativt små. Men også disse påvirker individuelle fartøys kvotegrnlag, om enn midlertidig. Ulike fartøy kan velge ulikt landingsmønster og slik påvirke tilbudet av råstoff i ulike regioner. Fartøy med store kvoter velger generelt å strekke fisket over noe lengre tid. Samtidig har også porteføljen av fisketillatelser betydning, der fartøy som kombinerer mange fiskeri generelt driver noe mer sesongintensivt. Det er svært vanskelig å forutsi disse effektene, men det er rimelig å anta at disse vil være relativt små, spesielt sett i forhold til de øvrige driverne for landingsmønsteret.

Kvaliteten på fisken som landes har stor betydning for bearbeidingsindustrien, og fordelingen av strukturgevinst kan medføre endringer i denne. Parallelt med foregående diskusjon vil

den største effekten komme gjennom selve fordelingen av strukturgevinst, men også forskjellene mellom de alternative modellene kan få betydning. Modellene påvirker fordelingen mellom fartøyene, og disse igjen kan ha ulike forutsetninger for ivaretagelse av kvaliteten, og også ulik praksis for dette. Dersom fartøy tildeles strukturgevinst slik at kvotenivået overstiger fartøyets rimelige kapasitet kan dette medføre svakere kvalitetshåndtering. Dette påvirkes selvsagt sterkt av kvotenivå og tilgjengelighet i fisket. Ettersom dette kan få stor betydning for prisen som oppnås er det rimelig å forvente at fartøyene i hovedsak velger et fangstmønster som ivaretar kvaliteten på en akseptabel måte, og at disse effektene generelt er små. Denne vurderingen understøttes av fartøyenes muligheter til å tilpasse driften gjennom både fysisk kapital, kvoteportefølje og driftsmønster.

5.5.5.4 Geografisk fordeling

Fiskeridirektoratets rapporter har en inndeling som gjør det mulig å analysere effektene på fylkesnivå. Det kan også gjøres en større finoppløsning geografisk og trekke effektene ned til kommunenivå, ved å summere opp tilhørighet på fartøynivå. Fortsatt teknologisk fremgang, utskiftningsbehov av fartøy og eiere som når pensjonsalder eller ønsker å trekke seg ut av næringen er drivkrefter som tilsier at det vil finne sted mer strukturering, der hovedbegrensningene går på landsdel og fartøygruppe.

I tabellene under sammenfattes den regionale fordelingen av kvotefaktorer (og dermed andel av gruppekvotene) for to av hovedartene i norske fiskerier; nordøstarktisk torsk og norsk vårgytende sild. Dette gjøres for en fordeling av strukturgevinst etter modell X og ved tre forskjellige tidspunkt: a) 2026 kan representere fordelingen før fordeling av strukturgevinst (egentlig samme fordeling som i dag). Inngåtte strukturkontrakter etter dette tidspunktet vil forandre denne fordelingen. b) 2033 er fordelingen slik den ser ut når det store utløpet i 2032 er fordelt. c) 2042 er året da alle inngåtte strukturkontrakter er utløpt på tid og strukturgevinsten fordelt på gjenværende fartøy i form av grunnkvoter. I realiteten er dette en «imaginær» fordeling, ettersom ytterligere strukturering, med gjenlevende strukturkvoter i 2042, vil endre disse forholdene.

I tabellene er bare fylker som i dag har fartøy i de ulike fartøygrupper tatt med. Omsetning av fartøy kan gjøre at det er andre fylker fisketillatelsene tilhører når de gitte årene inntreffer.

Tabell 5.3 Fylkesvis fordeling av gruppekvoter for nordøstarktisk torsk, før, under og etter strukturgevinstfordeling etter modell X (2026, 2033 og 2042).

	Kvotefaktorer			Andeler		
	2026	2033	2042	2026	2033	2042
<i>Lukket konvensjonell gruppe, kyst</i>						
Troms og Finnmark	3 526	3 244	3 201	36,7 %	33,8 %	33,3 %
Nordland	3 904	3 985	3 931	40,6 %	41,5 %	40,9 %
Trøndelag	478	489	500	5,0 %	5,1 %	5,2 %
Møre og Romsdal	859	908	936	8,9 %	9,5 %	9,7 %
Vestland	614	719	755	6,4 %	7,5 %	7,9 %
Rogaland	142	151	167	1,5 %	1,6 %	1,7 %
Agder	82	109	115	0,9 %	1,1 %	1,2 %
Viken	4	4	4	0,0 %	0,0 %	0,0 %
Total	9 610	9 610	9 610	100 %	100 %	100 %
<i>Konvensjonelle havfiskefartøy</i>						
Troms og Finnmark	1,1	3,5	3,7	1,2 %	3,8 %	4,0 %
Møre og Romsdal	62,0	56,8	57,3	67,2 %	61,6 %	62,2 %
Vestland	26,3	25,2	24,1	28,5 %	27,3 %	26,1 %
Agder	2,8	6,8	7,1	3,1 %	7,3 %	7,7 %
Total	92,2	92,2	92,2	100 %	100 %	100 %
<i>Torsketrål</i>						
Troms og Finnmark	37,0	38,0	37,2	42,1 %	43,3 %	42,3 %
Nordland	25,8	23,6	24,0	29,3 %	26,9 %	27,3 %
Møre og Romsdal	22,5	23,6	24,0	25,6 %	26,8 %	27,3 %
Vestland	2,6	2,6	2,7	2,9 %	3,0 %	3,0 %
Total	87,9	87,9	87,9	100 %	100 %	100 %

Kilde: Fiskeridirektoratets rapporter per 19. feb. 2023

Tabell 5.3 viser at strukturgevinstfordelingen kan innebære gitte regionale omfordelinger av kvotegrnlag som følge av at fartøy med ulike grunn- og strukturkvoter tilhører ulike fylker. Av noe større endringer ser man fra tabellen at Troms- og Finnmarks andel faller noe innen konvensjonell kyst, mens den øker i Møre og Romsdal og Vestland.

Innen konvensjonelle havfiskefartøy øker Troms og Finnmark og Agder sine kvoteandeler, mens Møre og Romsdal og Vestlandets andeler reduseres. Det er fordi de tre fartøyene hjemmehørende i de førstnevnte fylkene har relativt store

grunnkvoter. For torsketrål øker Møre og Romsdal sin andel noe på bekostning av Troms og Finnmark og Nordland.

Tabell 5.4 viser at det også for nvg-sild finner sted noen regionale omfordelinger som følge av strukturgevinstfordelingen, om enn ikke så store her heller. Ringnotfartøyene i Troms og Finnmark øker på bekostning av Trøndelag. I nvg-kystnot øker Nordland på bekostning av mange andre fylker. I nvg-trålgruppen kommer Agder særlig godt ut, mens Rogaland reduseres. Det skyldes at Agder har to fartøy med lite eller ingen strukturkvote i en velstrukturert gruppe.

Tabell 5.4 Fylkesvis fordeling av gruppekvoter for nvg-sild, før, under og etter strukturgevinstfordeling etter modell X (2026, 2033 og 2042).

	Kvotefaktorer			Andeler		
	2026	2033	2042	2026	2033	2042
<i>Ringnot</i>						
Troms og Finnmark	1 552	1 873	2 017	3,7 %	4,5 %	4,9 %
Nordland	5 089	5 019	4 846	12,3 %	12,1 %	11,7 %
Trøndelag	2 109	1 798	1 785	5,1 %	4,3 %	4,3 %
Møre og Romsdal	12 074	12 080	11 726	29,2 %	29,2 %	28,3 %
Vestland	19 887	19 768	20 099	48,0 %	47,7 %	48,5 %
Rogaland	700	874	941	1,7 %	2,1 %	2,3 %
Total	41 412	41 412	41 412	100 %	100 %	100 %
<i>nvg-kystnot</i>						
Troms og Finnmark	1 142	1 131	1 133	17,8 %	17,6 %	17,7 %
Nordland	1 716	1 927	1 937	26,8 %	30,0 %	30,2 %
Trøndelag	677	622	577	10,6 %	9,7 %	9,0 %
Møre og Romsdal	926	823	889	14,4 %	12,8 %	13,9 %
Vestland	1 577	1 553	1 560	24,6 %	24,2 %	24,3 %
Rogaland	167	195	153	2,6 %	3,0 %	2,4 %
Agder	164	121	133	2,6 %	1,9 %	2,1 %
Viken	42	41	31	0,7 %	0,6 %	0,5 %
Total	6 412	6 412	6 412	100 %	100 %	100 %
<i>nvg-trål</i>						
Møre og Romsdal	3 131	2 564	2 788	27,2 %	22,3 %	24,2 %
Vestland	5 029	5 261	5 181	43,7 %	45,7 %	45,0 %
Rogaland	2 445	2 364	1 909	21,2 %	20,5 %	16,6 %
Agder	900	1 316	1 627	7,8 %	11,4 %	14,1 %
	11 505	11 505	11 505	100 %	100 %	100 %

Kilde: Fiskeridirektoratets rapporter for strukturgevinstfordeling, per 19. feb. 2023

Tabellene illustrerer at fordeling av strukturgevinst har en viss betydning for fordelingen av kvotefaktorer. Forskjellene mellom modellene synes imidlertid relativt små. Et salg av et fartøy for videre drift, fra ett fylke til et annet, kan i mange tilfeller i tabellene over, bidra til store forskjeller i grupper med et relativt lavt antall fartøy.

På samme vis vil salg av fartøy ut av fylkene for strukturering påvirke fordelingen av kvoteandeler mellom regioner.

5.5.5.5 Sysselsetting

Effekten på sysselsetting i disse lukkede gruppene er også vanskelig å anslå med noen grad av sikkerhet.

Eiere av fartøy som er tildelt strukturkvoter som utløper og der tildelt strukturgevinst ikke oppveier tilstrekkelig for dette, kan muligens sette i land ett av to mannskapsskift dersom de ikke kan tilegne seg ytterligere strukturkvoter, eller

har utsikt til ytterligere strukturgevinst i nært påfølgende år. Samtidig vil det være fartøy uten strukturkvoter som vil ansette flere over tid som følge av tildelt strukturgevinst. Den samlede sysselsettingseffekten kan imidlertid bli redusert som følge av endringer i bruk av fangstteknologi totalt sett i flåtegrupper, gjennom bruk av mindre arbeidsintensive fangstteknologier (eksempelvis overgang fra line og/eller garn, til bruk av snurrevad eller seinot). Teknologisk fremgang og konkurransen om arbeidskraft vil sannsynligvis være betydelig sterkere drivkrefter i denne sammenhengen.

5.5.6 Konsekvenser for det samiske folk og samisk kultur

Fordeling av strukturgevinst er i likhet med kystfiskeordningen etnisk nøytral. Der kystfiskeordningen gir ekstra kvotegrunnlag til fartøy i åpen gruppe hvis fartøyeier er bosatt i nærmere angitte kommuner og kretser, så er forslaget om fordeling av strukturgevinst betinget av at fartøyet tilhører en gruppe som har hatt tilgang til strukturvirkemidlet og er registrert i merkeregisteret det påfølgende år etter at strukturkvoter utløper i den gjeldende fartøygruppen.

Problemstillingene knyttet til strukturgevinstfordeling som er oppe til vurdering kan ha effekter for samiske kystfiskere, men i svært liten grad for samiske områder som sådan, eller for utøvelsen av samisk kultur. Førstnevnte som følge av at det kan være samiske eiere eller sysselsatte på fiskefartøy som mottar strukturgevinst eller har

strukturkvoter som utløper. Selve fordelingen av strukturgevinst vil gjennom dette påvirke kvotegrunnlaget for disse fartøyene positivt eller negativt. Når det gjelder de ulike fordelingsmodellene er effektene mindre, selv om det kan være forskjeller mellom disse.

I konsultasjonene har Sametinget anført at strukturgevinsten bør fordeles til flåten under 11 meter, med en betydelig avsetning til åpen gruppe for å bedre rekrutteringsmulighetene for ungdommer som vil inn. Videre ønsker Sametinget en fordeling etter modell 2, heller enn modell X eller modell 3, for å unngå løsninger som legger opp til økende konsentrasjon av fiskerettigheter og færre fartøy. Det ble gjennomført konsultasjoner med Sametinget 13. november 2023. Strukturgevinst var ett av spørsmålene som var gjenstand for konsultasjonene.

5.5.7 Økonomiske og administrative konsekvenser for forvaltningen

Forslaget om strukturgevinstfordeling vil ikke ha betydelige budsjettmessige effekter. Det vil være administrativt arbeid forbundet med fordelingen. Fordeling av strukturgevinst gjennom modell X innebærer en komplisering av kvotesystemet, men forvaltningen vil i stor grad basere seg på algoritmer innenfor Fiskeridirektoratets data-systemer og registre, og kan gjennomføres innenfor dagens rammer. Det vil imidlertid ikke være større forskjeller mellom de ulike alternative modellene.

6 Kvoteordninger for den minste kystflåten

Den minste kystflåten refereres ofte til som sjarkflåten. En sjark drives normalt av én fisker, i noen tilfeller med et mannskap på en til to, avhengig av driften. Sjarkflåten er en uensartet gruppe som er spredt langs hele kysten og er viktig for bosetting og levering av ferskt råstoff til sjømatindustrien. Sjarkflåten er godt egnet til å utnytte de ressursene som finnes i sine nærrområder.

Det er ikke enkelt å avgrense denne flåten, men i hovedsak utgjøres den av to ulike fartøygrupper: fartøy under 11 meter med adgang til å delta i åpne fiskerier, og fartøy under 11 meter med deltakeradgang i lukkede fiskerier. Sjarkflåten utgjør om lag 3 700 fartøy, eller 78 pst. av antallet aktive merkeregistrerte fartøy. Om lag 58 pst. av sjarkene hører hjemme i Nord-Norge, og flest finner en i Troms og Finnmark. Her var det 1 408 sjarker i 2022, mens det i Nordland var 725 sjarker.

Sjarken har en særlig rolle i kvotesystemet. Sjarkflåten utgjør en stor andel av den norske fiskeflåten og kan høste effektivt av bestander som vandrer til kystnære farvann og mer lokale bestander. Den er lokalt forankret og har en viktig rolle som leverandør av ferskt råstoff til sjømatindustrien og lokale mottak. Sjarkflåten har også en særlig rolle i kvotesystemet fordi den representerer et startsted for unge som vil etablere seg som fartøyeier. Den er derfor viktig for å skape aktivitet langs kysten, og rammebetingelser for denne gruppen er viktige også ut over hensynet til økonomisk og økologisk bærekraftig utnyttelse av kystressursene. Fiske i fjordene og i kystnære farvann har vært, og er, en viktig samisk næring i kyst- og fjordområder fra Helgelandskysten og nordover. I disse områdene utgjør fiske en del av det næringsmessige grunnlaget for samisk kultur. Sjarkflåten under 11 meter er den fartøygruppen de fleste samiske aktørene befinner seg i.

6.1 Åpen gruppe

Åpen gruppe skiller seg fra lukket gruppe ved at man ikke stiller krav om tidligere deltakelse i det aktuelle fisket for å delta i fisket, men det stilles

andre krav. Åpen gruppe tildeles en andel av kvotegrunnelaget i mange viktige kvoteregulerte fiskerier, som blant annet torsk, sei og hyse nord for 62° N. Det avsettes kvoter til åpne grupper også i andre fiskerier, som for nvg sild, makrell og sild i Nordsjøen og Skagerrak. I tillegg finner vi blant annet åpen gruppe innenfor det kvoteregulerte kongekrabbefisket, blåveitefisket og fisket etter leppefisk.

Innslag av åpne fiskerier finnes altså i reguleringen av de fleste kommersielt interessante fiskeslag.

Den største og viktigste åpne gruppen finner vi i fisket etter torsk nord for 62° N. Siden 2021 har åpen gruppes kvote på torsk blitt fastsatt til 6,12 pst. av norsk kvote, og trukket av kvoten til fartøy som fisker med konvensjonelle redskap. Kvoten fordeles på fartøyene ved bruk av garanterte kvoter og maksimalkvotetillegg. I fisket etter hyse og sei i nord tildeles åpen gruppe en kvote på henholdsvis 8 pst. og 14 pst. av kvoten til konvensjonelle fartøy, og for sei settes det også av notkvote til åpen gruppe. Det har de siste årene vært avsatt 2 000 tonn nvg-sild, 650 tonn makrell og 150 tonn sild i Nordsjøen og Skagerrak til åpen gruppe. Andelen av totalkvoten som avsettes til åpen gruppe i disse fiskeriene er vesentlig lavere enn i torskfiskeriene og utgjør under 1 pst. Det fiskes også reke i Skagerrak og Nordsjøen. Fartøy over 11 meter må ha egen konsesjon for å drive rekefiske i Nordsjøen og Skagerrak (lukket gruppe), mens fartøy under 11 meter kan delta dersom de er egnet, bemannet og utrustet (åpen gruppe). I 2023 har 119 fartøy deltatt i rekefiske hvorav 69 fartøy er under 11 meter.

Åpen gruppe i det kvoteregulerte fisket etter kongekrabbe er basert på fartøys og eiers registrerte bostedsadresse og kjennetegnes av en særegen regulering blant åpne fiskerier. Deltakelsen i kongekrabbefisket i åpen gruppe har økt betydelig og var i 2022 om lag 800 fartøy.

Enkelte fiskerier er åpne for fartøy av en viss størrelse, eksempelvis blåveite for kystflåten under 28 meter og rekefiske nord for 62° N for fartøy under 19,81 meter (65 fot). 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 imøtekommer 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 de siste årene har deltatt om lag 2 200 – 2 400 fartøy. Ved utgangen av 2022 utgjorde disse fartøyene 39 pst. av alle merkeregistrerte fartøy, eller 46 pst. av alle fartøy som registrerte fangst.

Kystfiskeordningen 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. Kystfiskeordningen 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 gav sin innstilling «*Retten til å fiske i havet utenfor Finnmark*» (NOU 2008: 5) i februar 2008. Formålet med kystfiskeordningen var: «[...] å bidra til å styrkje næringsgrunnlaget for dei minste fartøya i samiske kyst- og fjordområde og i andre utsette kystsamfunn».

Tidligere var størrelsen på kystfiskeordningen uavhengig av størrelsen på norsk totalkvote, med en avsetning på 3 000 tonn torsk fra 2012 til 2020. I behandlingen av *kvotemelding 1*, vedtok Stortinget i 2020 at avsetningen til ordningen skal utgjøre 0,9 pst. av totalkvoten. Dette kvantumet er fordelt som en tilleggskvote til merkeregistrerte fartøy i åpen gruppe som fyller vilkårene for å delta i ordningen. Nivået på tilleggskvoten er tema for de årlige konsultasjonene mellom Nærings- og fiskeridepartementet og Sametinget.

Antallet fartøy som har benyttet kystfiskeordningen har variert, men har steget kraftig siden 2011 og er oppe i 740 fartøy i 2023.

6.2 Lukket gruppe

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 drøyt 1 400 fartøy – noe som utgjør over 60 pst. av alle fartøy i lukkede fiskerier. Sammen med åpen gruppe disponerer denne sjarkflåten om lag 20 pst.¹ av den norske torskekvoten nord for 62° N. For nvg-sild er 80 av totalt 243 deltageradganger i lukket gruppe under 11 meter hjemmelslengde (per 31.12.2022). Disse disponerer om lag 2 pst. av totalkvoten. I tillegg settes det av om lag 1 pst. til åpen gruppe og rekrutteringskvoter. I kystgruppens makrellfiske har fartøy med adgang for garn/snøre under 11 meter og kystnot under 13 meter hjemmelslengde ikke tilgang på strukturvoteordningen. Dette gjelder om lag 290² tillatelser som disponerer om lag 9 pst. av makrellkvoten. I tillegg settes det av om lag 1 pst. til åpen gruppe og landnotfiske.

I tillegg til at det er krav om tillatelse til å benytte fartøy til næringsmessig fiske og fangst (ervertstillatelse), er det fastsatt adgangsbegrensninger i de kommersielt viktigste fiskeriene. I kystfiskeflåten har dette form av årlige adgangsbegrensninger i ulike fiskerier som gjerne er delt i lukket og åpen gruppe. Adgang til å delta i lukket gruppe kalles «deltakeradgang». Den årlige deltakerforskriften fastsatt med hjemmel i deltakerloven regulerer når fartøy har deltakeradgang. En deltakeradgang kan også omtales som en fisketillatelse.

En sjark kan ha deltakeradgang i ulike fiskeri. Antall deltakeradganger i sjarkflåten vil derfor være ulikt fra fartøy til fartøy. Den dominerende deltakeradgangen er torsk, hyse og sei i nord, og de to nordligste fylkene er hjemsted for 987 fartøy med hjemmelslengde under 11 (13) meter med rett til å delta i lukket gruppe. I sør er det mer pelagisk fiske, og 194 av de 222 fartøyene som bare har deltakeradgang innenfor pelagiske fiskeri hører hjemme i fylkene fra Møre og Romsdal og sørover. For makrell er det sjarkfartøy med fisketillatelse både for garn/snøre og not. For nottillatelsen går skillet for bruk av strukturvoteordningen også ved 13 meter. Det er totalt 365 deltageradganger i lukket kystgruppe (162 garn/snøre og 203 not) (per 31.12.2022). 89 fartøy har en eller flere deltakeradganger innenfor både bunnfisker og i pelagiske fiskeri. Disse er jevnere spredd langs kysten, men med en konsentrasjon fra Nordland til Rogaland.

Kvotetildelingen i lukket gruppe gjøres i dag etter et prinsipp om hjemmelslengde. Hjemmels-

¹ Forskriftskvoter i åpen gruppe og lukket gruppe under 11 meter hjemmelslengde (ikke fangst), kystfiskeordningen og rekruttering (gammel og ny ordning) tilsvarer 20,3 pst. av torskekvotene i 2022.

² 171 not under 13 meter og 119 garn/snøre under 11 meter.

lengde 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 hjemmelslengden fartøyets kvote stammer fra. Om lag hvert fjerde fartøy som henter sitt kvotegrunnlag fra reguleringsgruppen under 11 (13 meter i kystnotfisket etter makrell meter) er større enn 11 (13) meter. Fartøys største lengde brukes av sjøfartsmyndighetene og i forskrifter for å beskrive den fysiske lengden på et fartøy, til forskjell fra hjemmelslengde.

Sjarkflåten har ikke tilgang til strukturkvoteordninger. Dette har vært begrunnet med flåtens betydning for sysselsetting og bosetting i distriktene. Selv om sjarkflåten ikke har hatt tilgang til strukturkvoteordningen, har samfiskeordningen gjort at et fartøy i realiteten kan fiske en ekstra kvote mot at tilsvarende kvote oppgis midlertidig fra et 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. Begrunnelsen var at endringen ville bidra til økt lønnsomhet og økt sikkerhet ved at økt kvote ga grunnlag for mer enn én fisker om bord. Ordningen innebærer at et fartøy kan fiske hele eller deler av kvoten som er tildelt et annet fartøy. I februar 2011 ble ordningen utvidet slik at det ble mulig å samfiske selv om begge fartøy har samme eier. Denne form for samfiske betegnes ofte som «samfiske med seg selv».

Både samfiske mellom fartøy med samme eiere og samfiske mellom fartøy med forskjellige eiere er en viktig del av sjarkflåtens rammebetingelser. Bruken av ordningen har vært økende. Gjennomgangen av samfiskeordningen for 2022 viser at 5 av 10 fartøy (55 pst.) under 11 meter hjemmelslengde deltok i et samfiskelag. Om lag 2 av 10 fartøy har ikke registrert fangst. Om lag 3 av 10 fartøy (32 pst.) deltar i et samfiskelag med samme eier.

I *kvotemelding 1* ble det foreslått at to fartøy med samme eier ikke bør kunne samfiske. Det ble begrunnet med at ordningen langt på vei har fungerer som en midlertidig strukturkvoteordning. Riksrevisjonen³ la den 28. april 2020 frem sin undersøkelse av kvotesystemet i kyst- og havfisket for Stortinget, der det ble fremmet sterk kritikk mot samfiskeordningen:

³ Riksrevisjonens «Undersøkelse av kvotesystemet i kyst- og havfisket», Dokument 3:6 (2019–2020), s. 17

Kystflåten under 11 meter er unntatt fra strukturkvoteordningen på grunn av sin særlige betydning for kystsamfunnene. Samfiskeordningen har ført til at nesten 250 av om lag 1 100 fartøy i gruppen under 11 meter i praksis har blitt tatt ut av fisket, ved at de ikke benyttes til å lande fangst.

Etter Riksrevisjonens oppfatning har innføringen av samfiskeordningen vært en av de mest inngripende endringene i den minste kystflåten i fisket etter torsk. Mange fiskere har gjort investeringer og tilpasset seg ordningen. Gruppen av fartøy under 11 meter er unntatt fra strukturkvoteordningen på grunn av sin særlige betydning for kystsamfunnene. Riksrevisjonen mener det er sterkt kritikkverdige at samfiskeordningen har fått virke i mer enn 10 år og i praksis har fungert som en strukturordning, når de negative konsekvensene var kjent på forhånd.

I forbindelse med behandlingen av *kvotemelding 1* den 7. mai 2020, vedtok Stortinget at samfiske mellom fartøy med samme eier (med seg selv) i torskefiskeriene skal avvikles innen 2026.

6.3 Høring av rammebetingelser for den minste kystflåten

6. juni 2022 ble høringsnotatet «Rammebetingelser for den minste kystflåten» sendt på høring⁴. Høringsnotatet skulle undersøke hvorvidt samfiske mellom fartøy med samme eier (med seg selv) i torskefiskeriene (lukket gruppe) burde avvikles, og om denne ordningen burde erstattes av en annen form for ordning for sjarkflåten under 11 (13) meter hjemmelslengde. Fire ulike modeller ble drøftet i høringen: Modell 1 (strukturkvoteordning), modell 2 (sammenslåingsordning), modell 3 (begrenset sammenslåingsordning) og modell 4 (justert samfiskeordning). Hovedforskjellene mellom de ulike modellene er gjengitt i tabellen under.

De ulike modellene ble vurdert opp mot hverandre i høringsnotatet. Gjennomgangen begrenset seg til å vurdere effektene på utviklingen i antall fartøy i torskefiskeriene som følge av avvikling av samfiskeordningen med samme eier, opp mot innføring av de fire modellene. Gjennomgangen viste at strukturkvoteordningen trolig over tid ville gi et marginalt høyere uttak av fartøy enn sammenslåingsordningen. Det ble her lagt til grunn at struk-

⁴ Høringsnotat og hørings svar ligger på [Regjeringen.no](https://www.regjeringen.no)

Tabell 6.1 Innretning og forutsetninger som er gjort for fire ulike modeller for fartøy under 11 meter.

	Modell 1: Strukturkvote- ordning	Modell 2: Sammenslåings- ordning	Modell 3: Begrenset sammenslåings- ordning	Modell 4: Justert samfiskeordning
Struktureffekt	Ja	Ja	I en overgangs periode	Nei
Avkorting	10 pst.	0 pst.	0 pst.	0 pst.
Tidsbegrensning	Str.kv. 20 års varighet	Tidsubegrenset	Tidsubegrenset	Tidsubegrenset
Begrensninger	Kvotetak på 2+1	To kvoter	To kvoter	To kvoter
Kondemnerings-krav/tas ut av fisket og slettes i Merkeregisteret	Ja	Ja	Ja	Nei
Krav til aktivitet på uttatt fartøy	Nei	Nei	Nei	Ja (2 av 4 år)
Krav til bruk av ny samfiskeordning	Nei	Nei	Ja. (del av et sam- fiskelag i 1 av de siste 3 år)	Nei
Eksisterende samfiskeordning	Avvikles	Avvikles	Avvikles	Avvikles

turkvoteordningen begrenses til et kvotetak på to kvoter per fartøy, avkorting på 10 pst. av kvotegrunnlaget på ny strukturkvote og tidsbegrensning på 20 år på strukturkvoten. Dette fordi et kvotetak på to vil tillate noen flere uttatte fartøy om alle i gruppen når sitt kvotetak, enn sammenslåingsbegrensning på to kvoter per fartøy. På den annen side ville sammenslåingsordningen trolig gi noe større insentiv til å benytte ordningen siden denne ikke har avkorting eller tidsbegrensning.

Det ble i høringsnotatet lagt særlig vekt på å få høringsinstansenes vurdering av avvikling av samfiskeordningen med samme eier og behovet for alternative ordninger for sjarkflåten. Høringen viser at det er stor grad av støtte til å avvikle samfiskeordningen med samme eier. Det var også bred enighet om at den minste fartøygruppen bør få tilgang til en ordning for å kunne øke sitt kvotegrunnlag, når samfiske mellom to fartøy med samme eier avvikles. Flere høringsinstanser peker også på at sjarkflåten bør få økt sitt kvotegrunnlag gjennom omfordeling av kvoter.

Det er motstand mot strukturering i flåten fra kommuner og fylkeskommuner og enkelte organisasjoner, men ikke fra organisasjoner som representerer fiskere. Modell 1 (strukturkvote-

ordning) har med noen forbehold støtte fra Pelagisk Forening, Sjømatbedriftene og Fiskeridirektoratet. Modell 2 (sammenslåingsordning) har med noen forbehold støtte fra Norges Kystfiskarlag, Norges Fiskarlag, Sjømat Norge og Innovasjon Norge. Denne modellen har også støtte blant andre høringsinstanser som Fylkesrådet i Nordland Fylkeskommune, Vardø kommune, Vest-Finnmark Rådet, Tromsøregionen Interkommunale politiske råd, Nordnesgruppen og Norfra. Høringsnotatets modell 3 og 4 har ikke støtte blant høringsinstansene.

6.4 Vurdering

6.4.1 Samfiskeordningen

Samfiskeordningen for torskefiskeriene i nord var begrunnet med at den gir mulighet for økt lønnsomhet og sikkerhet for sjarkfiskere. Ordningen har virket i mer enn 10 år og har vært viktig for lønnsomheten for et betydelig antall fartøy. Tall fra 2022 viser at drøyt 5 av 10 fartøy deltok i et samfiskelag. Om lag 2 av 10 fartøy har ikke registrert fangst, og 3 av 10 fartøy deltar i et samfiskelag med samme eier. Selv om sjarkflåten ikke har

hatt tilgang til strukturvoteordningen, har samfiskeordningen gjort at et fartøy kan fiske kvoten til et fartøy som «ligger i opplag».

Ordnningen ble drøftet i *kvotemelding 1*, og Riksrevisjonen karakteriserte samfiske med samme eier som en «skjult strukturvoteordning» i sin revisjon av kvotesystemet i 2020. En videreføring av dagens samfiskeordning får svært lite støtte i høringen. Blant kommuner og fylkeskommuner som ga hørings svar, var det bare Fylkestinget Troms og Finnmark fylkeskommune som gikk inn for en fortsatt samfiskeordning etter dagens modell. Blant næringsorganisasjonene var det bare Sjømat Norge som gikk imot avvikling av samfiskeordningen, men det ble vist til at det samtidig vil være behov for en ny ordning for å ivareta kystflåtens behov for gode og fremtidsrettede rammebetingelser.

Samfiskeordningen var ment å være en midlertidig ordning. På grunn av dette gjøres det årlig en vurdering av om ordningen skal videreføres for neste år eller ikke. Det skaper usikkerhet om rammebetingelsene for næringsutøvere som har tilpasset driften til bruken av ordningen. Over tid har passive samfiskefartøy, som ikke har levert fangst på flere år, forfalt. Disse fartøyene er ofte dårligere egnet til å ivareta hensyn til kvalitet, arbeidsvilkår eller sikkerhet for mannskap. Det stilles likevel krav i utøvelsesforskriften om at fartøy må være egnet og utrustet for å drive fangst.

Flere høringsinstanser peker på at det fortsatt vil være et behov for en samfiskeordning mellom fartøy med ulike eiere. Det argumenteres blant annet for at dette vil skape mer stabile og forutsigbare rammebetingelser. Det legges også vekt på at ordningen er reverserbar og uten avkorting av kvotegrunnet. En ordning med moderat kvotetak, uten avkorting eller tidsbegrensning som kan reverseres, pekes på som det beste alternativet for flåtegruppen under 11 meter. Regjeringen er enig i dette. Regjeringen er i tillegg opptatt av at samfiske mellom fartøy med ulike eiere skal være et reelt alternativ til å eie to fartøy. Det vil trolig føre til at det for mange enefiskere fortsatt vil være attraktivt å drive fiske alene deler av året, mens det i en konsentrert sesong likevel kan være fordelaktig å inngå i et samfiskelag.

Det er regjeringens vurdering at dagens tillatelse til å drive samfiske med fartøy med samme eiere bør avvikles. Avvikling av samfiskeordningen med samme eiere vil samtidig svekke sjarkflåtens mulighet til å drive lønnsomt. Fartøy som over tid ikke har hatt aktivitet, må fiske kvoten på egen kjø. Dette vil svekke økonomien for de fartøy som har valgt å basere sin drift på denne ord-

ningen. Dette kan igjen føre til dårligere lønnsomhet, mindre sikker drift og svekket mulighet for ekstra mannskap på fartøyene. Dette vil ikke være i tråd med regjeringsplattformen som viser til at flåten under 11 meter skal ha gode rammevilkår, som gir lønnsom utvikling, forutsigbarhet, fornying og gode inntektsmuligheter også for mannskap på to. Det er derfor regjeringens vurdering at denne flåtegruppen må få en alternativ ordning når samfiske mellom to fartøy med samme eiere avvikles.

6.4.2 Alternativer til samfiskeordningen

En begrenset sammenslåingsordning (modell 3) og justert samfiskeordning med aktivitetskrav (modell 4) vil lette overgangen til et kvotesystem uten dagens samfiskeordning med samme eier i torskefisket, men vil ikke gi vedvarende produktivtetsvekst for flåten. Selv om disse ordningene vil bidra til å opprettholde antall sjarker, vil ikke dette være ordninger som imøtekommer sjarkflåtens behov for gode rammebetingelser, siden de setter klare begrensninger for produktivtetsvekst og dermed lønnsomhet. Det er videre svært lite støtte for disse modellene i høringen. Regjeringen mener derfor at disse modellene verken bør innføres eller videreutvikles.

Kystflåten bør ha ordninger som gir mulighet for økt produktivtetsvekst og som legger til rette for bedret økonomi og sikkerhet, også for mannskap på to. Når samfiskeordningen for fartøy med samme eier avvikles, bør denne derfor erstattes av en annen ordning. Både strukturvoteordningen (modell 1) og sammenslåingsordningen (modell 2) vil være godt tilpassede ordninger for sjarkflåten. I det videre vurderes derfor disse ordningene opp mot hverandre.

En utvidelse av strukturvoteordningen til fartøy under 11 meters hjemmelslengde (modell 1), vil i hovedsak ha samme effekt på antall fartøy som en sammenslåingsordning (modell 2), der to fartøy kan fiske begge kvotene på ett fartøy, men beholde begge fartøys identifikasjonsnummer. Begge disse ordningene gir sjarkflåten mulighet til å ha produktivtetsvekst gjennom uttak av fartøy.

Strukturvoteordningen er velprøvd og godt kjent i næringen. Den har innebygde begrensninger i form av blant annet kvotetak, tidsbegrensning, geografiske bindinger og avkorting. Dette vil i sum svekke insentivene for å bruke ordningen.

Sammenslåingsordningen er uprøvd, men minner om en mer permanent samfiskeordning.

Den har et tak på hvor mange kvoter som kan samles på et fartøy, men ikke en forhåndsfastsatt tidsbegrensning, geografiske bindinger eller avkorting. Kvotene vil heller ikke kunne splittes opp i flere, mindre deler. Legger en til grunn at ordningene utformes med samme begrensning på antall kvoter som kan samles på ett fartøy, vil insentivene derfor kunne være noe høyere for å bruke sammenslåingsordningen sammenlignet med strukturkvoteordningen.

Ordningen med samfiske, der det også har vært tillatt å drive samfiske med to båter med samme eiere, har fungert godt for den lukkede sjarkflåten. Tillatelsen er gitt i årlige forskrifter på samme måte som de årlige adgangsbegrensningene og vilkårene for å delta i lukket gruppe. Dette har sånn sett vært en del av de rammebetingelsene som denne flåtegruppen har forholdt seg til når man har vurdert hvordan man vil innrette seg. Regjeringen mener derfor at det er bedre å «normalisere» samfiskereglene i en ny sammenslåingsordning, enn å utvide strukturkvoteordningen til den minste flåtegruppen. Dette innebærer langt på vei at samfiskeordningen på denne måten går over fra en årlig til en flerårig ordning.

6.4.3 Begrensninger i ordningene

I regjeringens plattform er det lagt til grunn at det ikke skal åpnes for strukturering for flåten under 11 meter. I det ligger at kystflåten ikke bør få tilgang til en strukturordning som hverken er reverserbar eller over tid evner å begrense en rask nedbygging av kystflåten.

Regjeringen legger derfor betydelig vekt på at en ny ordning for kystflåten må ha begrensninger som tilpasser effektiviseringstakten, samtidig som den imøtekommer andre politiske målsetninger. Det er først og fremst taket for hvor mange kvoter som kan konsentreres på ett fartøy som vil være den viktigste begrensningen for å redusere uttaket av fartøy. Begrensninger vil redusere både effektiviseringstakten og sørge for at det over tid ikke blir for få gjenværende fartøy. Begrensninger i ordningen vil også påvirke prisene for fisketillatelser. For høy pris for fisketillatelser gjør generasjonsskifter vanskelige og bidrar til høy inngangsbillett for de som skal etablere seg som fisker i lukket gruppe. Det vanskeliggjør også overgang fra åpen til lukket gruppe.

Regjeringen er også opptatt av å gi den lukkede gruppen under 11 meter hjemmelslengde gode rammebetingelser. Det innebærer at denne delen av sjarkflåten som fisker etter torsk, sei og

hyse bør få ordninger som imøtekommer denne gruppens behov. Det vil være et viktig bidrag til å sikre at sjarkflåtens særlige rolle i kvotesystemet opprettholdes over tid. Det er også viktig at de foreslåtte rammebetingelsene kan ligge fast over tid, slik at det ikke skapes unødige usikkerhet ved skiftende regjeringer. Strukturkvoteordningens kvotetak har over tid blitt økt for å imøtekomme dem som ønsker høyere kvotekonsentrasjon.

Selv om strukturkvoteordningen utvides til sjarkflåten med et lavt kvotetak, er det regjeringens vurdering at dette kvotetaket raskt kan komme under press. Kvotetak er økt for flere grupper uten at dette i forkant har vært lagt fram for Stortinget. Kvotetaket for gruppen 11 til 15 meter er i dag 5 ganger opprinnelig kvote, hvis det bare struktureres i enten torskesektoren eller pelagisk sektor. Press på å øke kvotetak vil effektivt svekke ordningens viktigste virkemiddel for å begrense uttaket av fartøy, noe som vil gi en for rask nedbygging av sjarkflåten. Regjeringen mener derfor at strukturkvoteordningens kvotetak ikke vil være et godt virkemiddel for å begrense konsentrasjonen i den minste kystflåten.

Den foreslåtte sammenslåingsordningen har ikke kvotetak slik som strukturkvoteordningen. I denne ordningen ligger begrensningen i at to fartøy med samme eier kan slå sammen fartøyenes identifikasjonsnummer og fiske begge fartøys kvote på ett fartøy. Dette kan langt på vei sidestilles med dagens mulighet for samfiske med to fartøy med samme eier. Forskjellen ligger i at det i sammenslåingsordningen ikke stilles krav om at det passive fartøyet skal være egnet og utrustet selv om det ikke benyttes til fiske. Det er stor oppslutning i høringen om at en sammenslåingsordning bør begrenses til sammenslåing av to fartøy. Regjeringen mener derfor at en slik begrensning vil ha bedre forutsetninger for å ligge fast over tid.

Eksisterende strukturkvoteordning har en forhåndsfastsatt tidsbegrensning på 20 år og strukturkvoten avkortes med 10 pst. Sammenslåingsordningen ble i høringsnotatet utredet som et alternativ, og ble beskrevet som en reverserbar ordning uten tidsbegrensning og avkorting. To fartøys kvotegrunnlag kan samles og fiskes på ett av fartøyene, men begge fartøyenes identifikasjonsnummer beholdes. Det legger til rette for at kvotegrunnlaget senere igjen kan deles i opprinnelige kvoter. Dette gjør ordningen fleksibel. Ved eierskifte eller generasjonsskifte kan en slik adgang til senere oppdeling gi fartøyeier nødvendig fleksibilitet til å gjøre fremtidsrettede valg for fartøyet videre drift. Frivillig splitting legger imidlertid ikke til rette for at sammenslåingsord-

ningen bør ha en forhåndsfastsatt tidsbegrensning. Det vil være sterke insentiver for å splitte en kvote før en tidsbegrensning inntreffer. Dersom sammenslåtte kvoter splittes tett opp mot utløpet av tidsbegrensningen, vil tidsbegrensningen ikke ha praktisk effekt som en begrensning eller gi mulighet til omfordeling av kvoter.

Avkorting av kvotegrunnlaget ved sammenslåing vil vanskeliggjøre og redusere insentivene for senere oppsplitting. I høringen var det stor grad av oppslutning om en sammenslåingsordning uten forhåndsfastsatt tidsbegrensning eller avkorting av kvotegrunnlaget.

Regjeringen legger vekt på at en ordning for kystfiskeflåten først og fremst må gi et forutsigbart og ikke for stort uttak av fartøy, og at dette ligger fast over tid. Det er derfor viktig å få bred oppslutning om at ordningen skal begrenses til sammenslåing av to fartøy. Dersom denne grensen over tid likevel kommer under press, er det regjeringens vurdering at et forslag om økt kvotekonsentrasjon i den minste fartøygruppen må begrunnes og konsekvensvurderes og forelegges Stortinget for endelig avgjørelse.

Regjeringen legger i tillegg vekt på at muligheten til å slå sammen kvoter er reverserbare. Det gir fleksibilitet til at sammenslåtte kvoter senere kan splittes opp der det er hensiktsmessig. En sammenslåingsordning bør derfor ikke ha avkorting av kvotegrunnlaget ved sammenslåing, eller en forhåndsfastsatt tidsbegrensning. Det er imidlertid ikke til hinder for at fiskeriforvaltningen senere kan stille krav til fartøy som benytter ordningen for å forhindre utilsiktede konsekvenser. Regjeringen vil gjøre dette i dialog med næringsorganisasjonene og andre relevante interessenter.

Det ble tidligere stilt krav om at et fartøy skulle kondemneres ved bruk av strukturkvoteordningen. Fra 2021 er dette kravet frafalt, og det er tilstrekkelig at fartøyet trekkes ut av fiske og slettes i Merkeregisteret. Regjeringen er opptatt av at innføringen av en sammenslåingsordning ikke fører til at godt egnede fiskefartøy destrueres, samtidig som det må forhindres at eierløse fartøy ligger som vrak rundt om ved kaier langs kysten eller at fartøy uten adgang til å delta i lukket gruppe fører til økt deltakelse i åpne og uregulerte fiskerier. Regjeringen mener derfor at det må utarbeides bestemmelser for håndteringen av uttatte fartøy i samarbeid med næringen, etter at sammenslåingsordningen er vedtatt innført.

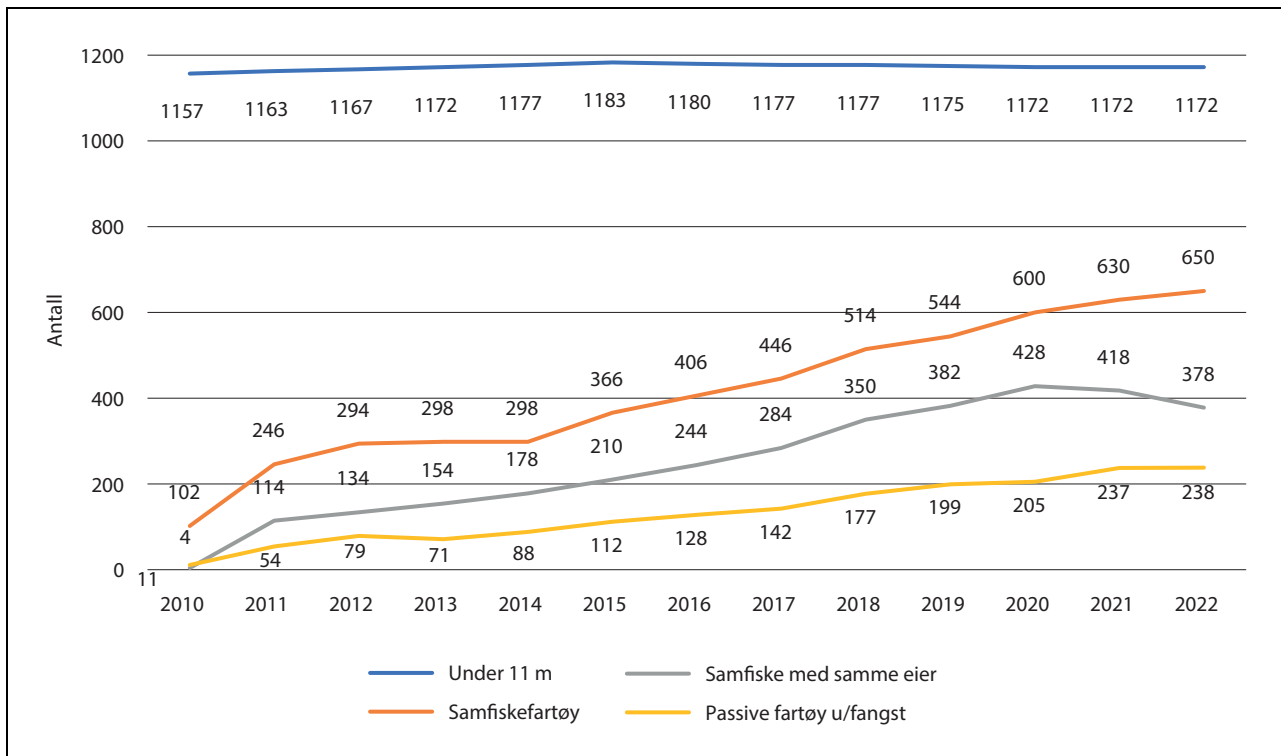
6.5 Regjeringens forslag til tiltak

Regjeringen mener at samfiske mellom fartøy med samme eier bør avvikles. Bortfall av denne formen for samfiske er likevel ikke til hinder for at redere kan velge å fiske sammen på hver sine aktive fartøy. Dette vil ivareta hensynet om sikkerhet om bord, som var en av hovedbegrunnelsene for innføringen av samfiskeordningen. Regjeringen mener at fartøy som deltar i den lukkede gruppen under 11 meter hjemmelslengde (13 meter for fiske etter makrell med kystnot) bør få tilgang til en sammenslåingsordning. Denne ordningen gir mulighet for at eier av to fartøy kan slå sammen kvotegrunnlaget for de to fartøyene og fiske den samlede kvoten på ett av fartøyene. Det andre fartøyet skal trekkes ut av fiske, og slettes i Merkeregisteret. Det vil bli utarbeidet nærmere bestemmelser og krav til uttatt fartøy etter at Stortinget har gitt sin tilslutning til ordningen. Det sammenslåtte kvotegrunnlaget kan senere splittes opp og tilbakeføres til to fartøy i henhold til de opprinnelige fisketillatelsenes identifikasjonsnummer.

Regjeringen legger til grunn at en slik sammenslåingsordning vil imøtekomme den minste kystflåtens behov for gode og stabile rammebetingelser. Regjeringen mener det vil være uheldig dersom det over tid legges press på å utvide sammenslåingsordningen til at mer enn to kvoter skal kunne samles på ett fartøy. Regjeringen foreslår derfor at det bør være opp til Stortinget å vurdere behovet for økt kvotekonsentrasjon i den minste gruppen, dersom fiskeriforvaltningen senere skulle foreslå dette.

Regjeringen vil:

- Dagens mulighet til å samfiske mellom fartøy med samme eier avvikles og erstattes av en sammenslåingsordning.
- Sammenslåingsordningen tillater at eier av to fartøy kan slå sammen kvotegrunnlaget for to fartøy og fiske den samlede kvoten på ett fartøy.
- Det sammenslåtte kvotegrunnlaget kan senere splittes opp og tilbakeføres til to fartøy i henhold til de opprinnelige fartøyenes identifikasjonsnummer.
- Det vil bli utarbeidet nærmere bestemmelser og krav til gjenværende og uttatt fartøy dersom Stortinget vedtar ordningen. Et slikt krav kan være et aktivitetskrav om fiske på andre arter enn torsk for å kunne benytte ordningen. Både hensynet til mulig økonomisk utvikling og medvirkning til å sikre sysselsetting og bosetting i kystsamfunnene skal være styrende.



Figur 6.1 Utviklingen av fartøy som kan fiske torsk under 11 meter og bruk av samfiskeordningen. Samfiskefartøy, samfiske med samme eier og passive fartøy uten fangst

Kilde: Fiskeridirektoratet

6.6 Konsekvensvurdering

Ved innføring av en sammenslåingsordning vil det gi i underkant av 1 200 fartøy mulighet til å slå sammen to fartøys identifikasjonsnummer (ID-kvoter).

6.6.1 Bruken av samfiskeordningen

I bunnfisksektoren har antall samfiskelag økt hvert år siden ordningen ble innført i 2010.

Figuren viser at det er 1 172 fartøy i gruppen som har adgang til å benytte samfiskeordningen. Drøyt 55 pst. av disse, eller 650 fartøy, deltok i et samfiskelag. Av disse 650 fartøyene, var 378 kjennetegnet av at det foregikk samfiske med samme eier.

Samfiske kan foregå i hele eller deler av et år. I perioden samfisket foregår, vil det være et aktivt fartøy som kan fiske hele eller deler av kvotene tilhørende det andre fartøyet i samfiskelaget. Under samfisket kan bare ett fartøy benyttes. Det fartøyet som ikke benyttes til fiske kalles det passive fartøyet i et samfiskelag. I de 325 samfiskelagene som deltok i samfiskeordningen i 2022, var det 238 fartøy som ikke leverte fangst gjennom hele året. Av de fartøy som ikke leverte fangst, hadde

163 samme eier. Figur 6.1 illustrer utviklingen av antall fartøy i samfiskeordningen, antall fartøy som samfiske med samme eier og antall passive fartøy uten fangst.

I over 90 pst. av samfiskelagene, uavhengig av eierskap, kommer begge fartøy fra samme fylke. Gjennomsnittslengden for passivt og aktivt fartøy i et lag med samme eier for perioden 2018–2021 var på hhv. 8,63 meter og 12,04 meter. Tilsvarende tall for fartøy med forskjellige eiere var på hhv. 9,59 meter og 11,77 meter. En utvikling i seinere år har vært at kvoten til stadig flere passive samfiskefartøy med samme eier settes på fartøy under 8 meter.

For fartøy med samme eier var alderen på det passive og det aktive fartøyet hhv. 35 år og 23 år i 2021. Tilsvarende for lag med forskjellige eiere var alderen på det passive og det aktive fartøyet hhv. 32 år og 24 år. Det viser at det aktive fartøyet har en betraktelig lavere gjennomsnittsalder enn det passive fartøyet.

Fartøy som deler av sesongen har inngått i et samfiskelag har i resterende del av sesongen hovedsakelig fisket torsk. For de aktive fartøyene er om lag 40 pst. av kvantumet torsk, 20 pst. av kvantumet hyse og 10 pst. av kvantumet sei fra kvoten til de passive fartøyene. Det er altså torskemkvoten

ten fra de passive fartøyene som blir best utnyttet av de aktive fartøyene i samfiskelagene.

6.6.2 Konsekvenser av innføring av en sammenslåingsordning for sjarkflåten

I det følgende drøftes konsekvenser av å innføre en sammenslåingsordning for fartøy som fisker torsk, sei og hyse i nord, med hensyn på antall fartøy, økonomi, sysselsetting, landingsmønster og ringvirkninger.

6.6.2.1 Antall fartøy

Samfiskeordningen har allerede påvirket strukturen i sjarkflåten gjennom muligheten for å drive samfiske mellom fartøy med samme eier.

Fartøyeiere som eier to fartøy som inngår i et samfiskelag i bunnfisksektoren, der det passive fartøyet har liten eller ingen aktivitet de siste årene, vil være godt posisjonert til å benytte en sammenslåingsordning. Legger en til grunn at alle disse vil benytte sammenslåingsordningen det første året, så innebærer det at om lag 16 pst. (190 fartøy) av fartøyene trekkes ut av fiske nokså raskt etter innføringen av en slik ordning. Legger en så til grunn at samfiskelag med to forskjellige eiere, der det passive fartøyet ikke har levert fangst, raskt velger å gjøre eiermessige tilpassinger slik at også disse fartøyene benytter sammenslåingsordningen, vil ytterligere 5 pst. (57 fartøy) av fartøyene trekkes ut av fiske. Totalt vil dette utgjøre om lag 21 pst. (247 fartøy) av fartøyene.

Den struktureringen som en vil anta at vil skje som følge av innføringen av den nye sammenslåingsordningen, er langt på vei en strukturering som allerede har skjedd gjennom eksisterende ordninger som har fått virke over tid. Konsekvensene av at disse fartøyene benytter sammenslåingsordningen antas å være små. Tilpassingen har allerede skjedd før den nye ordningen innføres. Passive fartøy deltar ikke, eller deltar i liten grad, i fisket i dag.

Siden ID-kvoten alltid vil følge opprinnelig kvote, og man ikke kan ha mer enn to ID-kvoter per fartøy, vil dette stenge muligheten for at mer enn to fartøy kan slå seg sammen. Med en begrensning på at det bare er eiere av to fartøy som kan slå disse sammen og fiske begge kvotene på ett fartøy, vil det i ytterste konsekvens bety, dersom alle som har mulighet til det benytter sammenslåingsordningen, at gruppen fartøy som får tilgang til ordningen kan reduseres med inntil 50 pst.

Det er imidlertid vanskelig å gi et godt estimat på hvor mange fartøy som kan ha interesse av å benytte ordningen. Tilbudet av og etterspørselen etter fisketillatelse avhenger av flere faktorer, og disse vil påvirke om tillatelse som skifter eier, benyttes i sammenslåing eller for fortsatt drift med separat fartøy. Erfaringene fra andre grupper, og også ut fra at den økonomisk gunstige innrettede samfiskeordningen ikke har ført til at flere enn 55 pst. har benyttet denne, tilsier at det fortsatt vil være mange som vil foretrekke å drive fisket som før uten å benytte sammenslåingsordningen.

I forhold til strukturkvoteordningen gir sammenslåing ikke muligheter for små tilpasninger av driftsgrunnlaget, ettersom fisketillatelsene ikke kan deles opp. En del aktører vil derfor trolig ikke ønske et så stort skift i aktivitetsnivået, og vil foretrekke å fortsette fiske med en kvote. Dette tilsier at potensialet ikke vil bli fullt utnyttet.

Ordningens utforming kan også påvirke resultatet. Det vil bli utarbeidet nærmere bestemmelser og krav til gjenværende og uttatt fartøy dersom Stortinget vedtar ordningen. Et slikt krav kan være et aktivitetskrav om fiske på andre arter enn torsk for å kunne benytte ordningen. Både hensynet til mulig økonomisk utvikling og medvirkning til å sikre sysselsetting og bosetning i kystsamfunnene, skal være styrende. Dette innebærer at både færre fartøy kan få tilgang til ordningen, og at det blir stilt krav som gjør ordningen mindre attraktiv.

Et av argumentene for innføringen av en sammenslåingsordning er at sammenslåingen ikke representerer en endelig strukturering av flåten, men at kvotene forblir to separate, tilbakeførbare enheter samlet på ett fartøy. Slik ordningen foreslås utformet, foreligger det derimot ingen særlige insentiver til å tilbakeføre kvotene fra ett til to fartøy. Det er derfor en reell fare for at begrensningen på to ID-kvoter per fartøy over tid vil komme under press når denne begrensningen oppleves som et hinder for videre lønnsomhetsutvikling.

For en eier av et fartøy som har benyttet sammenslåingsordningen som velger å selge seg ut av fisket eller pensjonere seg, vil prisen på fartøy med kvote kunne ha betydning. Dersom prisen på de to ID-kvotene hver for seg er høyere enn den sammenslåtte kvoten, vil det være insentiver til å dele opp kvotegrunnlaget før salg. Da blir det igjen flere muligheter for dem som vil kjøpe seg inn, til en billigere pris enn hva det sammenslåtte kvotegrunnlaget vil koste. Dette vil også påvirke hvor mange fartøy som blir i fiske i fremtiden.

Det er derfor vanskelig å vurdere med noen grad av sikkerhet hvor mange fartøy som vil trekkes ut av fisket ved innføring av en sammenslåingsordning. Legger en til grunn drøftingen ovenfor, vil om lag 21 pst. være godt posisjonert for å benytte ordningen raskt. Det innebærer en reduksjon i gruppen på om lag 250 fartøy. Siden dette er en rasjonalisering som langt på vei allerede har skjedd, vil det trolig ha liten betydning for landingsmønster, sysselsetting eller negative distriktsmessige konsekvenser. Beregningene er imidlertid beheftet med usikkerhet, og vil også avhenge av andre faktorer.

6.6.2.2 Økonomien i sjarkflåten

Fiskeridirektoratet måler lønnsomheten i fiskeflåten hvert år. Undersøkelsen viser at driftsmarginen, som viser hvor stor andel av salgsinntektene som er driftsresultat, har variert mye mellom år for sjarkflåten. I perioden 2007-2021 har variasjonen vært størst innen pelagiske fiskerier. Trenden er imidlertid positiv for både bunnfiskerier og pelagiske fiskerier.

Sammenslåing av fisketillatelser og uttak av fartøy vil gi positive samfunnsøkonomiske effekter ved at fiskerne slipper kostnadene til vedlikehold og reinvesteringer i fartøy. I tillegg er det rimelig å forvente at fartøyene som kan bygges med større kvotegrunnlag vil ha høyere produktivitet. Ettersom samfiskeordningen har virket en tid er en del av dette potensialet allerede realisert. Aktørene har også tilpasset seg slik at vedlikeholdskostnadene til mange av de passive samfiskefartøyene er lave. For de øvrige aktuelle flåtegruppene er det grunn til å forvente de samme positive effektene. Potensialet er trolig høyere, ettersom disse generelt ikke har hatt tilgang til ordninger som tillater samfiske med andre eller seg selv.

De bedriftsøkonomiske effektene vil være positive på kort sikt med samme bakgrunn. På lengre sikt er det rimelig å forvente at deler av gevinsten vil bortfalle gjennom økte priser for fisketillatelsene for aktører som etablerer seg innen fiske. En del av kostnadene ved driften av fartøyet er faste, og økte driftsinntekter gjennom økt kvotegrunnlag vil medføre at overskuddet øker, der som alt annet holdes likt. Erfaringsmessig vil fartøy som øker kvotegrunnlaget også ofte endre fangstsammensetningen mot økt andel av de mest lønnsomme artene. Eksempelvis er det primært torskekvoten til de passive samfiskefartøyene som utnyttes, mens hyse og seikvotene i mindre grad utnyttes.

Overreguleringsgraden kan også påvirkes. Med overregulering tildeles fartøyene kvoter som i sum er større enn kvoten som kan fiskes. Dette for å sikre at hele kvoten fiskes opp. Overregulering fører til at fisket kan bli stoppet før alle fartøyene har fisket sin kvote. Overreguleringsgraden for de mest attraktive artene kan over tid bortfalle. For dem som ikke tilegner seg tilleggskvoter kan dette føre til reduserte fangstinntekter og økonomi. Fartøygruppens utnyttelse av økonomisk mer marginale arter kan også bli redusert. Disse kvotene vil da bli tilgjengeliggjort for andre fartøygrupper, men kan også bli stående ufisket dersom kapasiteten i fiskeflåten som helhet ikke er tilstrekkelig. Dette kan medføre redusert verdiskaping, og vil være negativt for sjømatindustrien, som potensielt går glipp av råstoff.

Bedret lønnsomhet vil også medføre økt lønnsomhet og styrke aktørene i konkurransen om arbeidskraft. Også flåtens fornyingsevne vil forbedres.

Når det gjøres transaksjoner av fiskefartøy med fisketillatelse betales det ofte et vederlag for fisketillatelsen. Dette vil normalt medføre økt kapitalbinding, ofte i form av økt gjeld. Denne prisen er imidlertid sjelden observerbar. For aktører som ønsker å etablere seg innen fiske vil dette utgjøre en inngangsbarriere. Prisen avhenger av mange faktorer. Spesielt har pris og kvoteutviklingen stor betydning for kjøperens betalingsvillighet. Til nå har muligheten for å samfiske med samme eier trolig bidratt til relativt høye priser, ettersom dette i praksis har gitt mulighet for å fiske flere kvoter med ett fartøy. Samfiske med andre har i stor grad gitt om lag tilsvarende muligheter. Den foreslåtte sammenslåingsordningen vil langt på vei videreføre disse mulighetene. Det er derfor ikke grunn til å forvente større endringer i prisene på fisketillatelser. Avklaringen av usikkerheten rundt utviklingen av samfiskeordningen med samme eier kan bidra til at prisene likevel stiger noe.

6.6.2.3 Sysselsetting

For de fartøyene som i dag driver samfiske, vil det trolig ikke være betydningsfulle sysselsettingsendringer som følge av en sammenslåingsordning. Disse fartøyene vil ha samme kvotegrunnlag, og vil i stor grad allerede ha innrettet driften etter dette. På noe lengre sikt vil det trolig investeres i noe mindre arbeidsintensive fiskefartøy, som reduserer sysselsettingen fra dagens nivå. For fartøyene som driver samfiske med forskjellige eiere, kan det også forventes at en del av disse vil benytte seg av sammenslåingsordningen relativt

raskt. Dette vil medføre at sysselsettingen målt i antall fiskere vil reduseres noe. Sysselsettingsendringen målt i utførte årsverk vil imidlertid være lavere, ettersom aktøren som overtar fisketillatelsen vil øke sin egen innsats, eventuelt kombinert med å benytte mer mannskap. På lengre sikt vil også disse oppleve sysselsettingsnedgang som følge av mindre arbeidsintensive fartøy. For fartøy og grupper som ikke tidligere har hatt tilgang på eller benyttet samfiske, vil også sysselsettingen reduseres, men også her er det grunn til å forvente at reduksjonen i årsverk vil være lavere enn antall fartøy tilsier.

Ikke-kvalitetssikrede data fra sluttseddelregisteret viser at fartøyene i torskefisket som har fisket på kvoter fra andre fartøy, ofte har rapportert høyere besetning enn de øvrige. Fartøy som bare har fisket egne kvoter, rapporterer oftest en besetning på en, mens fartøyene som også har fisket på kvoter fra et annet fartøy, oftere rapporterer en besetning på to eller tre. Dette betyr at den gjennomsnittlige besetningen sannsynligvis er høyere for fartøyene som fisker kvoter tilhørende andre fartøy.

Det er fortsatt flest enefiskere i sjarkflåten. Om to enefiskere går sammen og fisker begge kvotene på ett av fartøyene, så vil antall fartøy gå ned, men det vil ha lite å si for antall sysselsatte og bosetningsmønsteret.

En sammenslåingsordning vil ikke endre på eierkonsentrasjonen for fartøyene som allerede drives i samfiske med samme eier. Ettersom man kan forvente at en betydelig del av samfiskefartøyene med forskjellig eier vil benytte sammenslåingsordningen relativt raskt, vil dette øke eierkonsentrasjonen tilsvarende. Det samme vil det usikre antallet av fisketillatelser som ikke driver samfiske og som benytter sammenslåingsordningen.

Å få tilgang til å kunne fiske i lukket gruppe er attraktivt for mange, særlig yngre fiskere som har etablert seg i åpen gruppe. Barrierene mellom åpen og lukket gruppe er høye, og mange av de som ønsker å starte fiske i denne gruppen, blir derfor likevel stående utenfor. Overgangen fra samfiske- til sammenslåingsordning vil ikke endre på dette. Aktører som har mulighet til å slå sammen en kvote med en eksisterende, vil normalt sett ha høyere betalingsvillighet enn dem som står utenfor gruppen. Sammenslåingsordningen vil dermed trolig fortsette å favorisere sammenslåing av kvoter, heller enn tilgang for nye aktører.

Fordeling av kvoter på færre og mer effektive fartøy vil kunne redusere behovet for arbeidskraft. Små arbeidsmarkeder er mer sårbare for endringer enn store, slik at en relativt liten end-

ring i antall arbeidsplasser kan ha større konsekvenser enn tilsvarende endring i et større arbeidsmarked. I de minst sentrale kommunene er sysselsettingen i fiskeri og havbruk om lag 10 ganger høyere enn landsgjennomsnittet.

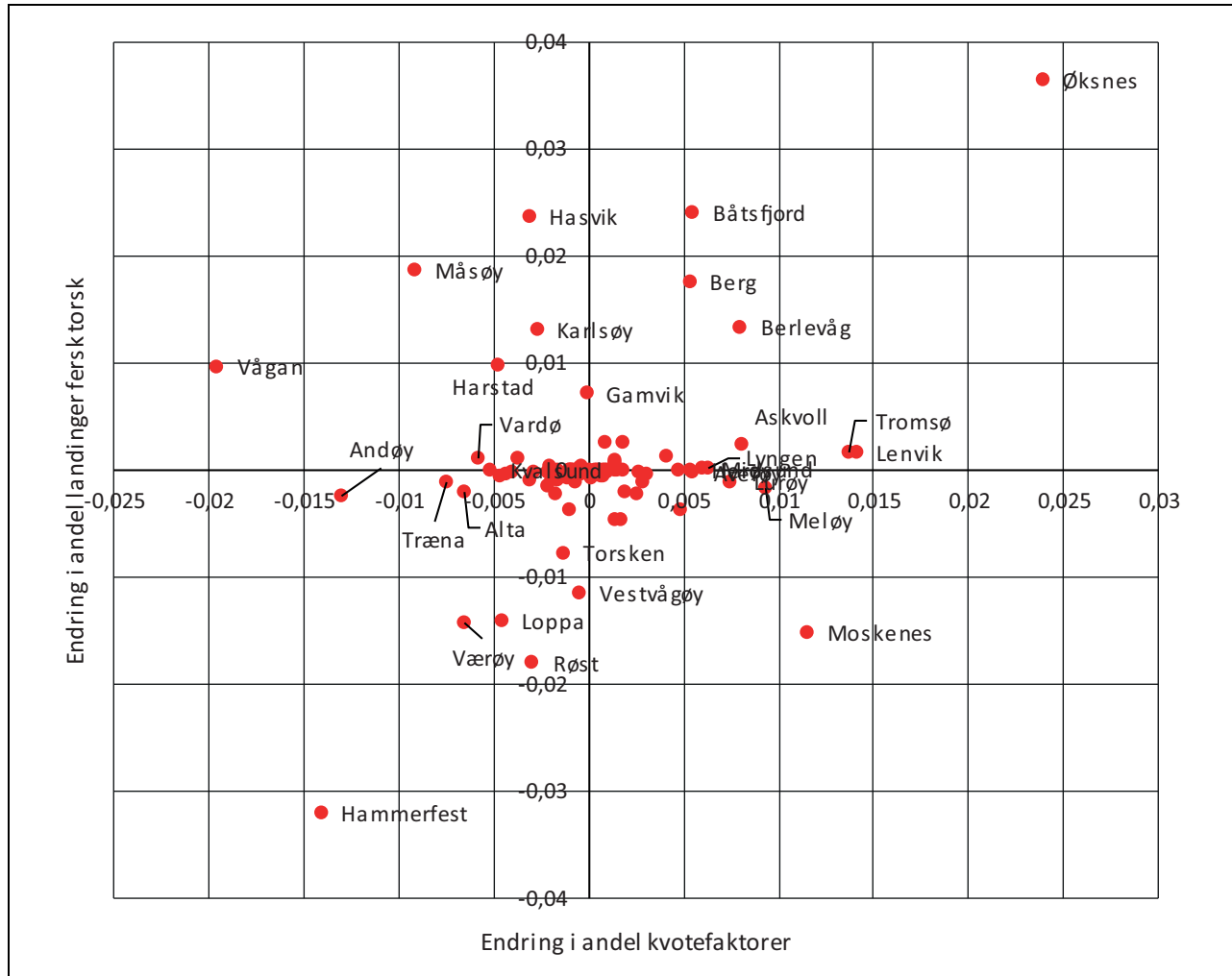
6.6.2.4 Geografisk fordeling

Den geografiske fordelingen og konsentrasjonen av fiskeflåten er også vanskelig å forutsi. Erfaringene fra bruken av strukturkvoteordningen er generelt at fisketillatelsene konsentreres noe om enkelte områder, mens andre områder reduseres. Hvilke områder som tilføres og avgir fisketillatelser er imidlertid ikke mulig å forutsi.

Figur 6.2 viser kommunevise endringer i kvotefaktorer og i landinger fersk torsk. Det er generelt ingen sammenheng mellom endringen i kvotefaktorer og landinger. Samtidig er det eksempler på kommuner som har økt både kvotefaktorer og landinger og vice versa. Eksempelvis viser figuren at Hammerfest både har hatt reduksjon i andel landinger av fersk torsk og andel kvotefaktorer. Tilsvarende har Øksnes hatt en økning både i andel landinger av fersk torsk og andel kvotefaktorer.

6.6.2.5 Landingsmønster

Til en viss grad vil en reduksjon av antall fartøy kunne ha implikasjoner for landingsmønsteret og dermed sjømatindustrien. Større og færre landinger bidrar til reduksjon i antall industribedrifter, og en reduksjon i antall steder som har sjømatindustri. Endringer i landingsmønsteret vil gi insentiver til færre og større fiskemottak langs kysten, og en større geografisk konsentrasjon av sjømatindustribedrifter. Endret fordeling av aktivitet mellom kommunene vil medføre redusert grunnlag for bosetting i de kommunene som vil rammes negativt. Den aktuelle fartøygruppen lander en betydelig andel av fangstene i hjemkommunene eller nær disse. Samtidig driver en betydelig andel fiske i andre regioner, og bidrar slik til landinger utenfor nærområdet. Endringene i hjemsted vil slik kunne medføre endringer i landingsmønsteret. Fangst- og landingsmønsteret til denne flåtegruppen er i større grad enn andre påvirket av tilgjengeligheten og nærhet til fiskefeltene. Effektene vil derfor være begrensede. På lengre sikt vil fartøyene med sammenslåtte kvoter trolig bygges noe større og dermed ha høyere mobilitet. Disse vil dermed kunne bevege seg over større avstander, tilby råstoffet til flere kjøpere og oppnå bedre priser for fangstene sine. Dette kan bidra til at noen sjømatindustribedrifter med dårlig lønnsom-



Figur 6.2 Kommunevise endringer i andel kvotefaktorer og landinger fersk torsk fra 2006 til 2016.

Kilde: Iversen et al. 2018. Strukturelle endringer i sjømatindustrien – drivkrefter og konsekvenser, Rapport 16/2018. Nofima, Tromsø.

het blir utkonkurrert. De totale landingene vil imidlertid trolig påvirkes i liten grad.

6.6.2.6 Ringvirkninger

Reduksjonen i antall fartøy vil medføre at ringvirkningene knyttet til kjøp av tjenester og varer i forbindelse med vedlikehold og drift av fartøyene vil reduseres. Økt geografisk konsentrasjon av fiske-tillatelse kan også medvirke til at næringsgrunnlaget vil bli redusert i enkelte kommuner. Effekten vil være svært begrenset for fartøyene som drives i samfiske med samme eier, da det nok brukes små ressurser på de passive fartøyene. For fartøy i samfiske med forskjellig eier vil effekten være noe større, knyttet til at en del av disse ikke er passive hele året, men benyttes til aktivt fiske. For aktive fartøy som inngår i sammenslåing vil effekten være større. Det er dessverre lite tilgjengelig kunnskap om størrelsen på ringvirkningene

fra denne flåtegruppen, men det er grunn til å anta at de er relativt begrensede, da fartøyene er mindre teknologiintensive og eieren ofte utfører en betydelig del av vedlikeholdet selv.

6.6.2.7 Samiske interesser

De fleste samiske aktører fisker i åpen gruppe. I 2022 var det 2 167 fartøy i denne gruppen. Av disse fisket 458 på kystfiskeordningen. Dette utgjør 21 pst. av andelen fartøy i åpen gruppe. Disse påvirkes ikke av innføring av en sammenslåingsordning i lukket gruppe. Samiske aktører fisker også i lukket gruppe under 11 meter. Innføring av en sammenslåingsordning vil redusere gruppen. Om antallet fartøy reduseres som følge av ordningen er det rimelig å forvente at det blir færre innehavere av fisketillatelse i lukket gruppe. Noen av disse vil sannsynligvis være samiske fiskere.

7 Fordeling av kvote for torsk nord for 62 grader nord

Kvoter i fisket etter torsk nord for 62 grader nord fastsettes årlig av Nærings- og fiskeridepartementet. Det har vært, og er, et politisk mål med stor grad av stabilitet over tid når det gjelder fordelingen av kvoter mellom fartøygrupper. Dette er viktig for å sikre nødvendig forutsigbarhet for enkeltaktørene som deltar i fiske. Stabilitet i fordelingen har også vært viktig i arbeidet med å strukturere flåten.

Den politiske målsettingen om langsiktig stabilitet i fordelingen er likevel ikke til hinder for at staten har stor grad av reguleringsfrihet i den årlige kvotefastsettelsen. Dette er tydelig uttrykt i havressurslovens forarbeider, jf. Ot.prp. nr. 20 (2007–2008) s 72:

Det er likevel viktig å understreke at det ei tid no har vore eit politisk mål å ikkje endre kvotefordelinga mellom gruppene i særleg grad. Bakgrunnen er at stabilitet i fordelinga mellom gruppene blant anna har vore sett på som eit viktig verkemiddel i arbeidet med å strukturere flåten.

Rettsleg sett kan styresmaktene likevel inn-
anfor rammene av saltvassfiskelova § 5 tredje ledd også endre fordelinga og «styrkeforholdet» mellom grupper så lenge omsyna som ligg bak avgjerdene fell innanfor formålet med reguleringsføresegnene og dei formåla lova generelt skal fremje.

I lov 5. mars 2021 nr. 7 om endringer i deltakerloven og havressurslova (endringer i kvotesystemet) som fulgte opp stortingsbehandlingen av *kvotemelding 1* ble ordningen med kvotefaktorer i norske fiskerier lovfestet. Kvotefaktorer benyttes som nøkler i fordelingen av kvoter. Lovendringen tok inn forslaget i *kvotemelding 1* om innføring av faste kvotefaktorer som Stortinget senere sluttet seg til. Disse lovendringene er ennå ikke satt i kraft, i påvente av stortingsbehandlingen av denne melding og eventuelle nødvendige justeringer i regelverket som følge av dette, jf. kap. 2.3 om lov og forskriftsendringer.

Systemet med faste kvotefaktorer innebærer at stabiliteten i kvotefordelingen har forankring i

lov uten at dette går unødige på bekostning av statens reguleringsfrihet i den årlige kvotefordelingen. Det framgår for eksempel uttrykkelig av lovendringens forarbeider at systemet med faste kvotefaktorer ikke er til hinder for en gjeninnføring av den såkalte trålstigen som ble opphevet i forbindelse med behandlingen av *kvotemelding 1*, jf. Prop. 137 L (2019–2020) side 27:

Departementet vil innleiingsvis peike på at forslaget om å lovfeste faste kvotefaktorer er fleksibelt nok til at det ikkje utan vidare vil vere til hinder for å innføre på nytt slike kvotefordelingsnøklar som trålstigen representerer ein gong i framtida. Ein kan mellom anna oppnå dette ved å dele ei kvotefaktorgruppe i to i medhald av deltakarlova § 15 første ledd, til dømes i ei gruppe for trålfartøy og ei anna gruppe for konvensjonelle fartøy.

Statens adgang til å omfordele kvotegrunnlag i de årlige reguleringene videreføres dermed med de seneste lovendringene som ennå ikke er trådt i kraft.

7.1 Fordeling av torskeknoten

I fordelingen av kvoten for torsk nord for 62 grader nord, settes det først av avsetninger for å ivareta særskilte hensyn som forskning og undervisning, rekruttering, rekreasjonsfiske, fiske i sjøsamiske områder (kystfiskeordningen) og turistfiske. De fleste avsetninger fordeles ikke etter en prosentats, men som absolutte verdier i tonn.

Etter at avsetningene er trukket fra den norske kvoten gjenstår en disponibel kvote som fordeles til trålgruppen, havgående konvensjonelle fartøy, lukket kystgruppe og åpen gruppe. Den disponible kvoten fordeles fra 2021 etter fastsatte prosentatsar¹.

¹ Andre faktorer som kvotefleksibilitet mellom år, fordeling av tredjelandskvoten og nivået på den norske kvoten vil også medføre endringer i den disponible kvoten.

Boks 7.1 Landsmøtevedtak 7/2001 i Norges Fiskarlag:

Ved kvoter < 130 000 tonn

Ved en norsk totalkvote på mindre enn 130 000 tonn får konvensjonelle redskaper 72 % av totalkvoten, mens trålerne får 28 %.

Ved kvoter mellom 130 000–330 000 tonn

Ved en norsk totalkvote på 130 000 tonn og høyere utvikles gruppenes prosentandeler lineært til ved en norsk totalkvote på inntil 330 000 tonn, og fordeles med 67 % til konvensjonelle redskaper og 33 % til trålerne.

Ved kvoter ≥ 330 000 tonn

Ved en norsk totalkvote på 330 000 tonn og høyere fordeles gruppenes andeler tilsvarende som ved 330 000 tonn, med 67 % til konvensjonelle redskaper og 33 % til trålerne.

I perioden 1995–2020 ble den disponible kvoten fordelt etter trålstigen slik som beskrevet i boks 7.1. Trålstigen innebar at fordelingen mellom trålgruppen og konvensjonell gruppe varierte med størrelsen på den norske kvoten, inkludert at kvoten til trålgruppen øker med høyere kvotenivå og motsatt for den konvensjonelle flåten ved lavere kvotenivå. Detaljene i trålstigen har senere vært basert på et landsmøtevedtak fra Norges Fiskarlag.

Kvoten som på denne bakgrunn ble fordelt til konvensjonell gruppe ble så fordelt mellom den konvensjonelle havfiskeflåten og den konvensjonelle kystfiskeflåten. I 2020 fikk den konvensjonelle havfiskeflåten 12,81 prosent av konvensjonell gruppes kvote, mens de konvensjonelle kystfiskefartøyene fikk det resterende. Av det resterende (87,19 prosent) som ble fordelt til de konvensjonelle kystfiskefartøy, fikk åpen gruppe 10,90 prosent og det øvrige ble fordelt mellom de fire hjemmelslengdegruppene i finnmarksmodellen som utgjør lukket gruppe i kystfiskeflåten.

I *kvotemelding 1* ble det foreslått å avvike trålstigen og innføre faste presentsatser i fordelingen av norsk kvote. Forslaget innebar å beregne kvoten til åpen gruppe til en fast presentsats av norsk kvote og at kvoten til åpen

gruppe ble trukket fra nasjonal kvote som en avsetning. Videre ble det foreslått å fordele den disponible kvoten med faste presentsatser mellom trålgruppen (torsketrålere og seitrålere) og konvensjonelle fartøy i lukkede fiskeri (konvensjonelle havfiskefartøy og lukket gruppe). Dette var til forskjell fra trålstigens varierende presentsatser i fordelingen mellom trålgruppen og konvensjonelle fartøy (konvensjonelle havfiskefartøy, lukket gruppe og åpen gruppe).

I behandlingen av *kvotemelding 1* ba et stortingsflertall bestående av H, Krf, V og Frp regjeringen også om å sørge for at «fordelingen mellom flåtegruppene ikke endres vesentlig», jf. stortingsvedtak 549 (2019–2020).

Fra 2021 ble det derfor innført faste presentsatser i fordelingen av norsk kvote for torsk. Den disponible kvoten fordeles med faste presentsatser på 32 pst. til trålgruppen og 68 pst. til konvensjonelle fartøy (konvensjonelle havfiskefartøy, lukket gruppe og åpen gruppe).

Av kvoten til konvensjonelle fartøy fordeles fortsatt 12,81 pst. til konvensjonelle havfiskefartøy.

Kvoten til åpen gruppe er beregnet til 6,12 pst. av norsk kvote, men blir trukket fra kvoteandelen til konvensjonelle fartøy. Størrelsen på kvoten til åpen gruppe er basert på et gjennomsnitt av det de fikk i perioden 2011–2017. I trålstigen som gjaldt til og med 2020 var kvoten til åpen gruppe en andel av konvensjonell gruppe sin kvote. I kapittel 6.1 er det redegjort nærmere for fisket og deltakelsen i åpen gruppe.

Etter fratrekk av kvote til konvensjonelle havfiskefartøy og åpen gruppe fordeles resten av den konvensjonelle gruppens kvote til lukket gruppe i kystfiskeflåten.

Fordelingen innad i lukket gruppe i kystfiskeflåten har siden 2007 vært gjort etter den såkalte finnmarksmodellen som bygger på et forslag fra Norges Fiskarlag.

Dette har ikke vært til hinder for at den faktiske kvotefordelingen i lukket gruppe i kystfiskeflåten har endret seg noe siden 2007. Endringen har medført at andelen av kvotene i fartøygruppen under 11 meter hjemmelslengde og fartøygruppen mellom 15 og 21 meter er redusert. Det vises til tabell 7.1 som ikke omfatter rekrutteringskvoter.

I 2019 ble strukturkvoter som over tid hadde blitt flyttet mellom lengdegruppene i finnmarksmodellen kartlagt. Kartleggingen viser at det var forskjell mellom presentsatsene i finnmarksmodellen som ble foreslått av Norges Fiskarlag og den faktiske kvotefordelingen. Som et resultat av

Tabell 7.1 Gjeldende prosentsetser i lukket gruppe, sammenlignet med den opprinnelige fordelingen etter finnmarksmodellen

<i>Fartøygruppe</i>	Norges Fiskarlags vedtak 2007	Fordeling i 2023	Endring (p.p)
Under 11 meter	27,65 %	25,76 %	- 1,89
11–14,9 meter	26,56 %	27,00 %	+ 0,44
15–20,9 meter	27,44 %	27,31 %	- 0,13
21–27,9 meter	18,35 %	19,93 %	+ 1,58
Totalt	100 %	100 %	

dette har man siden 2019 benyttet de faktiske prosentstatsene i kvotefordelingen for å unngå over- og underfiske av gruppekvote.

7.2 Åpen gruppes rolle i torskfordelingen

Åpen gruppe har sin opprinnelse i lukkingen av torskefisket i 1990. Da ble fartøy delt inn i en fartøykvoteordning eller en maksimalkvoteordning, avhengig av om de i forutgående år hadde oppfylt gitte fangstkriterier. Fartøy som hadde vært lite aktive i fisket etter torsk i årene 1986–1988 måtte i 1990 fiske innenfor en svært begrenset maksimalkvote, hvor fisket ble stoppet når maksimalkvoten ble beregnet oppfisket, mens fartøy som oppfylte deltakerkriteriene i fartøykvoteordningen fikk en noe romsligere garantert fartøykvote på torsk.

Torskefisket i nord er vårt viktigste fiskeri, både i antall fartøy og i førstehandsverdi. Ved utgangen av 2022 var det i lukkede fiskerier i torskefisket 35 torsketrålkonsesjoner, fire seitrålkonsesjoner, 26 deltakeradganger i konvensjonell havfiskeflåte samt 1668 deltakeradganger i lukket kystgruppe – totalt 1724 fartøy. I tillegg deltok 2167 fartøy i åpen gruppe i torskefisket i nord, slik at torsk inngår i fangstene til om lag 71 % av alle merkeregistrerte fartøy.

Fartøyene i åpen gruppe i torskefisket har i hovedsak en faktisk lengde under 11 meter, men er likevel en svært heterogen masse. Fartøyeierne i gruppen består blant annet av unge fiskere, som kan ha et langsiktig mål om å etablere seg i lukket gruppe, lottakere i den lukkede delen av næringen som på friturer deltar i åpen gruppe med eget fartøy, og eldre fiskere som trapper ned aktiviteten med en sjark. Etter 2013 har åpen gruppe i torskefisket bestått av i overkant av 2000 fartøy med et foreløpig toppår med 2400 fartøy i

2018. Over tid har kystfiskeordningen for torsk, mulighet for kongekrabbefiske og ferskfiskeordningen bidratt til at flere fartøy i åpen gruppe er hjemmehørende i Troms og Finnmark. Mens antallet fartøy i Troms og Finnmark har økt med 62 % fra 2013 til 2022, så viser utviklingen i alle andre fylker en nedgang på 20 %. Troms og Finnmark hadde i 2022 52 % av alle fartøy i åpen gruppe i torskefisket, mot 35 % i 2013. Andre utviklingstrekk fra samme periode er at fartøyene i åpen gruppe blir noe større (flere i lengdeintervallet 10–11m og færre mellom 8 og 10 meter), det blir flere unge fiskere i denne fartøygruppen, andelen av yngre fiskere (under 40 år) øker på bekostning av de eldre (over 60 år), det blir flere som har fiske som hovedyrke (blad B i fiskermanntallet), og andelen kvinner som er majoritetseiere er mer enn doblet (fra 2,3 til 5,6 prosent).

7.3 Høring av kvotefordeling av nordøstarktisk torsk

Flertallet «Kvotefordeling for nordøstarktisk torsk og norsk vårgytende sild» ble sendt på høring 6. juni 2022². I høringen ble det bedt om innspill til fremtidig fordeling av den norske kvoten, og til alternative prosentsetser i kvotefordelingen.

Flertallet av høringsinstansene går inn for at trålstigen for nordøstatlantisk torsk gjeninnføres, men høringsinstansene er delt i synet på om kvoten til åpen gruppe skal trekkes fra norsk kvote, som en avsetning, eller fra kvoten til konvensjonelle fartøy. Ingen høringsinstanser ønsker å videreføre gjeldende system. Flere høringsinstanser argumenterer for at kystflåten og de minst mobile

² <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-om-sentrale-tema-for-ny-kvotemelding/id2921330/?expand=horingsnotater>

fartøyene må skjermes ved lave kvotenivå, noe som var intensjonen bak trålstigen. Generelt vises det til at forutsigbarhet og stabilitet i kvotefordelingen er grunnleggende for investerings- og moderniseringsvilje.

Flere høringsinstanser vil at kvoten til åpen gruppe skal «trekkes fra toppen», blant annet av hensyn til transparens, rekruttering og skjerming av den minste flåtens kystnære fiske. Noen høringsinstanser tar til orde for at kvoten til åpen gruppe skal trekkes fra nasjonal kvote, som en avsetning, og at trålstigen på samme tid innføres. Flere høringsinstanser trekker frem åpen gruppes rolle som rekrutteringsarena, og at dette hensynet taler for at kvoten til gruppen skal trekkes fra norsk kvote. På den andre siden viser noen høringsinstanser til at det også rekrutteres til fiskerinæringen gjennom andre ordninger enn åpen gruppe.

7.4 Vurderinger

7.4.1 Gjeninnføring av trålstigen

Trålstigen ble innført i 1994, og både flåtestruktur og reguleringer er vesentlig endret siden den gang. Trålstigen skal bidra til forutsigbar fordeling mellom trålgruppen og konvensjonell gruppe, men det er naturligvis flere faktorer som påvirker de samlede rammebetingelsene som flåten opererer under. Fartøy med hjemmelslengde på eller over 11 meter har også hatt tilgang til strukturkvoteordninger som bidrar til økt kvotegrunnlag.

Selv om flere forhold er endret siden trålstigen ble innført, legger regjeringen avgjørende vekt på at trålstigen har vært en veletablert og forutsigbar fordelingsmekanisme som gir noe høyere andel til konvensjonell gruppe ved lave kvotenivå, og motsatt en høyere andel til trålgruppen ved høyt kvotenivå, noe som også trekkes frem i høringen. Regjeringen mener dette legger til rette for en mer rettferdig kvotefordeling og bidrar til å trygge mangfoldet og bredden i konvensjonell gruppe. Torskekvoten nord for 62 grader nord er på vei nedover fra et historisk høyt nivå i den siste tiårsperioden. Det forventes enda mer nedgang i kvoten de nærmeste årene før den stabiliserer seg. Dette innebærer at det er den konvensjonelle gruppen som først og fremst vil bli tilgodesett ved en gjeninnføring av trålstigen i de kommende årene. En gjeninnføring av trålstigen har også bred tilslutning i næringen.

Det er regjeringens vurdering at trålstigen bør gjeninnføres for fordeling av kvoten på torsk nord for 62 grader nord, men med en justert tilnær-

ming for åpen gruppe som omtales nedenfor. Dette vil være en endring fra gjeldende kvotefordeling som ble innført i 2021.

7.4.2 Åpen gruppe

Fram til og med 2020 ble kvoten til åpen gruppe i fisket etter torsk nord for 62 grader nord fastsatt som en andel av konvensjonell gruppes kvote i trålstigen. Fra og med 2021 ble dette noe endret som ledd i oppfølgingen av *kvotemelding 1*. Kvotegrunnlaget til åpen gruppe ble nå beregnet som en andel av nasjonal kvote, men likevel trukket fra kvoteandelen til konvensjonelle fartøy.

Regjeringen er av den oppfatning at åpne grupper i norske fiskerier spiller en vesentlig rolle for kystsamfunn og rekruttering og ved å legge til rette for at flere kan høste av våre felles ressurser. Regjeringen konstaterer også at den tette koplingen mellom åpen gruppe og kystfiskeordningen for torsk gir et viktig bidrag for å beholde og videreutvikle et småskalafiske i tråd med ivaretagelse av samisk kultur- og næringsutøvelse. Utviklingen har også vist at koplingen mellom åpen gruppe og kvotetillegget til unge fiskere i åpen gruppe har gitt positiv utvikling for alderssammensetningen i denne gruppen.

Sammen med andre ordninger som rekreasjonsfiske, ungdomsfiske og forsknings- og læringskvoter, har åpen gruppe en særskilt rolle som rekrutteringsarena for nye fiskere. Regjeringen mener derfor det er et viktig prinsipp at alle fartøygrupper bidrar til dette, og ser derfor verdien av at avsetningen til kvote for denne fartøygruppen tas fra norsk kvote, dvs. «tas fra toppen».

En naturlig konsekvens av å ta åpen gruppe «fra toppen» er at gruppen ikke lenger inngår i fordelingen mellom trålgruppen og konvensjonell gruppe etter trålstigen. Konvensjonell gruppe vil i denne sammenheng bare bestå av den konvensjonelle havfiskeflåten og lukket gruppe i kystfisket.

7.4.3 Fordeling mellom trålgruppen og konvensjonell gruppe mv.

Regjeringens forslag om å gjeninnføre trålstigen og ta åpen gruppe fra toppen som en avsetning, reiser naturlig spørsmål om en skal videreføre den prosentvise fordelingen mellom trålgruppen og konvensjonell gruppe i trålstigen. En slik videreføring vil ha reelle fordelings effekter i favør av den konvensjonelle gruppen på bekostning av trålgruppen, fordi konvensjonell gruppe ikke lenger trenger å dele sin andel etter trålstigen med åpen gruppe. En slik tilnærming vil innebære en end-

ring av forutsetningene for utregningen av trålstigen på bekostning av trålgruppen, samtidig som konvensjonell gruppe kompenseres for reduksjonen i disponibel kvote.

I høringen ble det derfor redegjort for at en endring av den prosentvise fordelingen mellom trålgruppen og konvensjonell gruppe kunne redusere omfordelingseffekten. Som nevnt over er høringsinstansene delt når det gjelder om åpen gruppe skal være en avsetning eller ikke.

Regjeringen mener at den skisserte modellen, hvor åpen gruppe tas fra toppen, samtidig som den prosentvise fordelingen mellom trålgruppen og den konvensjonelle flåten (uten åpen gruppe inkludert) videreføres, er en rimelig tilnærming som vil styrke den konvensjonelle flåten vis-a-vis trålgruppen.

Regjeringen legger videre opp til å videreføre som et utgangspunkt en andel på 12,81 prosent av konvensjonell gruppe til den konvensjonelle havfiskeflåten, selv om åpen gruppe ikke lenger inngår i konvensjonell gruppe. Dette innebærer isolert sett at fordelingen mellom lukket gruppe i kystfiskeflåten og den konvensjonelle havfiskeflåten justeres noe i førstnevntes favør i forhold til fordelingen i 2020. Utgangspunktet på 12,81 prosent vil dessuten bli redusert som følge av regjeringens forslag om fordeling av 2 prosent av konvensjonelle gruppe til den minste lukkede kystgruppen, jf. kapittel 7.4.4.

Regjeringens forslag her vil isolert sett styrke hele kystfiskefartøygruppens fiske etter torsk. Dette er viktig fordi dette fisket er en så viktig grunnstamme for kystsamfunnene langs norskekysten, og særlig i nord. Utviklingen har i lang tid gått mot mer strukturering, mer eierkonsentrasjon og samling av kvoter på færre og større fartøy, slik Riksrevisjonen påpeker i sin undersøkelse. Det er videre rimelig at trålflåten indirekte bidrar til dette. Hvis man skal støtte opp under kystfiskeflåten i kvotefordelingen, kommer man ikke utenom at det vil kunne være naturlig å redusere andelen til havfiskeflåten.

Regjeringen viser videre til utviklingen i torskefiskeriene etter at trålstigen ble innført. Dagens torsketrålflåte har et helt annet landingsmønster enn datidens gruppe som i hovedsak bestod av ferskfisktrålere som forsynte egne filetanlegg. Regjeringen finner at trålstigens iboende beskyttelse av kystflåten er formålstjenlig, men viser også til at den største kystfiskeflåten har et bredere driftsgrunnlag og flere arter i kvoteporteføljen enn det torsketrålflåten den gang hadde. For regjeringen er det uansett viktig at hele den lukkede kystfartøygruppen som fisker etter torsk

nord for 62 grader nord kommer gunstig ut med forslagene her.

7.4.4 Styrking av de miste fartøyene i konvensjonell lukket gruppe

Siden 2007 og frem til nå har den faktiske kvotefordelingen i lukket gruppe i kystfisket endret seg ved at den minste gruppen har fått en noe mindre andel.

Regjeringen mener at denne utviklingen er uheldig, og at den minste fartøygruppen under 11 meter hjemmelslengde bør få styrket sin andel innad i lukket gruppe i kystfisket. Den minste fartøygruppen er viktig for å ivareta sentrale fiskeripolitiske målsettinger om å bidra til å trygge bosetting og arbeidsplasser i kystdistriktene og legge til rette for at høstingen av de marine ressurser fortsatt skal komme kystbefolkningen til gode. Det er rimelig at de øvrige konvensjonelle gruppene i trålstigen bidrar til å styrke den minste gruppen. Dette bør gjøres ved å endre prosentsatsene i lukket gruppe slik at kvoten til fartøygruppen under 11 meter hjemmelslengde økes med 2 pst. av konvensjonell kvote.

7.4.5 Kystfiskeordningen for torsk

Kystfiskeordningen for torsk innebærer en garantert tilleggskvote til fartøy i åpen gruppe i fisket etter torsk nord for 62 grader nord. Kvotetillegget tildeles fartøy med eiere som er bosatt i et særskilt område i Nord-Norge. Størrelsen på avsetningen og kvotetillegget fastsettes av Nærings- og fiskeridepartementet etter konsultasjon med Sametinget. I perioden 2011–2020 ble det satt av 3000 tonn til kystfiskeordningen.

I *kvotemelding 1* vises det til at kvoten til kystfiskeordningen burde sees i sammenheng med fisket i åpen gruppe og at det burde avsettes en kvoteandel fra nasjonal kvote til denne ordningen om lag på samme nivå som tidligere år. På bakgrunn av et gjennomsnitt over flere år ble det foreslått at avsetningen skulle være om lag 0,9 pst. av nasjonal kvote på torsk. Dette fikk tilslutning i Stortinget. I år med lave nasjonale kvoter kan dette medføre at kvoten blir lavere enn 3000 tonn. Dette var tilfellet i 2023, men det ble likevel besluttet, for 2023, å avsette 3000 tonn til kystfiskeordningen etter enighet med Sametinget. Sametinget har anført at kvoten må videreføres som en fast avsetning fra toppen med en fast nedre grense.

Regjeringen vil på denne bakgrunn videreføre kvoten til kystfiskeordningen som en fast avsetning fra toppen på 0,9 pst. av nasjonal kvote av

torsk nord for 62 grader nord, men med en fast nedre grense på 3000 tonn.

7.5 Regjeringens forslag til tiltak

Regjeringen vil:

- Gjeninnføre trålstigen i fordelingen av kvoten for torsk nord for 62 nord.
- Kvoten for torsk nord for 62 grader nord til åpen gruppe skal være en avsetning på 6,12 prosent fra norsk kvote (fra «toppen»).
- Styrke den konvensjonelle flåten ved å videreføre trålstigens prosentvise fordeling mellom trålgruppen og den konvensjonelle gruppen samtidig som åpen gruppe tas ut av denne fordelingen og i stedet tas som en avsetning fra norsk kvote (fra «toppen»).
- Styrke den minste fartøygruppen ved å fordele 2 prosent av den konvensjonelle kvoten av torsk nord for 62 grader nord til gruppens fartøy under 11 meters hjemmelslengde.
- Videreføre kystfiskeordningen for torsk som en fast avsetning fra toppen på 0.9 prosent av nasjonal kvote av torsk nord for 62 grader nord og med en fast nedre grense på 3000 tonn.

7.6 Konsekvensvurdering

Regjeringen foreslår fem ulike tiltak som alle har større eller mindre betydning for fordelingen av norsk kvote av torsk nord for 62 grader nord på ulike fartøygrupper. Det er først og fremst den samlede effekten av disse tiltakene som er av interesse, og som vi vil fokusere på i det følgende. Det er videre av størst interesse å vurdere effektene av endringene i forhold til torskerreguleringen som gjaldt fram til og med 2020, den gang trålstigen fortsatt var en integrert del av den årlige kvotefastsettelsen. Den någjeldende ordningen, med fast fordeling av torskeknoten, har i praksis vært en kortvarig og omdiskutert ordning som det ikke er like naturlig å se nærmere på her.

Det er videre verdt å merke seg at de ulike tiltakene vil medføre ulike endringer i kvotene til de ulike fartøygruppene. Differansen mellom kvotene vil også kunne variere med størrelsen på den norske kvoten på grunn av at trålstigen gjeninnføres.

Spesielt vil endringen slå ut på kvoten til trålgruppen og kvoten til kystfartøygruppens luk-

kede gruppe, i tillegg til at kvoten til konvensjonelle havfiskefartøy vil endres noe. Når kvoten til åpen gruppe i tillegg skal tas som en avsetning fra toppen vil effekten av omfordelingen forsterkes.

Kvoten til åpen gruppe vil være tilnærmet lik ved trålstigen som ved gjeldende fordeling. Dette skyldes at gjeldende fordeling til åpen gruppe ble beregnet ut ifra et gjennomsnitt av kvoten til åpen gruppe under trålstigen i årene 2011 til 2017 – da åpen gruppes andel av norsk kvote av torsk utgjorde 6,12 pst. Kvoten til seitrål vil være uendret siden denne kvoten settes av som en absolutt verdi på 750 tonn uavhengig av etablerte prosentsetser. Effektene av endringene vil i hovedsak knytte seg til øvrige fartøygrupper.

Hvis den norske kvoten hadde blitt fordelt etter trålstigen i 2023, ville lukket gruppe fått en høyere kvote enn det som er tilfelle med gjeldende fordeling. For årene 2021–2022 er effekten motsatt: lukket gruppe ville i disse årene fått lavere kvote ved trålstigen enn ved gjeldende fordeling. Trålgruppen ville fått en lavere kvote i 2023 ved trålstigen enn gjeldende fordeling, og en høyere kvote i 2021 og 2022.

I tabell 7.2 er det lagt til grunn fordeling basert på trålstige og kvote på torsk som ble benyttet i 2020. I 2020 utgjorde norsk totalkvote 343 377 tonn torsk. Størrelsen på avsetningene på toppen vil påvirke regnestykket, her er lagt til grunn avsetninger som i 2020, og disse ble i henhold til vanlig praksis trukket fra før fordelingen mellom trål og konvensjonelle fartøy.

I 2020 ble konvensjonell kvote fordelt med 12,81 % til konvensjonelle havfiskefartøy, mens resterende kvantum ble fordelt med 89,1 % til lukket gruppe og 10,9 % til åpen gruppe. Regjeringen legger fortsatt opp til at det tas utgangspunkt i 12,81 prosent av konvensjonell gruppe til den konvensjonelle havfiskeflåten, selv om åpen gruppe ikke lenger inngår i konvensjonell gruppe i trålstigen. Dette innebærer isolert sett at fordelingen mellom den konvensjonelle havfiskeflåten og den lukkede kystfiskegruppen justeres noe i sistnevntes favør i forhold til fordelingen i 2020. Den konvensjonelle havfiskeflåtens andel av konvensjonell gruppe reduseres ytterligere som følge av regjeringens forslag om fordeling av 2 prosent av konvensjonell gruppe til den minste kystgruppen (hjemmelslengde under 11 meter).

Folk, fisk og fellesskap – en kvotemelding for forutsigbarhet og rettferdig fordeling

Tabell 7.2

Fartøygrupper	Fordeling 2020 – trålstige			Fordeling 2020 – åpen gruppe på toppen			Åpen gruppe på toppen og 2 % omfordeling		
	Gruppekvote	Andel	Gruppekvote	Endring	Andel	Tonn	%	Tonn	%
<i>Beregningsgrunnlag</i>	324 644		303 629			303 629			
<i>Åpen gruppe</i>	20 712	10,90 %	21 015	6,12 %	303	21 015	1,5 %	6,12 %	
<i>Trål</i>	106 710	32,87 %	98 194	32,34 %	-8 517	98 194	-8,0 %	32,34 %	-8,0 %
<i>Konvensjonelle fartøy</i>	217 934	67,13 %	205 436	67,66 %	-12 498	205 436	-5,7 %	67,66 %	-5,7 %
<i>Konvensjonelle havfiskefartøy</i>	27 917	12,81 %	26 316	12,81 %	-1 601	25 789	-5,7 %	12,55 %	-7,6 %
Lukket gruppe totalt	169 304	89,10 %	179 119	87,19 %	9 815	179 646	5,8 %	87,38 %	6,1 %
<i>Under 11 m hjemmelslengde</i>	43 444	25,66 %	45 962	25,66 %	2 518	50 071	5,8 %	27,87 %	15,3 %
<i>11–14,9 m hjemmelslengde</i>	45 746	27,02 %	48 398	27,02 %	2 652	47 096	-1 302	26,22 %	3,0 %
<i>15–20,9 m hjemmelslengde</i>	46 372	27,39 %	49 061	27,39 %	2 688	47 741	-1 320	26,57 %	3,0 %
<i>21–27,9 m hjemmelslengde</i>	33 742	19,93 %	35 698	19,93 %	1 956	34 738	-960	19,34 %	3,0 %

Det er videre tatt utgangspunkt i den fordelingen mellom lengdegrupper i lukket gruppe som ble benyttet i 2020 før omfordeling av 2 prosent til den minste gruppen.

I beregningen er det lagt til grunn at når åpen gruppe får 6,12 % fra toppen, trekkes dette fra beregningsgrunnlaget for trålstigen (fordeling trål og øvrige konvensjonelle fartøy).

Omfordeling på 2 % er beregnet ved at åpen gruppe tas fra toppen og så omfordeles 2 % av konvensjonell kvote (ekskl. åpen gruppe) til fartøy under 11 meter hjemmelslengde. Ferskfiskordningen er ikke inkludert. Denne trekkes fra lukket gruppe sin gruppekvote og utgjorde i 2020 15 270 tonn.

En hovedforskjell mellom dagens system og trålstigen, er at trålstigen ved høye kvotenivå gir en større andel til trålgruppen enn i dagens system. Omfordelingen internt i konvensjonell gruppe vil komme i tillegg til endringer som følger av å gjeninnføre trålstigen. Tabell 7.2 belyser de kvotemessige effekter for ett enkelt år med et gitt totalkvotenivå. Isolert sett medfører endringen av beregningsmetode for åpen gruppe først og fremst at trål og konvensjonelle havfiskefartøy tildeles lavere kvoter. Kvoten til åpen gruppe endres lite, mens lukket gruppe er den som påvirkes positivt av endringen. Når det gjelder omfordelingen innad i konvensjonell gruppe er det hjemmelslengdegruppen under 11 meter som øker kvoten, mens alle de øvrige gruppene reduseres.

Fremstillingen tar bare for seg ett enkelt år. Kvotenivå og variasjoner i avsetningene vil påvirke de beregnede endringene for gruppene. Det antas for enkelthets skyld at avsetningene er 15 000 tonn. For kvotenivå lavere enn et beregningsgrunnlag på 130 000 tonn, der trålstigen slår inn, er den relative endringen for trål rimelig stabil på om lag -7,0 %. Når begge modellene har beregningsgrunnlag mellom 130 og 330 000 tonn er den relative endringen for trål mellom om lag -7,6 % og -7,9 %. Når begge beregningsgrunnlagene er over det øverste knekkpunktet er den relative endringen om lag -6,4 %. Ettersom beregningsgrunnlaget mellom alternativene er forskjellig, vil det oppstå forskjeller rundt de to knekkpunktene i trålstigen. Økende avsetninger gir generelt større endring for trålgruppen.

Omfordelingen vil medføre endret kvotegrunnlag, og som følge av endringer i kvoter og driftsgrunnlag kan fartøyene endre adferd for eksempel ved endret innsats i torskfisket eller fisket etter andre arter, eller ved endret bruk av virkemidler som strukturkvoteordningen og samfiskeordningen/sammenslåingsordningen.

Det er usikkert hvordan fartøyene vil tilpasse fisket etter andre arter og bruken av strukturkvote- og samfiskeordninger. I utgangspunktet kan fartøy som avgir kvoter få redusert lønnsomhet, alt annet likt, men den totale effekten vil avhenge av faktorer som hvor stor omfordelingen er, og hvorvidt fartøyene kan dempe en eventuell negativ effekt ved å øke innsatsen i andre fiskerier, og som følge av endringer i biologiske og markedsrelaterede forhold.

Økonomiske implikasjoner

Tabellen belyser effektene virkemidlet har på fordelingen av fangstmuligheter i torskfisket. Det kan også være relevant å belyse de mer økonomiske effektene av endringene. I tillegg til gruppevisse effekter vil det være variasjoner mellom enkeltfartøy som følge av eksempelvis forskjeller i kvotegrunnlag, prisoppnåelse og kostnader. Slike effekter vil her illustreres gjennom noen utvalgte grupper og med data fra Fiskeridirektoratets lønnsomhetsundersøkelse.

Torsketrålerne har fartøykvoter, og endringen vil dermed medføre 8 % reduksjon i torsk kvoten, både for gruppen og enkeltfartøy for det illustrerte eksemplet. For et fartøy med tre kvotefaktorer tilsvarte dette om lag 287 tonn, som med den gjennomsnittlige prisen fra lønnsomhetsundersøkelsen for 2020 var om lag 6,7 millioner kroner. Prisene har generelt steget siden dette og kvoten er redusert, slik at effekten for andre år vil være forskjellig. Gruppen driver også fiske etter andre arter. Med den gjennomsnittlige driftsinntekten fra lønnsomhetsundersøkelsen for 2020 som utgangspunkt, vil dette isolert sett være om lag 4,9 %. Samtidig har fartøyene i noe varierende grad muligheter til å kompensere deler av inntektsbortfallet gjennom økt aktivitet i andre fiskerier. Det er vanskelig å tallfeste effekten på det økonomiske resultatet, både som følge av kompensasjonsmulighetene, og at kostnadene varierer mellom fiskerier. Torskfisket er imidlertid blant de mest lønnsomme, slik at den relative endringen i resultat vil være større enn endringen i fangstinntekt.

Fartøy med hjemmelslengde og faktisk lengde på 10 meter hadde en fartøykvote på om lag 40,5 tonn. Den illustrerte økningen i kvote ville vært om lag 6,2 tonn i 2020. Med en førstehandspris på 22,5 kr/kg tilsvarer dette om lag 140.000 kr. Gjennomsnittlig driftsinntekt i gruppen «konvensjonelle kystfiskefartøy under 11 meter» var om lag 1,5 millioner kr, slik at en slik endring tilsvarer om lag 9 %. Det er viktig å påpeke at det er store variasjoner

mellom fartøyene som er representert i denne gruppen i lønnsomhetsundersøkelsen. Også for disse fartøyene vil den relative endringen i økonomisk resultat trolig være større, isolert sett. Også disse fartøyene kan velge tilpasninger som følge av tilførselen av torskekvote. Det er nærliggende å anta at en del fartøy vil redusere fisket etter andre arter, alt annet likt. Bruken av samfiskeordningen er utbredt i denne gruppen, noe som kan gjøre det vanskeligere å forutsi hvordan aktørene vil respondere på tilførsel av torskekvote, og dette vanskeligjør vurderingene av konsekvenser. Samtidig er det grunn til å anta at lønnsomheten i gruppen vil forbedres, noe som vil bedre lønnsevne og mulighetene for fornying av flåten.

For de øvrige hjemmelslengdegruppene i lukket gruppe er de foreslåtte kvoteendringene noe lavere. Det er grunn til å anta at de samme effektene vil gjøre seg gjeldende, men i mindre omfang. På lang sikt vil en del av disse effektene også kunne reflekteres i vederlaget som avtales når fartøyet skifter eier.

Konvensjonelle havfiskefartøy vil oppleve en negativ økonomisk effekt om lag som trålerne, ettersom kvoteendringen er i samme størrelsesorden. Med unntak av de minste konvensjonelle fartøyene har denne gruppen generelt hatt svakest driftsmargin i lønnsomhetsundersøkelsen de seneste årene.

Det kan være produktivitetsforskjeller mellom gruppene som gir opphav til samfunnsøkonomiske effekter. Både retningen og størrelsen på slike effekter er imidlertid usikre, slik at det er vanskelig å vurdere den samlede effekten.

Andre effekter

De foreslåtte endringene i fordelingen av torskekvote vil, i tillegg til de beskrevne fordelingseffektene mellom fartøygruppene, også kunne ha implikasjoner for andre forhold i verdikjeden. Det er generelt vanskelig å forutsi effekter, men i det følgende er sysselsetting, landingsmønster og samiske forhold diskutert.

Det er i utgangspunktet sysselsettingsforskjeller mellom de ulike fartøygruppene, og det er også variasjoner mellom fartøy innad i ulike grupper. Data fra lønnsomhetsundersøkelsen viser at det er betydelig flere sysselsatte per fartøy i gruppene som avgir torskekvote enn blant fartøyene som tilgodeses. Det er imidlertid svært vanskelig å forutsi hvilken effekt virkemiddelet vil medføre. Dette primært som følge av at det er vanskelig å forutsi hvordan fartøyene vil respondere. Sysselsettingen vil i første rekke påvirkes dersom antall

fartøy endres. Dersom reduksjon i kvote medfører økt strukturering og uttak av fartøy vil antall sysselsatte kunne reduseres. Dersom reduksjonen kompenseres gjennom økt deltakelse i andre fiskeri, vil det trolig være svært små endringer.

Også i gruppene som tilføres kvotegrunnlag er sysselsettingsendringene usikre. I alle hjemmelslengdegruppene kan tilførselen av kvote bidra til å dempe strukturingsinsentivene. Samtidig er effekten av et slikt virkemiddel trolig mindre i forhold til de øvrige drivkreftene bak dette. Tilførsel av kvotegrunnlag kan medføre økt aktivitet, spesielt i gruppen under 11 meter, og dermed økt sysselsetting. Samtidig kan som nevnt noen fartøy velge å kompensere gjennom redusert fiske etter andre arter. Dette bidrar til at det er vanskelig å forutsi sysselsettingsendringer også i denne gruppen.

Endringene i kvotegrunnlag vil ha implikasjoner for landingsmønsteret, spesielt for torsk, og kan slik få betydning for foredlingsindustrien. Torsketrålere og konvensjonelle havfiskefartøy lander i hovedsak frossen fisk til fryselaagre, og råstoffet distribueres videre til ulike foredlingsanlegg. Disse landingene har sesongvariasjoner, men er vesentlig jevnere fordelt over året enn kystflåtens landinger. Lagringsmuligheten gjør også frossen fisk velegnet til jevn produksjon over året. Reduserte kvoter for disse gruppene vil medføre at disse landingene reduseres, og tilbudet av råstoff til de aktuelle foredlingsbedriftene vil bli redusert. Myndighetene har ikke detaljert oversikt over denne råvareflyten, men en betydelig del av disse bedriftene er klippfiskprodusenter på Vestlandet. Deler av dette råstoffet eksporteres også ubearbeidet til andre aktører. Dette gjelder trolig primært fisk i de mindre størrelseskategoriene. I hvilken grad foredlingsbedriftene evner å kompensere for reduksjonen i det norske råstofftilbudet er ukjent; dette kan eksempelvis gjøres gjennom import, økt etterspørsel etter utenlandske fartøys fisk og bruk av andre arter i produksjonen. Trolig vil disse ikke kunne kompensere fullt ut, noe som vil medføre redusert aktivitet i disse bedriftene. Omfanget er imidlertid usikkert. Noe av den trålfangede fisken landes også fersk, dette gjelder for vertikalt integrerte bedrifter.

De reduserte landingene vil motsvares av økte landinger av fartøyene i lukket gruppe, med den største økningen i den minste hjemmelslengdegruppen. Disse lander i all hovedsak torsken fersk og til et stort antall mottak langs kysten, primært i Nord-Norge. Selv om økte kvoter vil medføre at fartøyene må spre fisket noe mer i tid, er det all grunn til å forvente at fisket i hovedsak vil finne

sted i hovedsesongen, i mars-april. Dette økte kvotegrunnlaget vil medføre økt tilbud av torsk til disse mottakene og foredlingsbedriftene. Også en betydelig del av de ferske torskelandingene selges ubearbeidet til bedrifter i utlandet. Det er imidlertid rimelig å forvente at de økte landingene vil medføre økt foredlingsaktivitet på torsk for en del bedrifter. Samtidig er det usikkert hvordan både fiskeflåten og foredlingsindustrien vil respondere med hensyn på fangst og bearbeiding av andre arter.

Samiske aktører er engasjert både som fiskere og eiere av fiskefartøy. Det er grunn til å anta at disse i hovedsak deltar i de minste lengdegruppene i fiskeflåten. Dette betyr at forslaget vil styrke kvotegrunnlaget til mange av disse fartøyene, og slik kan ha en positiv effekt for økonomien og mulighetene for samisk næringsutøvelse.

Administrative kostnader

En omfordeling internt i konvensjonell gruppe og en endring av kvotesystemet til en dynamisk allokeringmodell, vil medføre administrative kostnader. Det vil være behov for å prioritere en gjennomgang og oppdatering av alle registre for å oppdatere kvotefaktorer og samsvar mellom en ny kvotefordeling. Det bør være samsvar mellom kvotefordelingen og summen av fartøyenes kvotefaktorer i de enkelte hjemmelslengdegruppene, hvis ikke er det risiko for at gruppekvoteene over eller underfiskes. Samsvar mellom kvotefaktor og kvotefordelinger bør også kontrolleres i det ordinære reguleringsarbeidet.

8 Gjeninnføring av sildestigen

Kvoten for norsk vårgytende sild (nvg-sild) har siden starten på 1990-tallet vært fordelt mellom de ulike fartøygruppene kyst, trål og ringnot etter en dynamisk kvotefordelingsmekanisme – den såkalte sildestigen.

I forbindelse med behandling av *kvotemelding 1* besluttet Stortinget å erstatte sildestigen med en fast fordelingsnøkkel.

Regjeringens mål er å fordele kvotene på en forutsigbar og rettferdig måte. For å oppnå dette, og samtidig trygge mangfoldet og bredden i kystfiskeflåten, foreslår regjeringen å fjerne den faste fordelingsnøkkelen for norsk vårgytende sild og gjeninnføre sildestigen.

8.1 Sildestigen

Intensjonen med sildestigen var å skjerme kystgruppen. Ved lave kvotenivåer ble kystgruppen prioritert og gitt en høyere andel av totalkvoten. Den underliggende forståelsen var at havfiskeflåten, spesielt i torskfiskeriene, var mer mobil og kunne kompensere nedgang i kvotene med å fiske lenger ute fra kysten. Når kvotene er høye, går derfor en større andel til trål- og ringnotgruppene.

Som grunnprinsipp har kvotene vært fordelt mellom fartøygruppene i henhold til Norges Fiskarlag sine landsstyre- og landsmøtevedtak¹. I perioder har det også vært gjort supplerende avta-

ler mellom flåtegrupper, for eksempel avtalen om kvotebytte av nvg-sild og makrell mellom trål og ringnot² som blir videreført i de årlige reguleringsforskriftene.

Fordelingsnøkkelen i henhold til Fiskarlagets landsmøtevedtak 6/07 er en glideskala som gir en retlinjet sammenheng mellom ulike innslagspunkt. Tabell 8.1 nedenfor gir en oversikt over den prosentvise andelen til de ulike fartøygruppene ved ulike nivåer av den norske totalkvoten i sildestigen.

8.2 Overgang til fast kvotefordeling

Ett av hovedmålene i arbeidet med *kvotemelding 1* var forenkling av kvotesystemet. Faste fordelingsnøkler til erstatning for sildestigen ble derfor introdusert som et viktig forenklingstiltak i et fremtidsrettet kvotesystem. Hensikten med å innføre fast kvotefordeling var at dette skulle være det første trinnet i prosessen med å etablere en felles verdi av kvotefaktorene. Dette skulle låse kvotefaktorene slik at de var like mye verdt, uavhengig av fartøyenes gruppetilhørighet. Når far-

¹ Landsmøtevedtak nummer 5 i 2015 (5/15) og landsmøtevedtak nummer 6 i 2007 (6/07) har ligget til grunn de siste årene.

² Forankret i landsstyrevedtakene nummer 128 i 2009 (128/09) og landsstyrevedtak nummer 71 i 2010 (71/10).

Tabell 8.1 Prosentvis andel for de ulike fartøygruppene ved ulike innslagspunkt i sildestigen.

Disponibel norsk kvote (tonn)	Ringnotgruppen (prosentvis andel)	Kystgruppen (prosentvis andel)	Trålgruppen (prosentvis andel)
< 20 000	0	100	0
20 000–80 000	37	58	5
80 000–250 000	44	48	8
250 000–500 000	49	41	10
500 000–750 000	52,2	36,8	11
≥ 750 000	52,2	36,8	11

Kilde: Norges Fiskarlag

tøyets kvote fremgår direkte av fisketillatelsen vil det gi økt transparens og bedre grunnlag for kontroll. Det var også forventninger om at et mer fleksibelt kvotesystem ville være bedre egnet for endringer og tilpasninger i fremtiden, i og med at en ikke ville være avhengig av den eksisterende gruppestrukturen for å få funksjonelle løsninger.

Regjeringen Solberg foreslo på bakgrunn av dette at sildestigen ble erstattet av en fast fordeling på 41 pst. til kystgruppen, 49 pst. til ringnotgruppen og 10 pst. til trålgruppen. Denne fordelingsnøkkelen ble utviklet med bakgrunn i Norges Fiskarlag sine vedtak, og det er tatt utgangspunkt i et snitt på hva som er som er fisket i 29-årsperioden 1991-2019³ på 513 000 tonn.

Forslaget ble vedtatt av Stortinget. Videre ba Stortinget regjeringen sørge for at fordelingen av kvoter mellom flåtegruppene ikke endres vesentlig. Den faste kvotefordelingsmekanismen på nvg-sild ble for første gang tatt i bruk i fiskerireguleringene for 2021.

8.3 Effekter av innføring av fast kvotefordeling

Å erstatte sildestigen med en fast fordelingsnøkkel innebar endringer i fordelingen mellom de ulike gruppene. Sildestigen skjermet spesielt kystgruppen opp til et kvotenivå på 250 000 tonn.

Med fast fordelingsnøkkel tildeles kystgruppen 41 % pst, for alle kvotenivå. Med sildestigen tildeles kystgruppen en større kvoteandel opp til 250 000 tonn. Opp til 500 000 tonn er det ingen endring i fordelingen, mens kystgruppens andel er noe lavere, med 36,8 pst. over 500 000 tonn.

Med fast fordelingsnøkkel tildeles ringnotgruppen 49 pst. for alle kvotenivå. Med sildestigen tildeles ringnotgruppen en mindre kvoteandel på 44 pst. opp til 250 000 tonn. Mellom 250 000 tonn og opp til 500 000 tonn økes denne til 49 pst. (som er det samme som med fast fordeling). Med en totalkvote større enn 500 000 tonn økes ringnotgruppens andel til 52,2 %.

8.4 Høringsforslag

Høringsnotatet «Kvotefordeling for nordøstarktisk torsk og norsk vårgytende sild» ble sendt på

³ Kilde: Fiskeridirektoratet. Kvotene for nvg-sild har i perioden etter at sildestigen ble innført i 1991 variert med mellom 67 000 og 1 002 000 tonn, med et gjennomsnitt på 513 000 tonn i 29-årsperioden 1991–2019.

høring 6. juni 2022⁴ for å få innspill om erfaringer og konsekvenser av bruken av de to kvotefordelingsmekanismene for nvg-sild, samt for å få innspill til om andre modeller for kvotefordeling kunne være aktuelle for utredning. Regjeringen ønsker å fordele kvotene på en forutsigbar og mer rettferdig måte, samt å trygge mangfoldet og bredden i kystfiskeflåten. Utgangspunktet var å få tilbakemelding på hvilke mekanismer som sikrer at den opprinnelige intensjonen om forenkling i kvotefordelingen oppnås, samtidig som flåtens behov for forutsigbarhet ivaretas.

Det kom ingen forslag til andre modeller ut over fast eller dynamisk kvotefordeling i høringen. Halvparten av høringsinstansene ønsker å gjeninnføre de dynamiske kvotestigene på nvg-sild. Fem av høringssvarene gav ingen entydig konklusjon om hvilken kvotefordelingsmekanisme de ønsker for norsk vårgytende sild. Kun én høringsinstans ønsker å beholde den faste fordelingen mellom gruppene som ble innført i 2021.

8.5 Vurderinger

Ett av regjeringens hovedmål er å fordele fiskekvotene på en forutsigbar og rettferdig måte. Samtidig er det et mål å trygge mangfoldet og bredden i kystflåten.

Sildestigen var ment å tilgodese kystflåten, og har gitt gruppen en relativ jevn og moderat stigende andel i perioder med synkende totalkvote. Etter at bestanden ble gjenoppbygget på 1990-tallet har imidlertid totalkvoten ligget på et høyt nivå hvor sildestigen er relativt flat. Endringer i kvotene har med andre ord relativt liten betydning for flåtens økonomi og sysselsetting. Ved lavere kvotenivå vil effekten øke, men det kan ikke sies å få svært stor betydning før kvoten faller under 80 000 tonn. Eventuelle fordeler som den dynamiske stigen vil ha for kystflåten, sammenlignet med den faste stigen, vil man dermed ikke se før kvoten går mye ned.

Den faste kvotefordelingsmekanismen ble innført i reguleringene i 2021 og har vært i bruk i kort tid. I samme periode har kvotenivået vært relativt stabilt. Dette betyr at sammenligningsgrunnlaget for å se eventuelle effekter av store svingninger i kvotene er begrenset. Samtidig kan en ikke se bort fra at innføringen av en fast kvotefordelingsmekanisme kan gi effekter i den videre

⁴ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-om-sentrale-tema-for-ny-kvotemelding/id2921330/?expand=horingsnotater>

prosessen mot faste kvotefaktorer. Med en fast kvotefordeling oppheves prinsippet om at kystflåten skal ha en relativt større andel av den totale kvoten ved lave kvotenivåer, og at havfiskeflåten får en relativt større andel av totalkvoten ved høye kvotenivåer. Dette kan bidra til å øke usikkerheten for den minste kystflåten.

Sildestigen er et resultat av langvarige forhandlinger mellom partene, og har gitt stabile og forutsigbare rammebetingelser for næringen over en lang periode. Flere av høringsinnspillene og langt de fleste aktørene, både store og små, fra flåte- og landsiden, understreker at nettopp stabile rammebetingelser og forutsigbarhet er avgjørende. Dette er tungtveiende argumenter for å gå tilbake til den opprinnelige, dynamiske kvotestigen.

8.6 Regjeringens forslag til tiltak

Regjeringen vil:

- Gjeninnføre den dynamiske kvotefordelingsmekanismen (sildestigen) for norsk vårgytende sild.

8.7 Konsekvensvurdering

Dagens faste kvotefordelingsmekanisme for nvg-sild er godt innarbeidet i eksisterende reguleringsregime. En videreføring av dette systemet vil av den grunn innebære få administrative eller økonomiske konsekvenser for forvaltningen. Fiskekvoter fordeles årlig basert på totalkvoter som fastsettes på vitenskapelig grunnlag. En videreføring av dagens ordning vil dermed heller ikke få noen administrative konsekvenser for rederier og flåte.

Eventuelle endringer, enten ved en reverseing til dynamiske kvotefordelingsmekanismer

eller introduksjon av nye ordninger, vil formodentlig resultere i både økonomiske og administrative konsekvenser. Dette var noe av bakgrunnen for at regjeringen i høringen inviterte høringsinstansene til å uttale seg om konsekvensene både av tidligere og eksisterende ordning.

Den norske totalkvoten på nvg-sild har ligget på et stabilt, høyt nivå i en lengre periode. Eventuelle utslagsgivende konsekvenser vil dermed først bli synlige for flåten ved en stor økning eller nedgang i den norske kvoten.

Dersom det skulle oppstå en situasjon der kvoten blir svært lav, vil ikke kystflåtens behov bli ivaretatt i like stor grad ved en fast fordeling som av en dynamisk fordeling. Dette kan utløse behov for ulike særordninger for kystflåten som i sin tur kan utløse større usikkerhet og mindre forutsigbarhet. En relativt stor kvoteøkning vurderes ikke som problematisk da det er stor kapasitet i alle flåtegruppene, og det antas at flåten vil være i stand til å håndtere en eventuell økning.

Dersom en går tilbake til bruk av dynamisk kvotefordeling for nvg-sild, vil det isolert sett ikke føre til vesentlig økt arbeidsbyrde for forvaltningen per i dag, men det vil være til hinder for utvikling av et enklere og mer transparent kvotesystem gjennom etablering av harmoniserte kvotefaktorer. Utvikling av digitale løsninger vanskeliggjøres av alle former for spesialordninger.

Noe av bakgrunnen for å innføre faste kvotefordelingsmekanismer var forenkling og transparens. Dette skulle sikres ved at alle gruppene både ringnot-, trål- og kystgruppen, skulle ha én felles kvoteenhet, også kalt harmoniserte kvotefaktorer. Dersom en går tilbake til den dynamiske kvotefordelingsmekanismen, vil ikke dette være mulig å få til. Alle former for spesialordninger vil gjøre det mer ressurskrevende å utvikle digitale løsninger som kunne forenklet arbeidet med kvotefordeling.

9 Sjømatindustrien

For regjeringen står det sentralt å ivareta de distriktspolitiske målsettingene i havressursloven og deltakerloven om arbeidsplasser og bosetting langs kysten. Regjeringen har også som mål å øke bearbeidingen av sjømat i Norge og å styrke samfunnskontrakten mellom hav og land.

Fiskeflåten og sjømatindustrien er uløselig knyttet til hverandre, og reguleringssystemet påvirker sjømatindustriens muligheter til å innfri ambisjonene om økt bearbeiding. Havressursloven, fiskesalgslagsloven og deltakerloven ligger lagvis og på tvers av alle ledd av verdikjeden, men tar i liten grad hensyn til industrien. Deltakerloven regulerer adgangen til å drive kommersielt fiske og setter krav om at fartøyeier må være norsk og aktiv fisker. Fiskesalgslagsloven regulerer omsetningen av fisk, og pålegger at all førstehåndsomsetning av sjømat må skje gjennom ett av fem fiskereide salgslag. Endringer som gjøres på reguleringssystemet for flåten vil også få effekter i andre ledd av verdikjeden.

Sjømatindustrien regnes som den delen av sjømatverdikjeden som starter idet råstoffet er tatt på land og hvor råstoffet bearbeides til ferdige produkter. I 2022 bestod norsk sjømatindustri av 404 bedrifter som sysselsatte 13 200 personer ifølge Nofimas lønnsomhetsanalyser for fiskeindustrien¹. Sjømatindustrien er spredt over hele landet og har spesialisert seg på et mangfold av råstoff og produksjonsmetoder. Grovt sett deles den inn i tre sektorer: Hvitfiskindustrien, pelagisk industri og slakting og bearbeiding av laks.

Hvitfisksektoren bearbeider hovedsakelig torsk, hyse og sei. Fisket etter disse artene foregår både kystnært og langt til havs av en svært differensiert flåte som fisker med ulike fiskeredskap. Siden toppen på 90-tallet har andelen hvitfisklandinger som eksporteres bearbeidet falt fra nesten 80 pst. til 50 pst. Reduksjonen skyldes nedgang i

filetproduksjon, både av fryst og fersk filet, og en økning av eksporten av sløyd hel fisk, både fryst og fersk. En betydelig andel hvitfisk eksporteres sløyd og hodekappet uten videre bearbeiding.

Pelagisk industri baserer seg på råstoff fra pelagiske arter som sild, makrell, lodde og kolmule, og er høyt automatisert. Større havgående fartøy dominerer i det pelagiske fisket og utviklingen på land har gått i retning av færre og større anlegg. Til tross for lavere kvotenivå de siste tjue årene har verdiøkningen i pelagisk sektor vært stor, og det har vært en dreining mot at mer av råstoffet går til konsumprodukter fremfor fiske- mel- og olje. Bearbeidingsgraden har også økt, med større innslag av filetproduksjon.

Det store volumet fisk som produseres i havbruksnæringen har stor betydning for aktiviteten i sjømatindustrien. Andelen laks og ørret som blir bearbeidet i Norge før eksport har sakte, men sikkert, økt fra 15 pst. i 1996 til 22 pst. i 2020. Andelen fersk filet har doblet seg i samme periode. Slakting og bearbeiding av laks står i dag for den største andelen av sysselsettingen i sjømatindustrien.

Lav bearbeidingsgrad i norsk sjømatindustri har flere årsaker, blant annet:

- ujevn tilgang på nok råstoff av god kvalitet,
- høye lønns- og produksjonskostnader sammenlignet med konkurrentland, og
- utfordringer med markedsadgang for bearbejdede produkter, blant annet på grunn av høy toll i viktige markeder.

Å jobbe i sjømatindustri er lite attraktivt for mange nordmenn på grunn av sesongvariasjonene, arbeidsoppgavene og lønnen som tilbys. Dette har siden 60-tallet vært løst gjennom å ansette en stor andel utenlandske arbeidstakere. De siste ti årene har andelen norske fast ansatte i sjømatindustrien blitt kraftig redusert. Disse har blitt erstattet av utenlandsk arbeidskraft som er fast ansatt, ansatt på korttidskontrakt eller innleid.

Bearbeidingsutvalgets 32 foreslåtte tiltak adresserer de overnevnte problemstillingene. Denne meldingen vil kun behandle tiltak som omhandler flåten og førstehåndsomsetningen.

¹ Nofima har gjennomført årlige undersøkelser av lønnsomhet og strukturendringer i norsk sjømatindustri siden 1976. Bedriftstelingen gir en oversikt over det totale antallet produksjonslokaliteter innen ulike deler av sjømatindustrien. Sysselsettingstallene er basert på statistikk hentet fra Statistisk Sentralbyrå (SSB), der Nofima har gjort noen korrigeringer av enkelte tall.

Boks 9.1 Bearbeiding av fryst råstoff

Ferskt råstoff fra kystflåten har vært en forutsetning for bearbeiding for en stor del av hvitfiskindustrien. Over tid har mer av hvitfisken blitt fryst om bord, og kan dermed omsettes i et globalt råstoffmarked, til en høyere pris enn fersk fisk fra kystflåten. Fryst råstoff bidrar ikke bare til høyere råstoffkostnader for deler av industrien, men gir i tillegg kostnader til tining før produksjon. Dette kan gi lavere utbytte, og det kan også være utfordrende å oppnå forbrukeraksept for produkter fra fryst råstoff. Det finnes likevel filetprodusenter og fiskematprodusenter som bearbeider en del fryst råstoff. Bruk av fryst råstoff har for noen bedrifter gjort det mulig å oppnå helårig sysselsetting. Selv om torsketrålerne lander mesteparten av fangstene som fryst fisk, har de ferske landingene, betydning for å skape helårige arbeidsplasser ettersom de i stor grad landes utenom kystflåtens sesonger.

Klippfiskindustrien bruker fryst råstoff i sin produksjon. Den er likevel blant de mest lønnsomme segmentene i norsk sjømatindustri, og blant dem som er nær helårig sysselsetting. Produksjonen av klippfisk kan imidlertid ikke økes uten videre, ettersom eksporten av klippfisk begrenser seg til relativt få markeder med sterk konkurranse, og økt produksjon vil avhenge av økt etterspørsel.

Det er ingen automatikk i at økte landinger av ferskt råstoff vil føre til økt bearbeiding. Ved tidligere kvoteøkninger har det ekstra kvantumet i liten grad gått til bearbeiding, men heller blitt eksportert ubearbeidet, og i like stor grad som fryst. Bearbeidingsutvalget peker samtidig på at forbedret fryse- og tineteknologi vil gjøre det mulig for sjømatindustrien å utnytte det fryste råstoffet bedre og at en videre utvikling og implementering av fryse- og tineteknologi derfor bør være et prioritert satsningsområde.

Det er i hovedsak utfordringer i hvitfiskindustrien som vil drøftes når det kommer til tiltak som omhandler flåten.

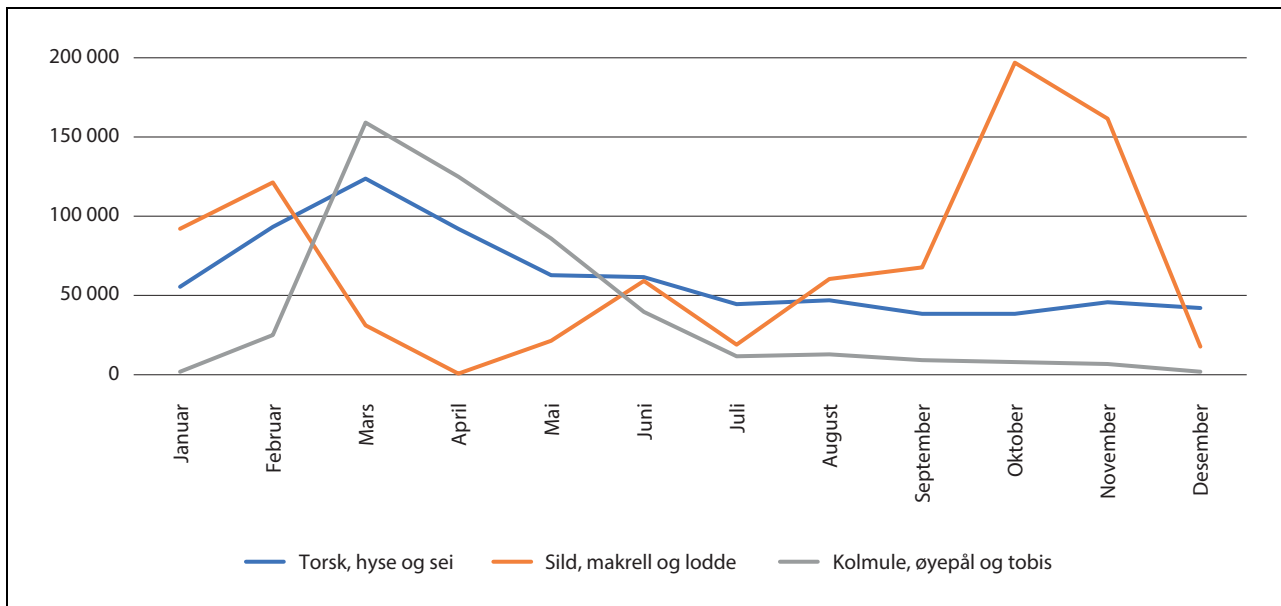
Den villfiskbaserte sjømatindustriens rammevilkår påvirkes av at råstoffgrunnlaget varierer mellom år og begrenses av størrelsen på de årlig fastsatte totalkvotene. Biologien bestemmer når fiskebestandene er tilgjengelig for fangst og bearbeiding. Flere av de kommersielt viktigste fiskeartene er kun tilgjengelig i korte perioder av året. Dette gjør det vanskelig å få til helårig drift i sjømatindustrien. Året preges av to topper i landingene som vist i figur 9.1. Perioden januar til april er høysesongen innen torskefiskeriene i Nord-Norge, mens høysesong i fisket etter sild og makrell er på høsten.

For sjømatindustrien er det ønskelig med et jevnest mulig landingsmønster. Dette gir best utnyttelse av produksjonskapasiteten, og muliggjør helårige arbeidsplasser. Et slikt landingsmønster ville derimot gitt økte utslipp fordi det krever mer drivstoff å fiske etter spredte bestander. Sjømatindustrien har over tid tilpasset produksjonen og bearbeidingskapasiteten sin etter sesongtoppene, men er fleksibel og tilpasser seg etterspørselen og markedene. Å eksportere hodekappet og sløyd fisk iset i kasser er i mange tilfeller mer lønnsomt for industrien enn å produsere fileten. En

tilpasning til eksport av ubearbeidet vare gir lav kapitalbinding og mindre risiko for økonomiske tap på varelager.

Riksrevisjonens undersøkelse av kvotesystemet i kyst- og havfisket peker på at utviklingen i fiskeflåten påvirker sjømatindustriens tilgang på råstoff. Over tid har flere fiskere etablert mottaks- og salgssapparat på land, noe som har bidratt til å redusere andelen råstoff som tilgjengeliggjøres for fri konkurranse. Fiskere kan kjøpe seg opp i senere ledd av verdikjeden og slik oppnå en konkurransefordel. Industrien har ikke samme mulighet til å kjøpe seg opp i flåten. For å få tillatelse til å erverve fiskefartøy må eier av fartøy ha drevet næringsmessig fiske eller fangst, på eller med norsk fartøy, i minst tre av de siste fem årene, og fortsatt være knyttet til fiske- og fangststyrket. Dersom et foretak søker om ervervstillatelse, må personen som oppfyller aktivitetskravet inneha mer enn 50 pst. av eierinteressene i foretaket. Flere sjømatindustribedrifter har kjøpt eierandeler i fartøy, innenfor rammene av loven, som kan bidra til å påvirke hvor råstoffet landes. Utviklingen med økt integrering bidrar til ulike konkurransevilkår i verdikjeden.

Som tidligere nevnt har industrien tilpasset produksjonskapasiteten sin til sesongtoppene. De seneste årene har sesongprofilen i torskefiskeri-



Figur 9.1 Tilførsel av råstoff (i tonn) per måned (gjennomsnitt for årene 2018–2022).

Kilde: Nofima

ene blitt forsterket i takt med at fartøy blir større og mer effektive. Flåten tar mer fisk per fangstoperasjon og lander større fangster, som betyr at industrien må håndtere mer fisk på mindre tid. Torskeseesongen på våren har dermed blitt kortere og med en større topp i landingene enn tidligere. Denne utviklingen har bidratt til å redusere bearbeidingsgraden i hvitfisksektoren.

Fallende bearbeidingsgrad og lav lønnsomhet skyldes derimot ikke bare råstofftilgangen. Som pekt på innledningsvis er høye lønns- og produksjonskostnader i Norge sammenlignet med konkurrentland, og utfordringer med markedsadgangen for bearbeidede produkter også viktige årsaker. Fryseteknologi og billig transport har gjort fisk og sjømat til globale handelsvarer, og utenlandsk sjømatindustri har tilgang på den samme teknologien som norsk sjømatindustri. Norsk lønnsnivå er høyt, og er en viktig årsak til at deler av norsk sjømatindustri blir utkonkurrert. Utenlandsk sjømatindustri har også en fordel med å være plassert tettere på sluttmarkedene.

Markedsadgangen for norsk sjømat er regulert gjennom WTO-avtalen, bilaterale frihandelsavtaler og EFTA-samarbeidet. Tollsatsen påvirker markedsadgangen for norsk sjømat og konkurransevnen til sjømatnæringen. Norsk sjømatnæring møter også økende veterinære og tekniske krav, både i EU og i tredjeland. Forhandlinger om handelsavtaler strekker seg over flere år, og mulighetene til å forbedre markedsvilkårene for norsk sjømat i viktige markeder må utnyttes best

mulig. Bedret markedsadgang for bearbeidede sjømatprodukter vil være et viktig bidrag for å videreutvikle norsk sjømatindustri.

9.1 Sentrale drivere for sjømatindustrien

Det globale matsystemet står for mer enn én tredjedel av verdens totale utslipp av drivhusgasser. Om man sammenligner CO₂-utslippene fra ulike typer matproduksjon kommer mat fra havet godt ut. Dette gir sjømatindustrien et viktig fortrinn i utviklingen av et globalt matsystem som må bli mer bærekraftig. Norsk sjømatindustri burde ha et godt utgangspunkt for å lede an i produksjonen av bærekraftig sjømat. Norske fiskebestander er godt forvaltet, og det å være geografisk plassert nært fiskeriene kan bli et viktig konkurransefortrinn dersom sporbarhet og åpenhet rundt hvordan varer blir produsert blir viktigere for forbrukerne enn i dag. Norsk sjømatindustri vil ha gode muligheter til å dokumentere klima- og miljøpåvirkningen gjennom verdikjeden sammenlignet med mange andre land.

Industrien befinner seg derimot midt i verdikjeden i en konkurranseutsatt posisjon. Sjømatindustriens lave lønnsomhet forhindrer den i å gjøre nødvendige investeringer, satse på innovative løsninger og bli konkurransedyktig, både i arbeidsmarkedet og i et globalt sjømatmarked. Dersom dagens utvikling med stadig økende

effektivisering i flåteleddet, synkende bearbeidingsgrad, manglende investeringer på land og til dels dårlig kvalitet på råstoffet fortsetter, vil råvaareeksport fortsatt prege norsk sjømatnæring. Bearbeiding av sjømat har historisk vært, og fortsetter å være, lite lønnsomt for sjømatindustrien. En dreining mot mer bearbeiding vil gi høyere verdiskaping dersom den er lønnsom. Høyere bearbeiding kan bidra til å oppfylle andre av regjeringens målsetninger.

Historisk har fiskerierne og sjømatindustrien vært en livline for store deler av kystbefolkningen. Havet har sørget for mat, inntekt og arbeidsplasser i vanskelige tider. I dag er situasjonen en annen. Arbeidsledigheten har vært lav over mange år. Flere velger å ta høyere utdanning og mange flytter til mer sentrale strøk. Over tid har også de betydelige subsidiene i næringen blitt trappet ned. Andre næringer har tatt over som grunnlag for sysselsetting i mange kystsamfunn, blant annet havbruksnæringen. Likevel opprettholdes fiskerienes ansvar for å medvirke til sysselsetting og bosetting, blant annet gjennom formålsparagrafen i havressursloven og deltakerloven, og i politiske plattformer gjennom mange tiår.

Generelle trender i samfunnet som globalisering, sentralisering og urbanisering har større påvirkning på den demografiske utviklingen enn fiskeriaktivitet. Tiltak for å øke landingene av sjømat i enkelte kystsamfunn vil ikke kunne være det eneste tiltaket for økt sysselsetting og bosetting i disse. Derimot kan det være en del av løsningen. Som Bearbeidingsutvalget peker på, er fødselsbalanse og et sentraliserende flyttemønster de viktigste forklaringene for svak befolkningsutvikling i distriktene. Utviklingen i antall arbeidsplasser i næringslivet forklarer bare en liten del av utviklingen.

9.2 Bearbeidingsutvalget

Ekspertutvalget for grønn verdiskaping og økt bearbeiding i sjømatindustrien (Bearbeidingsutvalget) ble oppnevnt 8. juni 2021, og leverte sin rapport 8. mars 2022. Utvalget var sammensatt med kompetanse fra forskningsmiljøer og representanter fra både flåteledd og industri. Utvalgets mandat var å vurdere hvordan det kan tilrettelegges for grønn omstilling og fremtidig bærekraftig produksjon i sjømatindustrien med særlig vekt på bearbeidingsleddet, og å foreslå tiltak som kan bidra til økt bearbeiding av sjømat i Norge.

Boks 9.2 Bearbeidingsutvalgets mandat

- Vurdere muligheter for grønn omstilling og tilrettelegging for framtidig bærekraftig produksjon i sjømatindustrien, med særlig vekt på bearbeidingsleddet.
- Foreslå tiltak som kan bidra til økt bearbeiding av bærekraftige sjømatprodukter i Norge, og vurdere hvilke konsekvenser foreslåtte tiltak vil få for (1) total verdiskaping i sjømatnæringen, og (2) sysselsetting og bosetting i kystsamfunn, med vekt på helårlige lønnsomme arbeidsplasser.
- Gjennomgå de siste års utvikling i sjømatindustrien med vekt på teknologi, innovasjon, eierskap og struktur, og på hvordan gjeldende rammevilkår har bidratt til denne utviklingen.
- Kartlegge hvilke strukturer, regelverk og drivere som påvirker og vil påvirke sjømatindustriens rammevilkår og bearbeidingsgraden av fisk i Norge fremover.

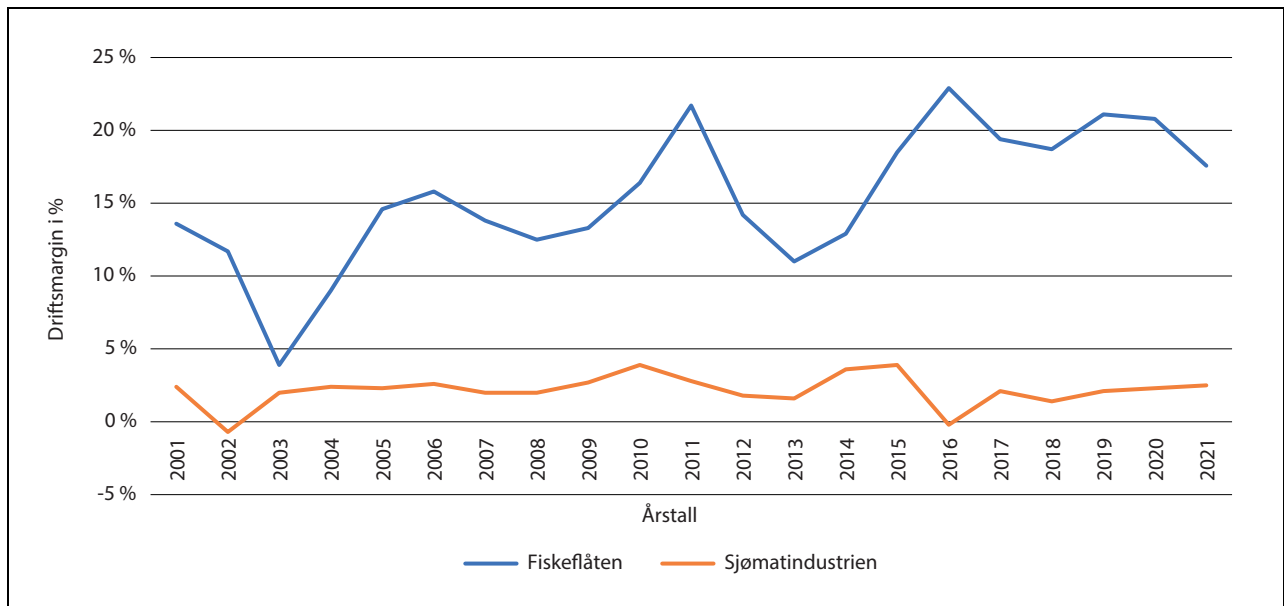
Bakgrunnen for nedsettelsen av utvalget var at bearbeidingsgraden i hvitfisksektoren over flere år har falt. I dag blir om lag to tredjedeler av den norske sjømaten eksportert ubearbeidet. Utviklingen har dreid fra arbeidsintensiv og kapitalkrevende filetproduksjon til pakking og eksport av sløyd og hodekappet fisk.

Muligheten for å øke mengden villfanget sjømat som landes er begrenset, men verdiskapingen kan økes ved å heve kvaliteten på råstoffet, øke utnyttelsen av restråstoff, dreie utnyttelsen av restråstoff mot høyverdige produkter, og ta i bruk et bredere spekter av det som finnes i havet til mat.

Bearbeidingsutvalgets rapport gir et oppdatert kunnskapsgrunnlag om sjømatindustrien og sjømatnæringens mest sentrale rammevilkår. Den ser også på viktige drivere som kan komme til å påvirke sjømatindustrien i tiden fremover.

Hovedfunnene er at utviklingen i bearbeidingsgrad har vært ulik i ulike sektorer. I hvitfisksektoren har bearbeidingsgraden sunket. Dette gjelder spesielt for fiskeslagene hyse og sei. I pelagisk sektor har bearbeidingsgraden økt. Det samme gjelder for oppdrettslaks.

Sjømatindustrien skaper mange arbeidsplasser i hele landet og tallet på sysselsatte i sjømatin-



Figur 9.2 Driftsmarginer i fiskeflåten og sjømatindustrien 2001-2021. Kilde: Fiskeridirektoratet og Nofima.

dustrien har økt den siste tiårsperioden. En viktig årsak til dette er den sterke veksten innen havbruksnæringen. Utvidelsene av EU og EØS-området i 2004 og 2007 har også vært viktig for sjømatindustriens tilgang på arbeidskraft. I dag er over halvparten av de sysselsatte i sjømatindustrien utenlandske statsborgere eller innvandrere.

Et annet utviklingstrekk er at konsentrasjonen i sjømatindustrien har økt og at det er mer integrasjon mellom ulike ledd i verdikjeden. Dette gjelder både fiskere som etablerer mottak, sjømatindustri og salgsselskaper på land og sjømatindustri som kjøper eierandeler i fiskeflåten. Over tid har antall bedrifter blitt redusert og de gjenværende aktørene har blitt mer spesialisert. De største fiskerihavnene tar imot en større andel av fangstene i dag enn de gjorde for ti år siden.

Ser man sjømatindustrien under ett er lønnsomheten marginal. Det er kun papir- og papirvarereindustrien som har hatt lavere lønnsomhet enn konsumdelen av norsk sjømatindustri etter 2010. I perioden 2010–2021 har gjennomsnittlig driftsmargin i sjømatindustrien variert fra -0,2 til 3,9 pst. Til sammenligning har den gjennomsnittlige driftsmarginen i fiskeflåten variert fra 11 til 21,1 pst. i samme periode.

9.2.1 Bearbeidingsutvalgets forslag

Ekspertutvalgets tiltak spenner over hele sjømatverdikjeden; fra fangstleddet, gjennom førstehåndsomsetning, til utdanning, innovasjon, mar-

kedsføring og eksport. Seks av tiltakene kan knyttes til kvotesystemet, og omhandler de ulike fordelings- og strukturkvoteordningene i fiskerierne. Disse tiltakene vil omtales og behandles i meldingen.

Bearbeidingsutvalgets foreslåtte tiltak knyttet til førstehåndsomsetningen vil også omtales og vurderes i meldingen. Førstehåndsomsetningen er en lovpålagt markeds plass for omsetning av fisk og sjømat i første hånd og er et viktig bindeledd mellom flåte og industri. Innretningen av førstehåndsomsetningen har implikasjoner for sjømatindustrien og dens muligheter for bearbeiding.

De resterende tiltakene fra Bearbeidingsutvalget fokuserer på senere ledd av sjømatverdikjeden, og vil følges opp i andre løp.

9.3 Sjømatindustrien og kvotesystemet

Reguleringene i sjømatnæringen er mange og komplekse. Det tradisjonelle skillet har pleid å gå på kaikanten; ett sett med reguleringer virker inn på det som skjer med fisken før den når kaien, og ett sett med reguleringer virker inn på det som skjer med fisken etter at den er losset på land. Samtidig kan endringer av reguleringer i ett ledd få forutsette og uforutsette konsekvenser for andre ledd. Hvordan kvotesystemet bygges opp har med andre ord stor påvirkning på den delen av sjømatindustrien som baserer produksjonen på villfanget råstoff.

Ifølge Riksrevisjonens rapport om kvotesystemet fra 2020 påvirker utviklingen i flåteledet kystsamfunnene direkte, men også indirekte gjennom at den påvirker landindustrien. Hvor fiskeflåten lander fisken har betydning for utviklingen i landindustrien, som igjen har betydning for utviklingen i kystsamfunnene, både når det gjelder sysselsetting og bosetting.

En av hovedkonklusjonene fra Bearbeidingsutvalget er at sterkere vektlegging av grønn omstilling i markedene vil forsterke behovet for å se hele sjømatverdikjeden i sammenheng. De ferdige sjømatproduktene klima- og miljøavtrykk kan i stor grad spores tilbake til fangstleddet, og med økte dokumentasjonskrav knyttet til bærekraft vil det bli stadig viktigere å kutte utslipp i dette leddet.

Boks 9.3 Ordninger for sjømatindustrien i kvotesystemet

Det er i årenes løp innført flere reguleringer i kvotesystemet som er ment å gi sjømatindustrien bedre tilgang til råstoff.

Avsatt kvote til bonusordning for levendelagring av torsk

Å levendelagre fisk vil si å holde fisk mellomlagret i merd inntil 12 uker, før den slaktes eller overføres til et akvakulturanlegg. Ordningen med kvotebonus for levendelagring av torsk ble innført i 2008 og utvidet i 2013. Kvotebonus innebærer at det gis et kvotetillegg til fartøy som deltar i ordningen, og deltagende fartøy får kun avregnet en viss andel av fangsten mot sin kvote. Formålet med kvotebonus for levendelagring er å stimulere fiskeflåten til å levere levende torsk til mellomlagring, og på den måten øke sjømatindustriens tilgang på fersk fisk av høy kvalitet utenom sesongen. Den overordnede målsettingen med ordningen er å bidra til å øke den samlede verdiskapingen i sjømatnæringen.

Kvotebonusordningen benyttes av svært få aktører. I 2022 var det totalt syv fartøy som leverte torsk til levendelagring. Fangstene var fordelt på fem mottaksanlegg og det var fire bedrifter som kjøpte levende torsk. For fiskerne er levendefangst forbundet med økte kostnader, og det er i dag få aktører som satser på levendefangst og levendelagring. Kvotebonusordningen kan ansees å være en subsidiering av flåten for å dekke disse økte kostnadene.

Ferskfiskordningen

Formålet med ferskfiskordningen er å sikre sjømatindustrien jevnere tilførsel av råstoff ved å flytte deler av landingene av torsk fra hovedsesongen på vinteren til andre deler av året. Ferskfiskordningen fungerer også som en bifangstordning. Ordningen går ut på at fartøy som leverer all fangst fersk etter en fastsatt dato mot-

tar en kvotebonus. Ferskfiskordningen ble innført i 2013. I 2023 innebar ordningen at det enkelte fartøy kunne fiske inntil 30 pst. mer torsk per uke, beregnet ut fra det fartøyet totalt hadde fisket av torsk og andre arter. Ordningen gjelder fartøy i lukket og åpen gruppe.

Intensjonen med ferskfiskordningen er å flytte kvantum ut av vintersesongen og forskyve landingene utover året. Det innebærer at sjømatindustrien i områder hvor torsk er tilgjengelig utenfor sesongen, høster en gevinst på bekostning av industrien i områder der fisken kun er tilgjengelig i sesongen. Det vil særlig si Øst-Finnmark på bekostning av Lofoten og Vesterålen. På grunn av disse fordelingseffektene er ordningen omdiskutert.

Slumpfiskordningen

Slumpfiskeordningen innebærer at forvaltningen på visse vilkår kan gi tillatelse til at inntil 20 pst. av kvoten for det enkelte fiskeslag som er tildelt et fartøy, kan fiskes av et annet fartøy i samme fartøygruppe. Ordningen gjelder bare for havfiskeflåten. Formålet med ordningen er at små restkvoter som det ikke har vært lønnsomt å fiske kan fiskes av andre fartøy. Selv om ordningen i hovedsak ble etablert for å bidra til at kvoter kan fiskes opp, innebærer den også at industrien får tilgang på mer råstoff.

Distriktskvoteordningen

Fiskeriforvaltningen har adgang til å opprette en distriktskvoteordning som innebærer avsetning av kvote for levering til landanlegg i bestemte distrikt. Distriktskvotene har hatt som formål å sikre sjømatindustri på utvalgte steder bedre tilgang på råstoff. I praksis har distriktskvoter hatt liten effekt.

Boks 9.3 forts.

Pliktsystemet

Pliktsystemet omfatter om lag halvparten av den norske torsketrålflåten. Pliktsystemet består av tre plikter; tilbuds-, bearbeidings- og aktivitetsplikt. Pliktsystemet har hatt som formål å sikre stabil råstofftilførsel som kan bidra til en lønnsom sjømatindustri som sikrer bosetting og sysselsetting i kystdistriktene.

Den gjeldende tilbudsplikten innebærer at rederi som eier fartøy som er tildelt torsketrållatelse gjennom pliktsystemet, er pliktig til å tilby en del av fangsten til nordnorsk sjømatindustri. Bearbeidingsplikten er et pålegg om å bearbeide 75 pst. av torsken som er kjøpt under tilbudsplikten, mens aktivitetsplikten innebærer at bedrifter må opprettholde en viss aktivitet ved bestemte sjømatindustri-anlegg. Flere av rederiene som har tilbudsplikt og aktivitetsplikt, har

tradisjonelt hatt felles eierskap med sjøindustri-bedrifter, og har derfor unntak fra aktivitetskravet i deltakerloven § 6.

Pliktene bidrar i liten grad til å oppfylle ønsket om lønnsom, helårig drift av sjømatindustri basert på trålråstoff. Pliktsystemet fungerer likevel for sjømatindustri-bedrifter med egne trålere som har tilbudsplikt til egne anlegg, og sikrer disse bedriftene tilgang på råstoff. Mye av råstoffet leveres fryst.

Hele eller deler av pliktsystemet har vært foreslått opphevet ved flere anledninger fordi systemet hindrer de aktørene som er omfattet av det i å drive mest mulig lønnsomt og økonomisk rasjonelt. Dette har imidlertid møtt stor motstand fra dem som frykter at opphevelsen av pliktene vil føre til at hjørnesteinsbedrifter vil legges ned eller flyttes.

9.4 Bearbeidingsutvalgets forslag til tiltak i kvotesystemet

Bearbeidingsutvalget foreslår flere tiltak som omhandler kvotesystemet. Tiltakene 1, 2, 3, 5 og 6 vil bli behandlet i dette kapittelet. I tillegg er tiltak 16 vurdert i kapittel 4 om gruppeinndeling og størrelsesbegrensninger i kystfiskeflåten.

- *Tiltak 1:* Å gjennomføre foreslåtte endringer i kvotesystemet knyttet til oppsplitting av kvotepakker og innføring av en kvoteutvekslingsordning for å legge bedre til rette for spesialisering og utnyttelse av alle kommersielle arter.
- *Tiltak 2:* Å inndra og refordle kvoter som ikke utnyttes over tid.
- *Tiltak 3:* Å justere klausulen i forvaltningsplanen for torsk slik at kvoteendringer fra ett år til neste som hovedregel ikke kan overstige 10 pst.
- *Tiltak 5:* Å utforme ekstrakvoteordninger slik at hensynet til både miljømessig, økonomisk og sosial bærekraft tas i betraktning og er gjenstand for jevnlig evalueringer for å sikre at de virker etter hensikten. Ferskfiskordningen bør videreføres med krav om at artene som inngår i ferskfiskordningen og som gir bonuskvantum på torsk, må gå til humankonsum.
- *Tiltak 6:* Å innføre en prøveordning med utviklingskvoter til sjømatindustrien.

- *Tiltak 16:* Regler for utforming av fartøy må sikre en fiskeflåte som er best mulig tilpasset et lavest mulig klimaavtrykk og best mulig ivaretagelse av råstoffet. Det bør for eksempel etableres et bedre egnet kriterium enn lengde for å skille mellom ulike fartøygrupper.

9.4.1 Gjennomgang av de foreslåtte tiltakene fra Bearbeidingsutvalget

Bearbeidingsutvalgets tiltak 1 og 2 omhandler begge kvoteutnyttelsen i lukket gruppe. De ses derfor i sammenheng og vurderes samlet. Vurderingene tar utgangspunkt i fisket etter torsk, hyse og sei.

Tiltak 1: Å gjennomføre foreslåtte endringer i kvotesystemet knyttet til oppsplitting av kvotepakker og innføring av en kvoteutvekslingsordning for å legge bedre til rette for spesialisering og utnyttelse av alle kommersielle arter.

Tiltak 2: Å inndra og refordle kvoter som ikke utnyttes over tid.

Bearbeidingsutvalgets begrunnelse

Bearbeidingsutvalgets begrunnelse for å anbefale disse tiltakene er at overreguleringer og kvote-

overføring gir, fra industriens synspunkt, en uønsket spesialisering i flåten som bidrar til at det bearbeides mindre hvitfisk. Ettersom de minste fartøygruppene ikke tar hele kvoten sin av hyse og sei, har praksis vært at kvotene overreguleres. Det vil si at summen av kvoter tildelt fartøyene i en gruppe er høyere enn gruppeknoten. I noen tilfeller blir også de ufiskede kvotene overført til havfiskeflåten på slutten av året. Bearbeidingsutvalget foreslår andre mekanismer for å øke kvoteutnyttelsen av særlig hyse og sei.

Utvalget ønsker en bedre koordinering av fangst- og produksjonsmønster, og en utvikling i kvotesystemet som innebærer en større andel garanterte fartøykvoter, mindre overregulering og mindre kappfiske. Utvalget mener en oppsplitting av kvotepakker og adgang til kvoteutveksling, som foreslått i *kvotemelding 1*, vil kunne legge til rette for at hvitfiskflåten kan differensiere og spesialisere seg mer, for eksempel på ulike arter, og at dette kan bidra til økt kvoteutnyttelse.

I tillegg til at utvalget ønsker at det innføres en kvoteutvekslingsordning som kan øke spesialiseringen, mener de at kvoter som ikke utnyttes over tid bør inndras og reforderes til aktører innenfor samme fartøygruppe. En fiskekvote gir adgang til å høste et visst kvantum av fellesskapets ressurser. Utvalget mener denne adgangen også må innebære en plikt til å fiske de disponerte kvotene. Utvalget mener en slik plikt vil kunne gi mer råstoff til sjømatindustrien, bidra til å forlenge sesongene og øke kvoteutnyttelsen av fiskearter som er godt egnet til bearbeiding.

Vurdering av tiltakene

Det er vanskelig å gi et entydig svar på hvilke effekter gjennomføringen av tiltak 1 og 2 vil ha på fiskernes adferd, og dermed på sjømatindustriens råstofftilgang og muligheter for bearbeiding.

Som nevnt over blir fartøygrupper med dårlig kvoteutnyttelse overregulert. Dette innebærer at de mest effektive fartøyene fisker mer for å veie opp for at andre fartøy ikke tar hele sin kvote. Til tross for dette reguleringsgrepet står det ufiskede kvoter igjen ved årsslutt. For å sørge for at kvotene blir tatt, har en del av de ufiskede kvotene blitt omfordelt til havfiskeflåten. Denne andelen har variert mellom år. Når kvotene fiskes av havfiskeflåten i stedet for kystflåten, fører dette til at mer av råstoffet blir fryst. Dette er ikke nødvendigvis negativt for den samlede verdiskapingen i sjømatnæringen, men er en utfordring for sjømatindustrien av flere grunner, beskrevet i boks 9.2.

Bearbeidingsutvalgets tiltak 1 om oppsplitting av kvotepakker og innføring av en kvoteutvekslingsordning har bakgrunn i *kvotemelding 1*. Stortinget har sluttet seg til forslaget, og hjemmel i havressursloven § 14 for en slik ordning er vedtatt, men ikke trådt i kraft. I *kvotemelding 1* vurderte man at overregulerte fiskerier ikke burde inngå i en kvoteutvekslingsordning.

Bearbeidingsutvalget er opptatt av at tiltak 1 skal bidra til bedre kvoteutnyttelse i tillegg til at det skal gi økt spesialisering og fleksibilitet. For at tiltaket skal kunne bidra til dette, er det derfor viktig at fiskeriene som er overregulert også inngår i ordningen. Da må trolig muligheten til overregulering og kvoteoverføring først fjernes.

Det er naturlig å forstå Bearbeidingsutvalgets forslag om «å inndra og refordre kvoter som ikke utnyttes over tid», som et forslag om refordeling av slike kvoter på mer varig basis. Et slikt forslag vil kunne bidra til å øke kvoteutnyttelsen. Bearbeidingsutvalget mener at en eksklusiv rettighet til å høste av fellesskapets ressurser også bør innebære en plikt til å fangste hele den disponerte kvoten. Fiskefartøy blir stadig mer effektive, og dette medfører også at sesongene blir kortere. Svært gode priser på torsk bidrar til at kystflåten nedprioriterer hyse og sei. Å refordre kvoter som ikke utnyttes over tid til fartøy i samme fartøygruppe vil kunne bidra til å styrke samfunnskontrakten mellom hav og land, i og med at det står flere tusen tonn råstoff igjen i havet ufisket som kunne ha blitt utnyttet av sjømatindustrien. Å innføre dette tiltaket vil på den andre siden kunne «tvinge» fiskere til å ha et mindre lønnsomt fangstmønster for å unngå inndragning av kvoter. Dette kan igjen bidra til å øke klimagassutslippene fra fiskeflåten.

Selv om man innfører tiltak som øker kvoteutnyttelsen i kystflåten er det ikke gitt at dette vil bedre sjømatindustriens råstofftilgang og øke bearbeidingen. Tiltaket om å refordre kvoter vil i tillegg være svært belastende overfor berørte fiskere. I lys av dette, og fordi det er stor usikkerhet om hvilken effekt tiltakene vil ha for sjømatindustriens råstofftilgang, vil ikke regjeringen følge opp tiltakene.

Konsekvensvurdering

Hvilke effekter kvoteutveksling og økt kvoteutnyttelse får for sjømatindustrien er vanskelig å fastslå med sikkerhet, og er spørsmål som krever ytterligere utredning. Tiltakene kan bidra til bedre samordning mellom fangstledd og bearbeidingsledd, og kan på den måten bidra til å øke

landningene av blant annet hyse og sei. En oppsplitting av kvotepakker kan også øke spesialiseringen i flåten, noe som trolig vil kunne øke verdiskapingen. Effekten på bearbeiding vil henge tett sammen med hvilke båter som spesialiserer seg på de ulike artene, noe som er vanskelig å forutse. Det er også vanskelig å forutsi hvilken effekt en kvoteutvekslingsordning vil ha på sjømatindustriens råstofftilgang. For at sjømatindustrien, sett under ett, skal tjene på økt spesialisering må spesialiseringen ha som resultat at mer av råstoffet landes ferskt. Med mer spesialiserte kvoteporteføljer vil fartøyene også få mindre slingringsmonn når det gjelder bifangst. Regulerings for bifangst må derfor ses i sammenheng med en eventuell oppsplitting av kvotepakker. Samtidig kunne en sett for seg en alternativ utvikling hvor sjømatindustrien i større grad enn i dag ble i stand til å utnytte frossent råstoff på en lønnsom måte. Da ville dagens system med overregulering og refordeling slått ut mer positivt for industrien.

En refordeling internt i kystflåten har ingen klare effekter på klima og miljø. Dersom det tas høyde for at en del av kvantumet som refordeles, blir overført til havfiskeflåten i dag, kan utslippene reduseres dersom dette i stedet fiskes av kystflåten.

En refordeling av kvoter som ikke er fisket, vil kunne bidra til at de fiskes av de aktørene som er i stand til å utnytte dem mest mulig effektivt. En maksimal utnyttelse av alle kvoter kan gi sjømatindustrien økt tilgang på råstoff. For at tiltaket skal bidra til økt bearbeiding, må fordelingen av råstoffet føre til at råstoffet blir tilgjengelig for sjømatindustrien utenom hovedsesong, og at det er bedriftsøkonomisk rasjonelt å bearbeide. Noen bedrifter baserer sin produksjon på råstoff fra havfiskeflåten, og kan påvirkes negativt av et slikt skifte i landingsmønsteret. Tiltaket vil endre kvotefordelingen mellom fartøy, og kan dermed bidra til å endre landingsmønsteret. Dette vil trolig styrke noen områder på bekostning av andre. Dersom kapasiteten styrkes i kystflåten slik at den delen av kvoten som i dag refordeles til havfiskeflåten kan fiskes innad i kvotegruppen, vil dette kunne være positivt for særlig fiskeriavhengige kystsamfunn. Dette er fordi kystfartøy i større grad enn havfiskefartøy leverer til lokale mottak og sjømatindustri.

Tiltak 3: Å justere klausulen i forvaltningsplanen for torsk slik at kvoteendringer fra ett år til neste som hovedregel ikke kan overstige 10 pst.

Bearbeidingsutvalgets begrunnelse

Store endringer i fiskekvotene fra ett år til det neste er utfordrende for sjømatindustrien som hvert år må rigge om produksjonen etter hvor store mengder råstoff de regner med å få tak i. Svært store kvoteendringer krever tilsvarende stor fleksibilitet på land. For noen sjømatindustri-bedrifter er det også en utfordring at de ferdige produktene selges på kontrakt til supermarkedkjeder lenge før fangstene er landet. Utvalget mener at store kvoteendringer mellom år gjør det rasjonelt for sjømatindustrien å tilpasse seg endringene i volum fremfor å ivareta kvalitet. Forvaltningsplanen for torsk, som er fastsatt av Den blandede norsk-russiske fiskerikommisjon, åpner for at kvoteendringer kan variere med inntil 20 pst. fra år til år. Utvalget mener den bør settes ned til 10 pst. for å gi mindre svingninger for sjømatindustrien.

Vurdering av tiltaket

Forvaltningsregelen skal sikre et høyest mulig, bærekraftig og stabilt langtidsutbytte ved å ta hensyn til kunnskapen om bestandens tilstand og utvikling, og redusere variasjonene i kvotene fra år til år. Forvaltningsregelen fastsettes av Norge og Russland sammen i Den blandede norsk-russiske fiskerikommisjon. I 2016 ble ulike varianter av høstingsregelen for torsk evaluert av ICES, og Den blandede norsk-russiske fiskerikommisjonen vedtok på kommisjonsmøtet i 2016 en ny forvaltningsregel, fra maksimalt 10 pst. endring av totalkvoten fra ett år til det neste, til 20 pst. På 51. sesjon, i 2021, vedtok Norge og Russland å videreføre forvaltningsreglene for torsk for fem nye år, til og med 2026. Forvaltningsregelen ligger fast fem år av gangen.

Utviklingen i bestandsdynamikken bør være styrende for hvilken prosent som settes. Det vil i god tid før kommisjonsmøtet i 2026 bli satt i gang en vurdering av om Norge bør foreslå endringer i forvaltningsregelen, og næringsorganisasjonene vil bli involvert i dette arbeidet.

Konsekvensvurdering

Å gjennomføre den foreslåtte endringen av forvaltningsregelen kan øke risikoen for at torskbestandene overfiskes. Anbefalt kvote kan variere stort fra år til år, og en prosentvis endring på

10 pst. kan vise seg å bli for liten i forhold til de biologiske rådene. I henhold til føre-var-prinsippet bør det tillates en større endring i kvotestørrelse enn 10 pst. Å innføre det foreslåtte tiltaket vil ha usikre og sannsynligvis små effekter på verdiskaping, bearbeidingsgrad og sysselsetting og bosetting i kystsamfunn, selv om det vil gi større forutsigbarhet for industrien. Det er kun den delen av sjømatindustrien som bruker torsk som råstoff som vil påvirkes av endringer av forvaltningsklausulen.

Tiltak 5: Å utforme ekstravoteordninger slik at hensynet til både miljømessig, økonomisk og sosial bærekraft tas i betraktning og er gjensidig for jevnlig evalueringer for å sikre at de virker etter hensikten. Ferskfiskordningen bør videreføres med krav om at artene som inngår i ferskfiskordningen og som gir bonuskvantum på torsk, må gå til humankonsum.

Bearbeidingsutvalgets begrunnelse

Fjerning, reduksjon eller andre endringer i ekstravoteordninger vil kunne få store konsekvenser for enkelte sjømatindustribedrifter som har innrettet seg etter ordningene. Utvalget mener derfor at ekstravoteordningene bør utformes som «overgangstiltak», som på lengre sikt bidrar til varige endringer. Ferskfiskordningen bør innrettes slik at artene som inngår i ordningen må gå til humankonsum. Bakgrunnen for dette forslaget er at dagens ferskfiskordning har hatt flere utilsiktede effekter. Blant annet har det blitt småhuse om sommeren for å utløse bonus på torsk. Disse hyselandingene har ofte vært av så dårlig kvalitet at de har gått til oppmaling. Utvalget mener at det bør stilles særskilte krav til kvaliteten på råstoffet som utløser ferskfiskbonus for å gjøre ordningen mer bærekraftig og bedre tilpasset sjømatindustrien. Hvis det fremover skal utvikles nye ordninger, mener utvalget at de bør innrettes slik at de stimulerer til flere direkte landinger av lite utnyttede og underutnyttede arter som er egnet for bearbeiding.

Vurdering av tiltaket

Det er viktig å se kysttorskreguleringene og ferskfiskordningen i sammenheng, og hensynet til bærekraftig forvaltning av kysttorsk må veie tungt i henhold til føre-var-prinsippet. Kysttorskbestandene utgjør også et viktig råstoff for mange sjømatindustribedrifter. Regjeringen vil vurdere endringer av ferskfiskordningen, deriblant om det skal innføres et krav om at artene som inngår i

ordningen må gå til humant konsum. Andre justeringer av ferskfiskordningen som kan sikre at industrien får økt tilgang til ferskt råstoff av god kvalitet utenom sesong vil også vurderes.

Konsekvensvurdering

Målt i utslipp per kilo fangst vil ordninger som flytter fisket utenfor sesongen være negativt for klimaet fordi fisket blir mindre effektivt. Samtidig gir ferskfiskordningen økt utnyttelse av andre arter som gir en positiv effekt. En endring av ordningen kan også sikre at den ikke gir insentiver til målfangst av bifangst, eksempelvis skate, eller fisk av så dårlig kvalitet at det går til ensilering eller oppmaling, som innebærer sløsing med matressurser. Å stille strengere krav til råstoffet som inngår i ferskfiskordningen sikrer at råstoffet vil kunne utnyttes til ulike formål, og gir økt fleksibilitet i produksjonen. Dersom råstoffet industrien får tilgang på gjennom ferskfiskordningen har høyere kvalitet og flere bruksområder, er det lettere å bearbeide fisken til lønnsomme produkter. Lønnsomhet er en forutsetning for økt bearbeiding. En mer kvalitets- og markedsrettet ferskfiskordning vil kunne gi større verdiskaping og tilrettelegge for flere helårige arbeidsplasser i enkelte sjømatindustribedrifter. Det må derimot understrekes at det er et lite kvantum som avsettes til ferskfiskordningen. Effekten vil altså være begrenset. Samtidig har ordningen en negativ effekt for de regionene og bearbeidingsanleggene som i fravær av ordningen ville fått tilgang på fisken i sesong. Disse bedriftene kan likevel kjøpe råstoff som landes andre steder utenom sesong, men trolig for en høyere pris. I sum antas effektene for kystsamfunnene å være positive ved å innføre tiltaket.

Tiltak 6: Å innføre en prøveordning med utviklingskvoter til sjømatindustrien.

Bearbeidingsutvalgets begrunnelse

Utvalget mener at å innføre utviklingskvoter kan være en alternativ løsning for å forbedre koordineringen av fangstmønster og industriens behov. Utvalget foreslår at utviklingskvoten tas fra totalkvoten før fordeling, og tildeles sjømatindustrien for en enkelt periode og i begrenset størrelse. Dette kan innebære at industrien disponerer en andel av kvotene til utviklingsformål. Utvalget foreslår at en slik ordning kan utformes basert på utviklingstillatelser i havbrukssektoren. Erfaringer og resultater bør dokumenteres og deles med andre aktører i næringen. Videre bør

utviklingskvotene kun leies ut til fartøy som har fisketillatelse. Utvalget mener at det må være opp til den enkelte virksomheten å sette vilkårene for leieavtalen, men at det må stilles krav om at virksomheten som får disponere en kvote må dokumentere at den har reell mulighet til å drive bearbeiding av fisk i hele perioden prøveordningen varer.

Utvalget ser dette tiltaket i sammenheng med pliktsystemet. Utvalgets vurdering er at pliktsystemet i liten grad bidrar til å oppfylle intensjonen om lønnsom helårlig drift av bearbeidingsanlegg basert på råstoff fra trålere. Til tross for flere faglige råd om å avvikle pliktene har Stortinget ønsket å beholde dem, og vedtatt justeringer for at de skal fungere bedre. Utvalget mener det er viktig å følge opp om og i hvilken grad disse endringene bidrar til økt verdiskaping og bearbeiding. Utvalget viser for øvrig til anbefalingene fra pliktkommisjonen om hvordan ressursene bedre kan komme enkelte kystsamfunn til gode.

Vurdering av tiltaket

Deltakerloven stiller krav om ervervstillatelse for alle som vil drive ervervsmessig fiske og fangst med fartøy. Den klare hovedregel er at ervervstillatelse bare kan tildeles fartøy som aktive fiskere eier med mer enn 50 prosent (aktivitetskravet). En aktiv fisker er en person som har drevet ervervsmessig fiske, eller fangst på, eller med norsk fartøy i minst tre av de fem siste årene, og fremdeles er knyttet til fiske- og fangststyrket. Det er heller ikke adgang til å leie ut kvoter. Å tildele en industribedrift kvote løsrevet fra fartøy vil dermed kreve lovendring.

Å gi sjømatindustrien større adgang til eierskap i flåten ville trolig bedret konkurransevilkårene for industrien. Dette ville samtidig ha hatt store konsekvenser for dagens flåte- og landingsstruktur.

Et alternativ til å endre deltakerloven kan være å myke opp praksis for å tildele sjømatindustribedrifter ervervstillatelse etter dispensasjon, slik at industrien kan drive fartøy og styre landingen av råstoff. Det kan gis dispensasjon fra aktivitetskravet med hjemmel i deltakerloven § 6 tredje ledd «når næringsmessige og regionale hensyn tilsier det». I praksis er slik dispensasjon hovedsakelig gitt til sjømatindustri som eier torsketrålere.

Tidligere forsøk på å gi sjømatindustrien tilgang på kvoter gjennom pliktsystemet og dispensasjoner fra deltakerloven har i liten grad lyktes med å gi sjømatindustrien økt tilgang på råstoff. En oppmykning av praksis ved at det gis flere

dispensasjoner fra aktivitetskravet vil medføre at en større andel av fiskefartøyene ikke har aktive fiskere som majoritetsiere, og det er ikke en ønsket utvikling for denne regjeringen. En prøveordning med utviklingskvoter vil også være konkurranseskadede ved at noen få sjømatindustribedrifter vil få økt råstofftilgang på bekostning av andre bedrifter. Det er usikkert om industrien vil gi markedspris for dette råstoffet. Det kan også påvirke konkurransevilkårene mellom ulike selskaper, særlig når integrerte selskaper omsetter fangst ved egenovertagelse. Konsernintern pris i integrerte sjømatindustri selskaper synes her å være lavere enn auksjonsprisen. Dette vil gi den konserninterne kjøperen en konkurransefordel fremfor de aktørene som må kjøpe råstoff via auksjon. Gitt at en slik ordning utfordrer grunnleggende premisser i fiskerilovgivningen, vil ikke tiltaket følges opp.

Konsekvensvurdering

Gitt at utviklingskvotene leies ut til eksisterende fartøy, og ikke bidrar til å bygge opp ny fangstkapasitet, finner vi ingen klare effekter på klima og miljø. Dersom ordningen bidrar til å øke andelen torsk som tas utenfor sesong, vil utslippene økes og effekten være negativ. Det er heller ikke gitt at det å gi sjømatindustrien tilgang på kvoter vil øke verdiskapingen. En forutsetning for at tiltaket skal øke verdiskapingen er at tiltaket gir industrien økt tilgang på råstoff, eller råstoff av bedre kvalitet.

En prøveordning for utviklingskvoter vil sikre deltakende bedrifter tilgang på råstoff. Dette kan muliggjøre økt bearbeiding. Gitt at sjømatindustrien er i stand til å utnytte utviklingskvotene på en lønnsom måte vil tiltaket kunne virke positivt på sysselsetting og bosetting i kystsamfunn. Fiskeflåten har blitt mer mobil og mindre tilknyttet hjemmehavn. Det vil trolig være positivt for kystsamfunnene om sysselsettingen er på land heller enn i flåten. Det er likevel knyttet betydelig usikkerhet til om industrien vil være i stand til å utnytte kvotene på en slik måte at verdiskapingen øker.

9.5 Sjømatindustrien og førstehåndsomsetningen for fisk

Førstehåndsomsetningen av viltlevende marine ressurser reguleres av fiskesalgslagsloven. Fiskesalgslagsloven ble kunngjort i 2013, og trådte i kraft 2014. Loven erstattet råfiskloven av 1951, som var det første overordnede kodifiserte ram-

meverket for førstehåndsomsetning av viltfangede marine ressurser. Mange av bestemmelsene og hensynene bak loven er videreført fra råfiskloven, mens noe er endret. Blant annet har fiskesalgslagsloven en formålsbestemmelse, § 1, som stadfester at loven skal:

[...] medverke til ei berekraftig og samfunnsøkonomisk lønsam forvaltning av viltlevende marine ressursar ved å leggje til rette for gode rammer for førstehåndsomsetninga og ved å sikre dokumentasjon av ressursuttaket.

Sysseting og bosetting er ikke en del av lovens formål, og er derfor ikke lagt til grunn for vurderingene i dette kapittelet.

Et sentralt krav i loven er at all førstehåndsomsetning av viltlevende marine ressurser skal skje gjennom, eller med godkjenning av, et fiskesalgslag. Det betyr at salgslagene er gitt enerett til å organisere førstehåndsomsetningen av villfisk i Norge.

Fiskesalgslagsloven er utformet som en fullmaktslov, som gir fiskesalgslagene bred selvstendig kompetanse for organisering av førstehåndsmarkedet. Dette betyr at Nærings- og fiskeridepartementet har begrenset instruksjonsmyndighet når det kommer til omsetningsformer og andre salgsvilkår på markeds plassene forvaltet av fiskesalgslagene. Fastsettelse av salgsvilkår og omsetningsformer ligger til fiskesalgslagenes skjønnsutøvelse.

Fiskesalgslagene er samvirkelag, hvor det er lovbestemt at kun fiskere eller organisasjoner av fiskere kan være medlemmer. Antallet salgslag ble fra 1. januar 2020 redusert fra seks til fem, etter at Skagerrakfisk og Rogaland fiskesalgslag slo seg sammen til Fiskehav SA. Norges Sildealgslag (Sildelaget) har ansvaret for omsetning av pelagisk fisk i hele landet, mens Norges Råfisklag (Råfisklaget), Sunnmøre og Romsdal fiskesalgslag (SUROFI), Vest-Norges Fiskesalgslag (VNF) og Fiskehav omsetter hvitfisk i de geografiske regionene de opererer i. I tillegg kan alle salgslagene omsette makrellstørje innenfor sitt distrikt.

Salgslagene har fullmakt til å bestemme hvordan fisken skal omsettes til å fastsette minstepriser. De er videre gitt myndighet til dirigering av fangster og regulering av fisket når hensynet til omsetning tilsier det, eller det er nødvendig for å utnytte fangstene på den mest tjenlige måten. Salgslagene kan også fastsette avgifter og salgsvilkår.

Tradisjonelt har minsteprisene blitt bestemt i årlige forhandlinger mellom fiskesalgslagene og sjømatindustrien. Dersom det ikke blir enighet om minstepris mellom salgslagene og sjømatindustrien etter mekling, kan fiskesalgslagene fastsette minstepris unilateralt etter hjemmel i fiskesalgslagsloven. I motsetning til den tradisjonelle minsteprisfastsettelsen, har beregningen av minstepris for mange fiskeslag blitt mer markedsbasert i senere år. Dynamiske minstepriser for torsk ble innført i 2016. Bakgrunnen for innføringen av den nye prismodellen var torskesesongen i 2013, hvor rekordlave minstepriser utløste store konflikter mellom fiskere, fiskesalgslag og fiskekjøpere. I dag fastsettes minsteprisen for torsk på bakgrunn av gjennomsnittlig oppnådde priser på fersk og fryst torsk og på bakgrunn av utviklingen i eksportprisene for ulike torskeprodukter. For pelagiske fiskeslag forhandles det fortsatt frem minstepriser mellom Sildesalgslaget og sjømatindustrien for lodde, kystbrisling og hestmakrell. Det er dynamiske minstepriser for de andre fiskeslagene til konsum og for råstoff til fiskemel og –olje.

Salgslagenes hovedoppgave har tradisjonelt sett vært å sikre fiskerne gode priser og oppgjør for fisken. Oppgavene har imidlertid endret seg over tid, blant annet med ressurskontrollen, hvor salgslagene gradvis har fått utvidede kontrollhjemler som blant annet inkluderer myndighet til å foreta administrativ inndragning, inspisere relevante fartøy og mottak, landingsjournaler, fangst-dagbøker og regnskap. Salgslagene utsteder også fangstsertifikater for eksport. Begrunnelsen for at salgslagene har fått utvidet kontrollansvar er at de har et lovfestet ansvar for organiseringen av førstehåndsomsetningen. Salgslagene har derfor daglig oppsyn med ressursuttaket gjennom sine systemer med landings- og sluttседler.

9.5.1 Bearbeidingsutvalgets forslag til tiltak i førstehåndsomsetningen for fisk

Bearbeidingsutvalget har kommet med syv ulike tiltak knyttet til førstehåndsomsetningen av fisk:

- *Tiltak 7:* Nærings- og fiskeridepartementet iverksetter en gjennomgang og evaluering av om salgslagenes praksis knyttet til lagsavgiften er i overensstemmelse med fiskesalgslagsloven §§ 9 og 1.
- *Tiltak 8:* Salgslagenes omsetningssystemer innrettes slik at råstoff gjøres tilgjengelig for konkurranse og bearbeiding i det norske råstoffmarkedet. Det må utredes videre hvordan dette kan operasjonaliseres i tråd med

intensjonen i fiskesalgslagsloven og deltakerloven.

- *Tiltak 9:* I påvente av resultatet av en total gjennomgang iht. pkt. 8 bør gjennomføring og evaluering av salgslagenes vedtak om å gjøre 50 pst. av det frosne råstoffet tilgjengelig for auksjon fra 1. januar 2022 danne grunnlaget for valg av omsetningssystem for slikt råstoff framover. Blant annet bør det gjøres løpende vurderinger om 50 pst, er tilstrekkelig.
- *Tiltak 10:* Nærings- og fiskeridepartementet innfører en ordning med årlige forventningsbrev til fiskesalgslagene, der salgslagenes ansvar for å medvirke til en samfunnsøkonomisk lønnsom forvaltning av viltlevende marine ressurser presiseres i lys av den til enhver status og utvikling i næringen, og at dette krever gode rammer for førstehåndsomsetningen som ivaretar grunnleggende interesser for både fisker- og industrisiden.
- *Tiltak 11:* Salgslagenes salgsvilkår for sjømat, inkludert reklamasjonsregler, utformes i tråd med kjøpsloven, så langt det er mulig.
- *Tiltak 12:* Salgslagene endrer sine vedtekter jf. samvirkeoven § 66.3 og gir Nærings- og fiskeridepartementet rett til å velge 40 pst, av medlemmene til styrene i salgslagene, samt en spesifisering av hvilke tiltak som skal ha 2/3 flertall. Departementet bør oppnevne personer med næringskompetanse fra leverandør- og kjøpersiden, samt juridisk og økonomisk kompetanse. Det bør ses hen til økt representasjon av begge kjønn i styresammensetningen.
- *Tiltak 13:* Vanlig forretningspraksis der alle aktører sikrer egne fordringer bør gjelde også for fiskere, og kan eksempelvis inkluderes i tjenesten som dekkes av lagsavgiften.

9.5.2 Gjennomgang av de foreslåtte tiltakene fra Bearbeidingsutvalget

Tiltak 7: Nærings- og fiskeridepartementet iverksetter en gjennomgang og evaluering av om salgslagenes praksis knyttet til lagsavgiften er i overensstemmelse med fiskesalgslagsloven §§ 9 og 1.

Bearbeidingsutvalgets begrunnelse

Utvalget ønsker å kartlegge om nivået på lagsavgiften fastsettes riktig, og mener at en reduksjon av lagsavgiften kan bidra til å øke sjømatindustriens tilgang på råstoff. Utvalget begrunner tiltaket

med at dagens avgiftsnivå gjør det vanskeligere for norsk sjømatindustri å få tak i råstoff fra den utenlandske flåten. Utvalget mener at lagsavgiften på utenlandske landinger blir lagt til salgsprisen, som dermed utgjør en ekstrakostnad for norsk industri sammenlignet med utenlandske aktører som konkurrer om det samme råstoffet. Utvalget mener at en reduksjon av lagsavgiften kan ha stor betydning for de delene av industrien som kjøper råstoff fra utenlandsk flåte og hvor driftsmarginene er særlig små.

Vurdering av tiltaket

Det foreligger ikke informasjon som tilsier at salgslagenes praksis når det kommer til fastsettelse og/eller bruk av lagsavgiftsmidler strider mot fiskesalgslagsloven. Samtidig er det flere forhold som tilsier at det bør gjennomføres en utredning av avgiften. Sjømatindustrien under ett har svak lønnsomhet. Det er ikke utenkelig at lagsavgiften kan gi store utslag for noen bedrifter. Salgslagene har store driftsoverskudd. Det kan derfor være rom for reduksjon i lagsavgiften i noen salgslag. En årlig justering av lagsavgiften er ikke tilstrekkelig for å sikre et korrekt avgiftsnivå. For å fastslå dette bør det gjennomføres en konkret vurdering av lagsavgiftens nivå sammenholdt med salgslagenes virksomhet og regnskap i lys av hjemmelsgrunnlaget. Det er ikke gjennomført en revisjon av lagsavgiften siden fiskesalgslagsloven trådte i kraft i 2014.

Prinsippet om likebehandling er sentralt i førstehåndsomsetningen. Dette betyr at avgiftsnivået skal være likt for utenlandske og norske fartøy så fremt disse har lik tilgang på salgslagenes tjenester. Dette er blant annet stadfestet i Høyesteretts domsavsigelse i «Themis»-saken (HR-2021-2275-A).

Regjeringen vil gjennomføre en ekstern revisjon av lagsavgiften i forbindelse med en etterkontroll av fiskesalgslagsloven. Revisjonen skal også se på om det er grunnlag for å differensiere lagsavgiften for fartøy på bakgrunn av tilgang på og bruk av salgslagenes tjenester.

Konsekvensvurdering

En gjennomføring av tiltaket vil ikke ha en direkte effekt på sjømatindustrien. Effekten vil bero på oppfølgingen av eventuelle funn som gjøres på bakgrunn av evalueringsarbeidet.

Tiltak 8: Salgslagenes omsetningssystemer innrettes slik at råstoff gjøres tilgjengelig for konkurranse og bearbeiding i det norske råstoffmarkedet. Det må utredes videre hvordan dette kan operasjonaliseres i tråd med intensjonen i fiskesalgslagsloven og deltakerloven

Bearbeidingsutvalgets begrunnelse

Utvalget vurderer at lukking av fiskeriene og struktureringen i flåten har gitt noen flåtegrupper en ekstraordinær avkastning. Noen rederier bruker handlingsrommet som denne ekstraordinære avkastningen gir til å tilby «rabattert» råstoff til mottak og sjømatindustri de selv har eierskap i. Den ekstraordinære avkastningen gir både økt tilgang på råstoff og økt kjøpekraft som kan benyttes i priskampen om råstoff fra andre fartøy. Sjømatindustrien oppfatter dette som konkurransevridende, all den tid deltakerloven setter klare skranker for industriens muligheter til å eie i flåteleddet, mens flåten står fritt til å etablere fiskemottak og sjømatindustri på land.

Utvalget mener at forslaget potensielt vil kunne ha stor effekt for verdiskaping og bearbeidingsgrad dersom det gjennomføres på en slik måte at det bidrar til riktig prising av fangst. Utvalget er opptatt av at tiltaket må legges til rette for like konkurransevilkår, som igjen bidrar til forutsigbarhet for industrien.

Vurdering

Et viktig premiss for at førstehåndsomsetningen skal fungere effektivt er at råstoffet tilgjengelig gjøres for flest mulig kjøpere, som igjen kan produsere et bredt spekter av produkter som skal selges videre i annenhåndsmarkedet.

I hvitfiskektoren har man i flere år sett en utvikling hvor redere etablerer egne salgsselskaper, og store oppdretts- og/eller sjømatkonsern kjøper seg opp i ulike ledd av sjømatverdikjeden, såkalt vertikal integrasjon. Deltakerloven setter skranker for sjømatindustriens muligheter til å etablere seg i fangstleddet, mens flåten står fritt til å etablere seg på land. Dette gjør at maktforholdet mellom aktører i førstehåndsmarkedet oppleves som skjævt.

Det er fordeler og ulemper knyttet til vertikal integrasjon, og hvorvidt en slik organisering er samfunnsøkonomisk lønnsom avhenger av særtrekk ved den enkelte bransje. Auksjon er spesielt velegnet i markeder der tilbud og etterspørsel varierer mye, slik som i fiskeriene, og der det vanskelig kan etableres en fast pris som klarerer markedet. Auksjon vil normalt sikre at den som kan

utnytte råstoffet best mulig får tilslaget. Auksjon bidrar også til konkurranse på like vilkår. Verdiskapingen blir dermed høyest mulig. Det er rimelig å anta at dersom en høyere andel råstoff omsettes på auksjon, vil det gi høyere verdiskaping, sammenlignet med andre omsetningsformer.

En praksis hvor reder gir rabattert råstoff til egne mottak og sjømatindustribedrifter sikrer ikke effektivitet i produksjonen. Et omsetningssystem hvor auksjon gjennomgående benyttes vil normalt sørge for konkurranse om råstoffet, slik at rabattert pris er uaktuelt.

Det er behov for ytterligere utredning av konsekvensene av et slikt tiltak før en kan konkludere med hvordan tiltaket skal følges opp. Regjeringen vil derfor gjennomføre en ekstern vurdering av hvilke effekter økende integrasjon i hvitfiskektoren har på konkurranse om og bearbeidingsgraden av råstoffet.

Konsekvensvurdering

Eventuelle konsekvenser vil bero på resultatene og oppfølgingen av utredningene.

Økt auksjonsomsetning vil kunne bidra til økt verdiskaping, likere konkurransevilkår og økt tilgjengelighet av råstoff. Imidlertid vil utformingen av auksjonen også ha stor betydning for det samfunnsøkonomiske resultatet. Her bør det blant annet vurderes hvordan systemet med akseptpriser kan motvirke reell konkurranse om råstoffet.

Tiltak 9: I påvente av resultatet av en total gjennomgang iht. pkt. 8 bør gjennomføring og evaluering av salgslagenes vedtak om å gjøre 50 pst. av det frosne råstoffet tilgjengelig for auksjon fra 1. januar 2022 danne grunnlaget for valg av omsetningssystem for slikt råstoff framover. Blant annet bør det gjøres løpende vurderinger av om 50 pst. er tilstrekkelig.

Bearbeidingsutvalgets begrunnelse

Utvalget viser i dette tiltaket til et vedtak fattet av Råfisklaget, Surofi og VNF i 2021 om å innføre et prøveprosjekt med delvis auksjonsplikt, som vil si at 50 prosent av alt frosset råstoff av torsk og sei som landes i de aktuelle distriktene må omsettes på auksjon.. Endringene trådte i kraft i årsskiftet 2021/2022. Bakgrunn for prøveprosjektet var et fall i andelen torsk og sei omsatt på auksjon. Nærings- og fiskeridepartementet oppfordret derfor salgslagene til å innføre en delvis auksjonsplikt for dette råstoffet i 2019 for å sikre mest mulig konkurranse, og gjennom det høyest mulig verdiskaping.

Vurdering

I lys av fiskesalgslagslovens formålsparagraf, som fastsetter at fiskesalgslagene skal medvirke til en samfunnsøkonomisk lønnsom forvaltning, er det viktig å undersøke hvorvidt salgslagenes valgte omsetningssystemer bidrar til dette.

Dette tiltaket bør følges opp i lys av Nofimas foreløpige evaluering av prøveordningen, som ble lagt frem i juni 2023.²

Nofima har evaluert prøveordningen for auksjonsplikt for 50 prosent av fryst torsk og sei i de tre største hvitfisklagene. Konklusjonen er at det tilbys mer råstoff av torsk og sei på auksjon enn tidligere. Tiltaket har dermed bidratt til at mer råstoff blir tilgjengeliggjort for industrien på det åpne markedet. Samtidig finner Nofima at sjømatindustrien ikke har kjøpt mer råstoff på auksjonen enn tidligere. Det kan ha sammenheng med at integrerte selskaper setter akseptprisen høyt, slik at mye av deres fangster blir usolgt og dermed frigitt for egenovertakelse. Salgslagene har besluttet å videreføre ordningen også i 2024.

Regjeringen ønsker at salgslagene skal arbeide for at mer råstoff omsettes på auksjon, og anmoder derfor salgslagene til å øke andelen fryst råstoff som skal på pliktig auksjon ut over 50 prosent.

Konsekvensvurdering

Gitt dagens regelverk, som begrenser sjømatindustriens mulighet til å integrere med flåteleddet, vil det gi størst samfunnsøkonomisk lønnsomhet om mest mulig av råstoffet omsettes på auksjon. Dette vil bidra til å øke verdiskapingen både i flåteleddet og i sjømatindustrien. Ved å tilgjengeliggjøre fisk på en åpen auksjon vil det landanlegget som kan nyttiggjøre seg råstoffet på best mulig måte få tak i råstoffet. Endringen i auksjonen av fryst fisk fra 2022 har hatt en positiv effekt med tanke på tilgjengeliggjøring av råstoff, og dette bør videreføres i påvente av en helhetlig gjennomgang av tiltak 8.

Tiltak 10: Nærings- og fiskeridepartementet innfører en ordning med årlige forventningsbrev til fiskesalgslagene der salgslagenes ansvar for å medvirke til en samfunnsøkonomisk lønnsom forvaltning av villevende marine ressurser presiseres i lys av den til enhver status og utvikling i næringen, og at dette krever hode rammer for førstehåndsomsetning som ivareta grunnleggende interesser for både fisker- og industri-siden.

Bearbeidingsutvalgets begrunnelse

Utvalget mener at årlige forventningsbrev vil være et viktig verktøy for å øke legitimiteten til prosessene som bestemmer avgjørende rammevilkår i førstehåndsomsetningen. Gjennom årlige forventningsbrev kan departementet få anledning til å:

[...] evaluere, oppfordre og eventuelt instruere salgslagene til å gjøre endringer i for eksempel styresammensetning, tilgjengeliggjøring av råstoff fra vertikalt integrerte selskap og forretningsvilkår.

Videre pekes det på at årlige forventningsbrev vil kunne gi et fast grunnlag for å utvikle førstehåndsmarkedet slik at det ivaretar hensyn om like konkurransevilkår, samt motivere til ivaretagelse av best mulig råstoffkvalitet.

Vurdering

Nærings- og fiskeridepartementet har løpende kontakt med fiskesalgslagene, både i enkeltsaker og ved uformell informasjonsutveksling. Departementet har ikke formell instruksjonsmyndighet over fiskesalgslagene, men fiskeri- og havministeren er konstitusjonelt ansvarlig for salgslagenes forvaltningsvirksomhet i henhold til fiskesalgslagsloven.

Salgslagene er ikke en underliggende etat, selv om de har lovpålagte forvaltningsoppgaver. Et forventningsbrev vil dermed ikke være like bindende som et årlig tildelingsbrev, f.eks. mellom Nærings- og fiskeridepartementet og Fiskeridirektoratet. Det å skrive årlige forventningsbrev framstår som ressurskrevende vurdert opp mot gevinsten av gjennomføring av tiltaket, som er for liten til å være målbar.

Det er imidlertid gode argumenter for å strukturere departementets dialog med fiskesalgslagene bedre enn i dag. En slik strukturering vil kunne styrke salgslagenes rapportering til departementet på deres virksomhetsområder. Det vil

² Sogn-Grundtvåg, G., Bendiksen, B. I., Nyrud, T., & Zhang, D. (2023). Evaluering av auksjonsplikten for fryst torsk og sei. Delrapport 1. *Nofima rapportserie*.

være gunstig å innføre et årshjul og etablere et fast møte som departementet kaller salgslagene inn til. Dette bør erstatte departementets deltakelse i de halvårlige møtene til Norsk Villfisk. Departementet vil på et slikt møte kunne gjennomgå aktuelle problemstillinger i førstehåndsomsetningen, komme med sine forventninger til salgslagene, og i forkant innhente innspill fra interesseorganisasjoner og relevante underliggende etater. Ved å innføre et årshjul vil en også ha mulighet til å legge til rette for andre faste aktiviteter mellom departementet, salgslagene og eventuelt tredjeparter dersom det er hensiktsmessig.

Regjeringen vil på bakgrunn av dette styrke oppfølgingen av fiskesalgslagene gjennom et årlig forvaltningsmøte mellom Nærings- og fiskeridepartementet og Norsk Villfisk.

Konsekvensvurdering

Gjennomføring av tiltaket vil ha liten eller ingen direkte påvirkning på verdiskaping eller bearbeidingsgrad. En jevnlig og strukturert kontakt mellom departementet og salgslagene, med innspill fra bransjeorganisasjonene, vil kunne skape forutsigbare prosesser hvor departementet kan kommunisere sine forventninger til salgslagene og få informasjon om aktuelle trender og problemstillinger i førstehåndsomsetningen.

Tiltak 11: Salgslagenes salgsvilkår for sjømat, blant annet reklamasjonsregler, utformes i tråd med kjøpsloven, så langt det er mulig.

Bearbeidingsutvalgets begrunnelse

Utvalget begrunner forslaget til tiltak 11 med at dette vil kunne ha effekt for verdiskaping etter som det vil kunne bidra til bedre differensiering av pris basert på råstoffkvalitet, altså at god kvalitet skal belønnes med høyere pris. Utvalget mener videre at tiltaket må forstås i sammenheng med øvrige tiltak rettet mot førstehåndsmarkedet som ledd i arbeidet for å normalisere handelsvilkårene mellom det utvalget mener er blitt jevnbyrdige parter i markedet.

Vurdering

I 2018 samarbeidet sjømatindustriens bransjeorganisasjoner og fiskesalgslagene om å justere reklamasjonsreglene i hvitfisksektoren, og samtlige hvitfiskslag endret forretningsreglene sine på bakgrunn av dette. Forslaget til tiltak fremmet av bearbeidingsutvalget er med andre ord nylig gjennomført for denne sektoren. Sildelaget har også

nylig gjennomført en revidering og oppdatering av reklamasjonsreglene for pelagisk sektor med bransjeorganisasjonene.

For fiskerne er det viktig at salgslagenes reklamasjonsregler reflekterer og differensierer etter hvorvidt det handles med ferskt eller fryst råstoff. Kjøpslovens absolutte avskjæringsfrist for reklamasjon på to år er ikke særlig hensiktsmessig når det gjelder næringsmidler. Det er hensiktsmessig å ha særregler for reklamasjon dersom kjøpslovens generelle bestemmelser vil være særlig urimelig for en av partene, i dette tilfellet selger. Reglene skal være utformet på en slik måte at det er tatt hensyn til regelens rimelighet også overfor kjøper. Fiskehav, VNF, Surofi og Råfisklaget har avskjæringsfrist for reklamasjon for fersk sjømat 24 timer etter at risikoen har tilfalt kjøper, og 21 dagers avskjæringsfrist for fryst sjømat.

Fersk sjømat settes i produksjon relativt raskt. Kjøper har god mulighet til å oppdage mulige mangler ved varen innenfor 24-timersfristen for reklamasjon. Fryst råstoff settes også i produksjon innenfor et begrenset tidsrom etter kjøp. Det er derfor ikke urimelig at kjøper skal forholde seg til 21-dagers avskjæringsfrist for fryst råstoff. Reklamasjonsreglene for henholdsvis ferskt og fryst råstoff utgjør derfor ikke en urimelig byrde for kjøper, og er utformet slik at de ivaretar ønsket om høyest mulig verdiskaping og bearbeiding. På bakgrunn av den samlede vurderingen vil ikke regjeringen gå videre med dette tiltaket.

Konsekvensvurdering

En gjennomføring av tiltak 11 vil ha ingen eller liten effekt på bearbeidingsgrad og verdiskaping. Reklamasjonsreglene på markedsplassene i førstehåndsomsetningen er nylig revidert og justert til i størst mulig grad være utformet i tråd med kjøpsloven.

Tiltak 12: Salgslagene endrer sine vedtekter jf. samvirkeloven § 66.3 og gir Nærings- og fiskeridepartementet rett til å velge 40 pst. av medlemmer til styrene i salgslagene, samt en spesifisering av hvilke tiltak som skal ha 2/3 flertall- departementet bør oppnevne personer med næringskompetanse fra leverandør- og kjøper-siden, samt juridisk og økonomisk kompetanse. Det bør sees hen til økt representasjon av begge kjønn i styresammensetningen.

Bearbeidingsutvalgets begrunnelse

Utvalget begrunner forslaget til tiltak med at dersom Nærings- og fiskeridepartementet velger

40 pst. av medlemmene i styrene til fiskesalgslagene, fortrinnsvis med kompetanse fra andre ledd i verdikjeden enn fra fiskeriene, vil dette være med på å styrke legitimiteten til prosessene som bestemmer avgjørende rammevilkår i førstehåndsmarkedet.

Vurdering

I dag velges salgslagenes styremedlemmer fra medlemsmassen på salgslagenes årsmøter, da alle salgslag har vedtektsfestet at styremedlemmer må velges blant salgslagetets medlemmer. Det er utelukkende fiskere eller organisasjoner av fiskere som kan være medlem av et salgslag, jf. fiskesalgslagsloven § 4 første ledd andre punktum. Forvaltningen av salgslagene ligger til styret, jf. samvirkeloven § 76. Det innebærer at det er salgslagene styrer som har myndighet til å fastsette viktige premisser for førstehåndsomsetningen.

Dersom bearbeidingsutvalgets forslag til tiltak skal gjennomføres, må alle salgslag oppheve eller endre kravet om at styremedlemmer må velges blant salgslagetets medlemmer. Uten hjemmel i lov kan ikke departementet kreve at salgslagene legger frem forslag til vedtektsendring på årsmøtet, eller at salgslagene medlemmer stemmer for å endre salgslagene vedtekter. Den grunnlovfestede organisasjonsfriheten oppstiller også skranke for statens inngripen i retten til fritt å organisere seg. I tillegg er det et grunnleggende samvirkeprinsipp at det er medlemmene i det enkelte samvirkeforetaket som gjennom demokratiske prosesser bestemmer over hvordan samvirkeforetaket skal styres.

Dagens organisering ved at salgslagene styremedlemmer utelukkende velges fra medlemsmassen gjør at det bør stilles spørsmål ved om formålsbestemmelsen i fiskesalgslagsloven i tilstrekkelig grad ivaretas. Styresammensetningen bør representere bredest mulig kompetanse og erfaring fra verdikjeden for å kunne ivareta interessene til fiskere, kjøpere, bransjeorganisasjoner, rederier mv. Det er derfor ikke tilstrekkelig med bare faglig økonomisk eller juridisk kompetanse. Det kan være formålstjenlig med blant annet representanter med kompetanse fra sjømatindustribedrifter, leverandørindustri eller akademia.

Dersom formålet med tiltaket er å få representasjon fra landindustrien inn i de styrende organene i fiskesalgslagene, og dermed styrke førstehåndsmarkedets legitimitet, kan dette oppnås ved at det velges inn ett eller flere styremedlemmer med kompetanse fra andre ledd i verdikjeden enn

fiskeriene. Det er ikke et krav i samvirkeloven eller fiskesalgslagsloven om at styrets medlemmer må velges blant medlemsmassen, men ettersom dette er vedtektsfestet i hvert enkelt salgslags vedtekter må 2/3 av medlemmene i hvert fiskesalgslag måtte stemme for å endre vedtektene slik at styremedlemmer skal kunne velges utenfor medlemsmassen.

Det vises også til forslag om endring av samvirkeloven for å spesifisere krav om kjønnsbalanse i norske selskapers styrende organer (Prop. 131 LS (2022–2023)).

Ettersom myndighetene ikke har hjemmel til å kreve at fiskesalgslagene medlemmer velger inn representanter med relevant kompetanse fra andre ledd i verdikjeden, vil regjeringen anmode salgslagene om å gjøre styrene sine mer representative og inkludere en større bredde av kompetanse for å ivareta hensynet til hele verdikjeden.

Konsekvensvurdering

Ved å inkludere kompetanse fra andre deler av verdikjeden enn flåteleddet vil dette kunne bidra til å utvikle markedsplassene i retning av et større verdikjedefokus. Slik kompetansesammensetning i salgslagene styrende organer vil potensielt kunne bidra til økt bearbeiding og verdiskaping i sjømatverdikjeden. Videre vil en slik endring i styresammensetning bidra til å styrke legitimiteten til førstehåndsomsetningen, ved at man synliggjør at fiskesalgslagene har som formål å ta hensyn til verdiskapingen i alle ledd i verdikjeden.

Tiltak 13: Vanlig forretningspraksis der alle aktører sikrer egne fordringer bør gjelde også for fiskere, og kan eksempelvis inkluderes i tjenesten som dekkes av lagsavgiften.

Bearbeidingsutvalgets begrunnelse

Utvalget uttaler at det prinsipielt er vanlig at alle aktører bærer risikoen for egne fordringer. De påpeker også at kostnadene det her er snakk om utgjør for lite til å kunne ha direkte effekt på verdiskaping og bearbeidingsgrad, men at tiltaket må forstås som et ledd i et arbeid for å normalisere handel mellom det som over tid er blitt jevnbyrdige handelspartnere.

Vurdering

Vilkår om at industrien må stille med egne fordringer for å delta i førstehåndsomsetningen innebærer at sjømatindustrien ofte handler på kreditt. Alle de fem godkjente fiskesalgslagene har en

bestemmelse i sine forretningsregler som legger til grunn at registrert kjøper som ønsker å omsette gjennom det aktuelle laget er forpliktet til å stille med sikkerhet for betaling av råstoff til selger. Utforming av omsetningsvilkår faller innunder salgslagenees fullmakter etter fiskesalgslagsloven.

Salgslagene mener at vilkåret om krav til sikring av deres fordringer, gjennom bankgaranti eller kredittforsikring, er et viktig premiss for å kunne gi fiskerne oppgjørsgaranti. Vilkåret bidrar til å redusere salgslagenees risiko, og gir fiskerne trygghet for oppgjør. Retten til å utforme omsetningsvilkår gir salgslagene markedsrett. Uten hjemmel i lov kan ikke departementet kreve at salgslagene endrer sine omsetningsvilkår.

Vilkåret går ut på at fiskekjøpere må stille med bankgaranti eller ha kredittforsikring for å kunne handle på salgslagenees markedsplasser. De fleste fiskekjøpere handler på kreditt. Fiskekjøperne må samtidig sikre egne fordringer i annenhåndsmarkedet ettersom deres kunder normalt handler med minimum 30 dagers kredittid. Det kan derfor hevdes at kundene på salgslagenees markedsplasser må sikre både egne og fiskernes fordringer.

Salgslagene fremforhandler kredittforsikringsavtaler som kjøperne benytter seg av og betaler for. Beregninger gjort av departementet viser at salgslagenees krav om oppgjørsgaranti og sikring av fordringer hadde en kostnad på minimum 20,3 millioner kroner i 2022 for kjøperne. Beregningen tar utgangspunkt i den laveste satsen for kredittforsikring på tvers av salgslagene, som er Råfisklagets sats på 0,05 prosent for handel med fryst råstoff.

Salgslagene kan ikke nekte fiskekjøpere å handle hos dem, så fremt de er registrert i kjøperregisteret. Dersom fordringene ikke sikres, risikerer fisker å selge til en kjøper som ikke kan betale.

Man kan anta at salgslagene vil kunne sikre fordringene selv uten at dette ikke vil medføre en stor belastning for dem, men det er usikkerhet knyttet til vurderingen og effekten av tiltaket er antagelig begrenset.

Gitt at fordringene i førstehåndsmarkedet må sikres, og at effekten av tiltaket er usikkert og antagelig begrenset, vil regjeringen ikke følge opp dette tiltaket.

Konsekvensvurdering

Så lenge det er en forventning om at salgslagene skal ha en oppgjørsgaranti, så bør det være et krav om at fordringene sikres. Bearbeidingsutvalget

løfter et prinsipielt spørsmål med dette tiltaket, men vurderer samtidig selv at kostnadene ved dagens ordning er små og at tiltaket ikke vil ha stor betydning for verdiskaping og bearbeiding.

9.5.3 Behov for å evaluere praktiseringen av fiskesalgslagsloven

Fiskesalgslagsloven var 10 år i 2023. Regelverksarbeid er en kontinuerlig prosess, og avsluttes ikke på det tidspunktet en lov er vedtatt. Dette skyldes at lover ikke opererer i et vakuum, men formes av praktiseringen av bestemmelsene, rettslig prøving i domstolene, sosiale, økonomiske og teknologiske endringer i samfunnet, samt andre forhold som direkte eller indirekte påvirker lovenes tolkning, virkeområde eller formål.

Råfiskloven hadde en bestemmelse om en årlig melding til Stortinget som gjaldt gjennomføringen av loven. Dette var en løpende etterkontroll av regelverket, og lovgiver fikk da informasjon om praktiseringen av enkeltbestemmelser eller endringer i samfunnet som påvirket hvordan reguleringen slo ut i førstehåndsmarkedet og for aktørene. Etter et større arbeid i 1985–86 for å forenkle meldingssystemet til Stortinget, ble bestemmelsen om periodisk melding til Stortinget opphevet i råfiskloven. Selv om lovkravet om årlig melding var opphevet, fattet Stortinget vedtak i 1986 hvor de ba regjeringen fortsette å rapportere hvert andre år om gjennomføring av råfiskloven. Gjennom årenes løp utviklet denne meldingen seg til å bli en mer og mer deskriptiv framstilling av aktuelle enkeltsaker i førstehåndsomsetningen. Fiskeri- og kystdepartementet tok i 2014 til orde for å avvikle den to-årige meldingen, ettersom den på grunn av sitt innhold hadde begrenset verdi for Stortinget. Dette var også samme året som fiskesalgslagsloven trådte i kraft. Etter fiskesalgslagslovens ikrafttredelse har ikke Stortinget vært forelagt en egen melding om praktiseringen av bestemmelsene i loven.

I forvaltningens løpende kontakt med fiskesalgslagene og organisasjonene i sjømatnæringen, i oppfølging av bearbeidingsutvalget og gjennom de ulike rettsprosessene som har foregått i senere år, har flere problematiske momenter i førstehåndsomsetningen kommet til syne. Dette gjelder også forhold som enten ikke er drøftet i bearbeidingsutvalgets rapport, eller forhold som har ligget utenfor utvalgets mandat.

Kjernen i utfordringene er den strukturelle ubalansen i fiskesalgslagsloven, som gir den ene parten i markedet – fiskerne – ansvaret for å organisere og drive førstehåndsomsetningen gjennom

fiskesalgslagene. Den andre part – kjøperne – har begrenset innflytelse på hvordan markedsplassene til fiskesalgslagene utformes. Det kan derfor være utfordrende for fiskesalgslagene å lage rammer for førstehåndsomsetningen som alle partene i markedet har tillit til, og som sikrer en samfunnsøkonomisk lønnsom utnyttelse av ressursene.

Fra sjømatindustriens side oppfattes ikke praktiseringen av loven å legge til rette for forutsigbare og stabile vilkår i førstehåndsomsetningen som på en balansert måte tar hensyn både selger og kjøper. Det er også en oppfatning om at salgsvilkår er forskjellige hos de ulike salgslagene. Dette kan skape ulike konkurransevilkår for aktører på førstehåndsmarkedet, både for selgere og kjøpere, om det viser seg å stemme. Det er flere mekanismer i førstehåndsomsetningen som særlig industrien mener mangler legitimitet, og praktiseringen av flere av lovens bestemmelser har vært utfordret i domstolene de siste årene.

Videre er både næringen og førstehåndsomsetningen under konstant utvikling. Bearbeidingsutvalgets rapport, de nevnte rettsprosessene og dialog med interesseorganisasjoner i næringen og fiskesalgslagene viser at det er nødvendig å se på hvorvidt dagens system følger samfunnets utvikling, fremmer fiskesalgslagslovens formål, om det hindrer eller medvirker til optimal konkurranse om råstoff, og om det er deler av salgslagssystemet som ikke fungerer som tiltenkt etter ikrafttredelse av fiskesalgslagsloven.

Fiskesalgslagsloven gir også salgslagene et kontrollansvar. Fiskerikontrollutvalget stilte i NOU 2019:21 *Framtidens fiskerikontroll* spørsmål ved denne rollen. Salgslagene påpekte i høringen at utvalgets framstilling ikke i tilstrekkelig grad vektla kvote- og systemkontrollen til lagene. Fiskerikontrollutvalget vurderte heller ikke salgslagenes kontrollpraksis konkret.

Det vil være hensiktsmessig å se på praktiseringen av lovens bestemmelser opp mot formålet, for eksempel i en etterkontroll. En etterkontroll innebærer at man gjør en systematisk analyse og vurdering av loven, for å se på utforming, målreali-

sering, effekter, utvikling og anvendelse. Et slikt arbeid vil kunne belyse områder hvor praktiseringen eller forståelsen av enkeltbestemmelser ikke svarer til lovens formål, men også hvor mekanismene i førstehåndsomsetningen fungerer i henhold til intensjonen bak rammeverket. Regjeringen vil derfor gjennomføre en etterkontroll av fiskesalgslagsloven for å vurdere om praktiseringen av lovens bestemmelser svarer til lovens formål.

9.6 Regjeringens forslag til tiltak

Regjeringen vil:

- Vurdere endringer i ferskfiskordningen, deriblant om det skal innføres et krav om at artene som inngår i ordningen må gå til humant konsum.
- Gjennomføre en ekstern revisjon av lagsavgiften i forbindelse med etterkontrollen av fiskesalgslagslovens bestemmelser. Revisjonen skal blant annet undersøke om det er grunnlag for å differensiere lagsavgiften.
- Arbeide for å at mer råstoff kommer på auksjon og anmode salgslagene til å øke andelen fryst råstoff som skal på pliktig auksjon ut over 50 prosent.
- Gjennomføre en ekstern vurdering av hvilke effekter økende integrasjon i hvitfisksektoren har på konkurransen om råstoffet og bearbeidingsgraden.
- Styrke oppfølgingen av fiskesalgslagene gjennom et årlig forvaltningsmøte mellom Nærings- og fiskeridepartementet og Norsk Villfisk.
- Anmode salgslagene om å gjøre styrene sine mer representative og inkludere en større bredde av kompetanse for å ivareta hensynet til hele verdikjeden.
- Gjøre en vurdering av om fiskesalgslagsloven praktiseres i tråd med lovens formål gjennom en etterkontroll av lovens bestemmelser.

10 Ressursrente i fiskerinæringen

Fiskeressursene representerer en verdifull del av naturgrunnlaget som det norske samfunn bygger på. I dette kapitlet drøftes ressursrenten i fiskerierne, og hvilken betydning denne har for næringsens økonomiske virkemåte. I kapitlet brukes betegnelsen ressursrente, selv om denne ofte omtales som grunnrente. Utviklingen i fiskerinæringen de siste årene har gått i retning av færre fiskere og færre fartøy. Det har bidratt til økt lønnsomhet. Den realiserte grunnrenten i fiskeflåten påvirkes imidlertid også av reguleringsregimet.

10.1 Ressursrente

For mange investeringer vil ikke avkastningen være høyere enn i beste alternative anvendelse med samme risiko, og kapitalen oppnår da det som gjerne omtales som normalavkastningen. I enkelte situasjoner kan et selskap likevel sitte igjen med et overskudd etter at alle innsatsfaktorer i produksjonen har fått sin markedsmessige avlønning, også etter at alternativavkastningen på investert kapital er trukket fra. Selskapet oppnår da det som i teorien gjerne omtales som en renprofitt.

Særskilte overskudd kan oppstå av flere grunner, blant annet ved tilgang til stedbundne, knappe naturressurser, myndighetsbestemte reguleringer eller konsesjoner. Særskilte overskudd som oppstår fra stedbundne kilder, omtales gjerne som grunnrente eller ressursrente. Der som det er offentlige reguleringer som er opphav til ressursrenten, kan man alternativt kalle slik meravkastning for reguleringsrente. Meravkastning kan også knytte seg til markedsmakt eller teknologi. Ofte brukes begrepet grunnrente som et samlebegrep for alle kilder til meravkastning.

Scheel-utvalget (NOU 2014: 13)¹ pekte på at det bør vurderes å innføre særskilte grunnrenteskatter på stedbundne ressurser som ikke allerede særbeskattes. Utvalget trakk frem fiskeri, havbruk, skogbruk og frekvensforvaltning som

eksempler på sektorer der det bør vurderes å innføre egne grunnrenteskatter.

Skatt på grunnrente fra naturressurser som vannkraft og petroleum har hatt stor legitimitet fordi verdien av naturressursene anses å tilhøre det norske samfunnet.

Produktivitetskommissjonen pekte i NOU 2015: 1 på at reguleringene i fiskerinæringen medfører at den realiserte ressursrente er lavere enn den kunne vært, som ifølge Greaker, Grimsrud og Lindholt (2015)² hadde et potensial på 9 mrd. kroner i 2011.

Holm og Henriksen (2014)³ skisserer en utviklingsmodell der hele verdikjeden for sjømat liberaliseres for å realisere en ressursrente som deretter skatlegges. Dette vil innebære en kraftig strukturrasjonalisering, med færre og større enheter som skaper grunnlag for sterk vekst i produktivitet, konkurransekraft og lønnsomhet. De viste til at et alternativ til en slik deregulering er en todelt løsning der det tradisjonsrike kystfisket reguleres om lag som i dag, mens resten av næringen liberaliseres.

Utviklingen over tid i retning av færre fiskere og færre fartøy har ført til økt lønnsomhet, men samtidig større markedskonsentrasjon. Ifølge Greaker og Lindholt (2022)⁴ har ressursrenten i fiskerinæringen gått fra å være klart negativ over mange år til å bli positiv de siste 10–15 årene. Denne er illustrert i figur 10.1, som viser utviklingen over tid – fra en negativ ressursrente på nesten 12 mrd. i 1989 til en positiv ressursrente på nesten 6 mrd. i 2020, målt i faste 2021-kroner.

Fiskeridirektoratets lønnsomhetsundersøkelse for fiskeflåten viser at det er betydelige forskjeller i lønnsomhet mellom ulike fartøygrupper, og at det er store variasjoner over tid.

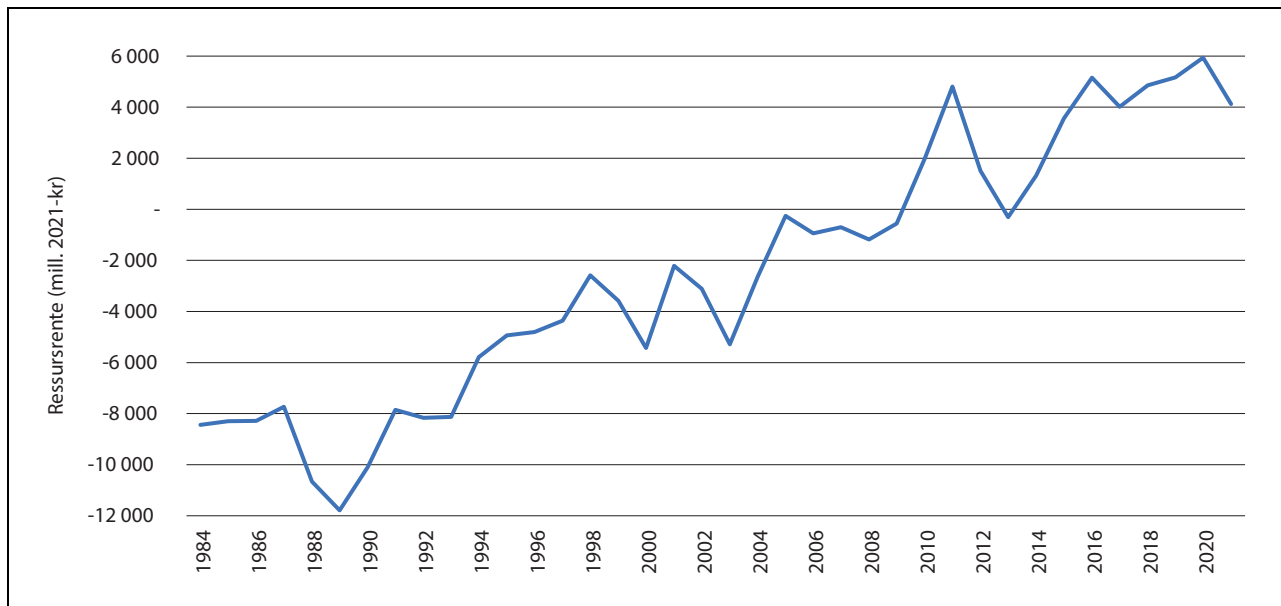
Gjennomgående er det høyere lønnsomhet i havfiskeflåten enn i kystfiskeflåten. De siste ti

¹ Kapitalbeskatning i en internasjonal økonomi

² Grimsrud K., Lindholt L. & Greaker M. (2015): Resource Rent in Norwegian Fisheries. Discussion Paper No. 827 2015, SSB.

³ Holm og Henriksen (2014). Mot en ny samfunnskontrakt. Utredning for Tveteråsutvalget. Tromsø: UiT.

⁴ Mads Greaker og Lars Lindholt (2022): Ressursrenten i naturressursnæringene i Norge 1984–2021, SSB



Figur 10.1 Utviklingen i beregnet, realisert ressursrente i fiske og fangst i perioden 1984–2021. Mill. 2021-kroner.

Kilde: Greaker og Lindholt (2022)

årene har lønnsomheten, målt ved total kapitalrentabilitet, vært aller høyest blant torsketrålerne, se figur 10.2. Det må blant annet ses i lys av en kraftig økning i torskeprisen over perioden. I årene forut var lønnsomheten høyest blant ringnotsnurperne. I figur 10.2 er også kapitalrentabiliteten i alle ikke-finansielle foretak i Fastlands-Norge⁵ inkludert som et referansepunkt for lønnsomheten i fiskeflåten over tid.

For å få et anslag på hva ressursrenten i sektoren kunne ha vært med et annet reguleringsregime, beregnet Grimsrud mfl. (2015) ressursrenten ved den kvotefordelingen som i en bestemt numerisk modell minimerer samlede fangstkostnader. For 2011 anslår de den potensielle ressursrente til i størrelsesorden 9 mrd. 2011-kroner. Dette var ifølge Grimsrud mfl. om lag 7 mrd. kroner mer enn den anslåtte, realiserede ressursrente samme år. Forskjellen på 7 mrd. kroner kan ses på som et mål på kostnadene ved flåtestrukturen i 2011, som igjen er bestemt av det rådende forvaltningsregimet. Det må understrekes at disse beregningene er svært usikre. Lønnsomhetsutviklingen etter 2011 tilsier at potensiell ressursrente i dag er vesentlig høyere enn i 2011.

NOU 2016: 26⁶ drøftet ressursrenteskatt i fiskeriene. Utvalget la vekt på at næringens ansvar

for bosetting og sysselsetting vektlegges mindre nå enn før, men at samfunnets forventninger til næringen er at den fortsatt skal bidra til dette. Næringen befinner seg altså i en posisjon med flere, motstridende mål som må avstemmes. På den ene siden ser man at det de senere årene har vært en ressursrente i næringen, noe som gjenspeiles i økte kvoteverdier. På den andre siden er det politiske mål om at deler av den potensielle ressursrenten skal tilfalle berørte kystsamfunn gjennom en størst mulig aktivitet og en mest mulig variert flåte osv. Utvalget mente derfor at dersom kvotesystemet effektiviseres i tråd med flertallets forslag, bør det innføres en form for innkreving av ressursrenten i fiskeriene.

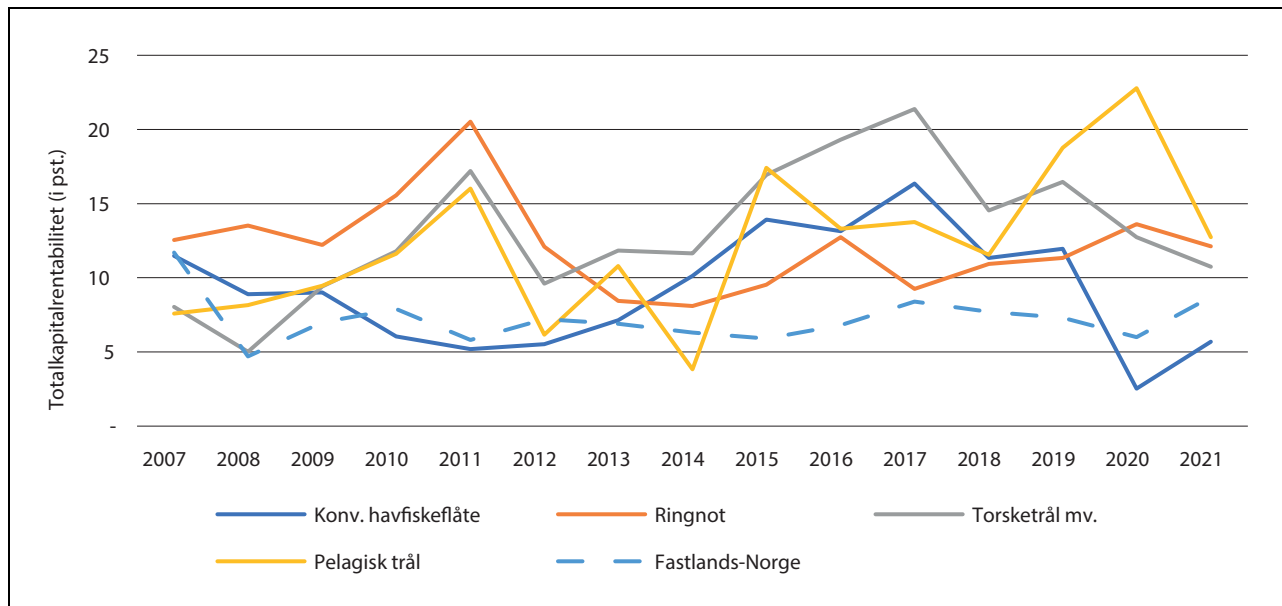
Skatteutvalget foreslo i NOU 2022: 20 «Et helhetlig skattesystem» at grunnrenteskatt på fiskeri bør utredes nærmere med sikte på å innføre en slik skatt snarest mulig. Utvalget mente videre at all fremtidig tildeling eller omfordeling av grunneller strukturkvoter bør utløse vederlag til staten, enten gjennom fastpris eller auksjon.

10.2 Vurdering

Det er et viktig samfunnsøkonomisk prinsipp at staten bør ha en tilretteleggende rolle overfor næringsvirksomhet, mens selskaper i ulike næringer tar investeringsbeslutninger basert på næringsstrategier og markedsmuligheter. Det er

⁵ Fra SSBs statistikkbank, tabell 08142; «Fastlands-Norge. Nøkkeltall for ikke-finansielle aksjeselskap».

⁶ Et fremtidsrettet kvotesystem



Figur 10.2 Totalkapitalrentabilitet i havfiskegrupper i perioden 2007–2020 (beregnet med totalkapital eks. verdien av fisketillatelser).

Kilde: Fiskeridirektoratet/SSB

derfor viktig at rammevilkårene utformes slik at det er størst mulig samsvar mellom de private aktørenes og samfunnsøkonomiske vurderinger.

Fiskerinæringen utnytter ressurser som tilhører fellesskapet 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 motstridende og innebære krevende avveininger, er det klart at fiskerinæringen bidrar positivt til både kyst- og storsamfunn. Struktureringen av fiskeflåten har bidratt positivt gjennom å legge til rette for mer effektiv utnyttelse av samfunnets ressurser, både fiskeressursene og arbeids- og kapitalressurser. Enkelte kystsamfunn har opplevd at kvotegrunnlaget i deres område er økt, mens andre har opplevd tilbakegang.

I fiskeriene har ressursrenten tradisjonelt vært anvendt til å opprettholde en stor flåte, men med en gradvis økt markedsorientering. I tråd med en slik utvikling har flåten gått fra å være sterkt subsidiert til lønnsom i alle reguleringsgrupper. Kapasitetstilpasning gjennom ulike virkemidler har vært en sentral faktor i dette. Siden år 2000 har antall fartøy i flåten blitt redusert med drøyt 50 pst. og antall heltidsfiskere er redusert med 30 pst. Denne utviklingen har sannsynligvis vært samfunnsøkonomisk lønnsom, siden andre lønnsomme kystnæringer, som petroleums- og

havbruksnæringene, har hatt stor vekst og økende etterspørsel etter arbeidskraft. Slike overføringer av ressurser mellom næringer har vært en forutsetning for den økonomiske veksten vi har hatt i Norge i nyere tid.

Reduksjon i antall fartøy og effektiviseringen i næringen har ført til en økende realisering av ressursrente, spesielt i visse fartøygrupper. Ressursrenten kapitaliseres gjennom økt kvotepris på fisketillatelser. Noe av ressursrenten forsvinner ut av sektoren med aktører som selger seg ut, samtidig som gjelden i gjenværende fiskeriselskaper øker. Det aktualiserer en drøfting av hvordan denne ressursrenten anvendes. I kapittel 5 drøftes fordeling av strukturgevinsten som følger av utløpet av de tidsbegrensede strukturkvotene. Dette bidrar også til å aktualisere vurderingen av om staten bør ta del i den ekstraordinære avkastningen fra utnyttelse av felles ressurser, og om det bør gjøres gjennom å innføre en ressursrenteskatt, eller andre former for vederlag.

En måte å trekke inn deler av ressursrenten i fiskeriene på er gjennom en avgift på førstehandsomsetningen. 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).

Bruttobaserte avgifter må betales uavhengig av om virksomheten går med overskudd eller underskudd. Med en bruttobasert modell kan dermed en investering som er lønnsom i fravær av avgiften bli ulønnsom for aktørene med avgift.

Regjeringen mener samlet sett at hensynet til kystsamfunnene tilsier at vurderingen i størst mulig grad bør forbli i næringen og i kystsamfunnene. Et omfattende reguleringsregime bidrar til at deler av ressursrenten kommer tilbake til lokalsamfunnene. Dette kan ses på som samfunnets investering i en videre utvikling av distriktene og næringslivet langs kysten.

10.3 Oppsummering

Fisk er en knapp ressurs eid av felleskapet, som fiskeren høster på felleskapets vegne. Det er en potensiell og realisert ressursrente i fiskeriene. Ressursrente er den ekstra avkastningen som kan oppstå ved utnyttelse av begrensede naturressurser. Effektivisering har de senere år gitt en

økende realisert ressursrente i fiskeriene, anslått av Statistisk sentralbyrå til om lag 6 mrd. kroner i 2022.

Regjeringen vil etter en helhetsvurdering ikke skatlegge ressursrenten i fiskeriene særskilt. Forutsetningen for dette er at ressursrenten tilfaller lokalsamfunnene langs kysten gjennom aktivitet og sysselsetting. Fiskeriaktiviteten har direkte effekter av næringen i form av arbeidsplasser i både fiske og bearbeiding av fisk. I tillegg kommer ringvirkningene denne aktiviteten genererer. Tiltakene om omfordeling av torskekvoter mellom trålere og fartøy som fisker med konvensjonelle redskap, og omfordeling fra store fartøy til små fartøy som fisker torsk med konvensjonelle redskap som drøftes i kapittel 7, må ses i denne sammenheng. Regjeringen vil lyse ut et prosjekt for å evaluere om disse målene nås og virkningene av fordelingen av strukturgevinsten.

Regjeringen mener at det er viktig at ressursrenten kommer lokalsamfunnene til gode. På den bakgrunn vil regjeringen i dagens situasjon ikke foreslå å innføre ressursrenteskatt.

11 Konsekvensvurderinger

I denne meldingen foreslås en rekke tiltak for å imøtekomme de sentrale fiskeripolitiske målene; en bærekraftig ressursforvaltning og en samfunnsøkonomisk lønnsom næring som bidrar til å sikre bosetting og sysselsetting i kystsamfunnene. Et sentralt mål for regjeringens tiltak i denne stortingsmeldingen er at norske fiskeressurser skal fordeles på en rettferdig måte. Derfor foreslås det tiltak som omfordeler ressurser mellom fartøygrupper, samtidig som det settes nye begrensninger for hvor stor andel av ressursene som kan samles i et rederi i kystfiskeflåten. De minste fartøyene skal få tilgang til ordninger som gir produktivitetutvikling. Samtidig skal tiltakene ikke stimulere til en for sterk strukturering av fiskeflåten, som over tid vil kunne gi uheldige følger for lokalsamfunn og konsentrasjon av fisketillatelse.

Norge har ambisiøse klimamål. Det er regjeringens mål at alle sektorer skal bidra med utslippsreduksjoner for at det skal være mulig å nå disse målene. Det Norske Veritas (DNV) estimerte i 2023¹ at utslipp fra fiskeflåten samlet sett sto for om lag 1 mill. tonn utslipp av CO₂. Det er viktig at den samlede kvoten blir fisket med et lavt klimaavtrykk. Det er derfor viktig at den samlede effekten av tiltakene bygger opp under disse målsetningene.

Regjeringen har i meldingen også vært opptatt av at systemer som har virket godt over en årrekke, skal bestå. Fordelingsmodeller som prioriterer konvensjonelle fartøy når kvotenivåene er lave, har bidratt til legitimitet blant næringsaktører og i politiske miljøer.

Tiltakene i meldingen skal bidra til økt bearbeiding av norske fiskeressurser. Sjømatindustrien har en fremtredende rolle både som avtaker av fiskeflåtens landinger og som hjørnesteinsbedrifter. Sjømatindustrien bidrar til sysselsettingen i mange små og større kystsamfunn, og som viktige garantister for en spredt bosetting. En lønnsom og tilstedeværende sjømatindustri gir derfor rom for lokal sysselsetting og bosetting, og er viktig for den minste fiskeflåten.

Tiltakene i meldingen er konsekvensvurdert i de forutgående kapitlene. I dette kapitlet gjennomgås de anslåtte samlede effekter av tiltakene, med hensyn til samfunnsøkonomiske, distriktpolitiske, miljømessige, og administrative konsekvenser, i tillegg til konsekvenser for samisk kultur og næringsutøvelse.

11.1 Konsekvenser for det samiske folk og samisk kultur

Det foreslås i meldingen at kystfiskeordningen fortsatt skal utgjøre 0,9 pst. av nasjonal kvote på torsk, men at den minimum skal være på 3 000 tonn. Dette vil bidra til forutsigbarhet for fiskere som faller inn under ordningen. Videre foreslås det å gjeninnføre trålstigen som skal gi høyere kvote av torsk i nord for de minste fartøygruppene ved lave kvotenivå. Åpen gruppe opprettholdes med 6,12 pst. av norsk kvote, men det foreslås at også trålflåten skal belastes kvotemessig for dette. Det vil styrke fartøy som fisker med konvensjonelle redskap. I tillegg foreslås det at det skal skje en omfordeling innad i konvensjonell gruppe til lukket gruppe under 11 meter. Dette vil styrke ressursgrunnlaget til den minste flåtegruppen og bidra til å opprettholde en variert flåtestruktur. Innføring av eierbegrensninger i kystflåten vil bidra til å begrense konsentrasjonen av hvor mye en eier kan disponere av kvoter i kystflåten.

Det ble gjennomført konsultasjoner om forslagene i meldingen med Sametinget den 13. november 2023. Utfallet av konsultasjonene fremgår av kapittel 2.4.

En styrking av rammebetingelsene for den minste kystflåten er en imøtekommelse av Sameetingets syn. 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.

¹ Barometer for grønn omstilling av skipsfarten 2022, Rapport nr.: 2022-1359, 4, Dato: 2023.02.09

11.2 Samfunnsøkonomiske konsekvenser

En sentral samfunnsøkonomisk målsetning er at ressursbruken i samfunnet bør være effektiv, slik at vi ikke sløser med ressursene, men får så mye som mulig ut av dem. Det er avgjørende at fiskeressursene forvaltes bærekraftig, for at verdiskapingspotensialet skal kunne realiseres.

En rekke distriktpolitiske mål og hensyn i fiskeripolitikken modifierer målet om samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Selve begrepet samfunnsøkonomisk lønnsomhet er betinget av overordnede mål for hva inntektsfordelingen skal være i samfunnet. Fiskerireguleringer må derfor utformes etter en avveining mellom ønsket om høyest mulig effektivitet og samfunnsøkonomisk overskudd, mot kostnadene ved å oppfylle mål om at fiskerinæringen skal bidra til bosetting og sysselsetting langs kysten og en flåte med fartøy av ulik størrelse med spredt eierskap.

Hovedvirkemiddelet for effektivisering av flåten er strukturvoteordningen. Den ligger fast. Det gir fortsatt mulighet for sammenslåing og produktivetsforbedring, dersom aktørene finner at fremtidsutsiktene krever det.

Strukturering er ikke et mål i seg selv, men et virkemiddel for en lønnsom og effektiv flåte. Strukturvoteordningen bidrar til at fartøy kan forbedre sin produktivitet gjennom større fangst per fartøy. Dette er samtidig en næringsfinansiert ordning, hvor næringsaktørene selv vurderer lønnsomheten av en kapasitetsøkning, og tar sin beslutning i henhold til betalingsvilje og -evne. Over tid er den lukkede delen av fiskeflåten redusert betraktelig. Denne fartøyreduksjonen har etter all sannsynlighet gitt en betydelig samfunnsøkonomisk gevinst, gjennom reduserte kostnader.

Over tid er også strukturtakten redusert, som følge av bestands- og markedsutsikter, høye kvotepriser, redusert overkapasitet og færre gjenværende fartøy. Dette har bidratt til å opprettholde sysselsetting og et desentralisert landingsmønster. De viktigste virkemidlene for å unngå en for rask nedbygging av flåten er bestemmelsene rundt hvem som kan strukturere, kvotetak og avkorting. Det foreslås ikke å endre på disse. Selv om dagens kvotetak opprettholdes, bør det likevel være et potensiale for enda mer effektivisering i de fleste fartøygruppene.

Endelig avklaring av fordelingen av strukturgevinst fra utløpt tidsbegrensning vil trolig styrke insentivene til videre strukturering. I tillegg vil nye strukturkvoter også tildeles strukturgevinst fra utløpte strukturkvoter. Videre struktur-

tering vil bidra til økt samfunnsøkonomisk lønnsomhet.

Tall fra fiskermanntallet viser at sysselsettingen i fiskeflåten har vært relativt stabil de siste 15 år. Antall heltidsfiskere er redusert med 10 pst., og antall fartøy er redusert med 20 pst. Ettersom fartøyene blir større og tar større fangster, innebærer ikke fartøyreduksjon den samme reduksjonen i antall sysselsatte. I noen tilfeller blir fiskere overtallige som følge av strukturering, mens de i noen tilfeller selger seg ut av næringen like før eller i pensjonsalderen. For samfunnet som helhet, hvor arbeidsledigheten er lav og med høy arbeidskraftetterspørsel, kan arbeidskraftbruken representere en overflytningsgevinst.

11.2.1 Nærmere om tiltak for sjarkflåten

Den mest tallrike delen av fiskeflåten, sjarkflåten, har en særlig betydning for å ivareta kystsamfunnene. Det er sannsynligvis denne minste, og minst mobile delen av flåten som har den største distriktsmessige betydningen. Sammen med åpne grupper er det denne delen av flåten som best utnytter lokale ressurser, og hvor rekrutteringen til nye hovedsmenn finner sted. Likevel er det behov for tiltak som kan gi også disse fartøyene en produktivetsvekst som i de andre delene av flåten. For å tilrettelegge for en produktivetsvekst i denne flåtegruppen foreslås en reversibel sammenslåingsordning med anledning til å slå sammen to fartøykvoter. Reduksjonen av antall fartøy er vurdert til å være i størrelsesorden 300 fartøy, eller om lag 20 pst. nokså raskt, som følge av at passive samfiskefartøy tas ut av merkeregistret. En slik reduksjon av ubenyttet kapasitet innebærer en kostnadsbesparelse fra et samfunnsøkonomisk ståsted. For lokalsamfunn og lokal sjømatindustri vil endringen trolig likevel ikke ha særlig betydning, siden endringen i praksis har funnet sted allerede, gjennom samfiskeordningen. Over tid vil det imidlertid kunne legge press på størrelsessammensetningen i flåten. Nybygg som skal stå i stil til et større kvotegrunnlag er gjerne større enn det fartøy som erstattes. Opprettholdelse av hjemmelslengdeinndeling av gruppene setter ikke sterke grenser for faktisk lengde. Det er derfor i meldingen varslet at en vil vurdere om det ved et senere tidspunkt skal settes andre begrensninger enn ved faktisk lengde (eksempelvis lasteromsvolum) for inndeling i reguleringsgrupper i kystflåten. I tillegg foreslås det en omfordeling innad i konvensjonell gruppe, der fartøy under 11 meter hjemmelslengde tilføres 2 pst. av konvensjonell gruppes gruppekvote for torsk,

på bekostning av konvensjonelle havfiskefartøy og de øvrige gruppene i Finnmarksmodellen. Dette kan bidra til å moderere bruken av sammenslåingsordningen, og dermed at reduksjonen av antall sjarker blir lavere. Omfordelingen av torskressurser alene kan gi økt lønnsomhet til denne flåtegruppen, og legge til rette for investeringer i nybygg eller muligheten for å ta mannskap om bord på enmannssjarker. En kritikk mot denne gruppen har vært et overdrevent torskfokus som har bidratt til at kvotene på sei og hyse ikke utnyttes fullt ut. Hvordan en produktivitetsforbedring og en større profesjonalisering av denne gruppen slår ut for ressursutnyttelsen av andre arter er vanskelig å vurdere, men en mulig effekt er at sammenslåingsordningen gir en sterkere spesialisering på torsk.

11.2.2 Nærmere om strukturgevinstfordeling fra utløpt tidsbegrensning

Forslaget om fordeling av utløpte strukturkvoter vil gi en avklaring som vil bidra til at en stor del av usikkerheten rundt fremtidige rammevilkår reduseres.

Den foreslåtte modell X vil gi avklaring og forutsigbarhet rundt den strukturgevinsten som fartøyene vil tilegne seg de enkelte år etter at tidsbegrensningen begynner å utløpe. Dette vil bidra til at næringsaktørenes planleggingshorisont utvides, og at valg rundt kapasitet og drift kan gjøres med større grad av sikkerhet. Fra dette følger det at insentivene for å gjennomføre lønnsomme investeringer styrkes, noe som vil tilrettelegge for økt verdiskaping.

Siden fordelingen skjer innad i gruppene vil ressursfordelingen ligge fast mellom gruppene. Internt i gruppene kan imidlertid fordelingen føre til store forskjeller, og i noen tilfeller utfordringer for enkeltaktører. Fartøy som i dag er uten strukturkvoter vil tildeles relativt store strukturgevinster etter de store utløpsårene 2027 og 2032, som kan skape like store kapasitetsutfordringer som for høyt strukturerte fartøy, som mister store deler eller alle sine strukturkvoter de samme årene. Avklaringene vil imidlertid bidra til økt planleggingshorisont for rederiene, slik at kapasitetstilpasninger kan gjøres forut for endringene.

11.3 Administrative konsekvenser

Tiltakene i meldingen vil, i en overgangsperiode, kunne kreve noe ekstra ressurser fra forvaltningen under iverksettelsen. Flere av grepene som

skisseres innebærer en tilbakeføring til tidligere praksis, noe forvaltningen har erfaring med. Dette gjelder kvotefordeling etter trålstigen for torsk og nvg-sildestigen, og videreføring av gruppeinndeling i kystflåten etter hjemmelslengde. Dette vil kreve en viss ekstra ressursbruk i forvaltningen over en begrenset periode, for tilrettelegging av systemer og rutiner, men kan gjennomføres innenfor eksisterende ressurser.

De samlede tiltakene vil ikke bidra til å forenkle regelverket og vil kreve økte administrative ressurser. Det er likevel slik at tiltakene kan innføres ved prioriteringer av eksisterende oppgaver, uten økte forvaltningsmessige ressurser.

I noen tilfeller foreslås det å nedsette arbeidsgrupper for å følge opp meldingens tiltak. Slike arbeid vil kreve enda mer ressurser, til dekning av reiser og møtekostnader, samt forvaltningens støttefunksjoner og eventuelt i form av utredninger fra ekspertmiljøer. Det dreier seg både om flere av de foreslåtte tiltakene fra Bearbeidingsutvalget, samt forslaget om å se videre på andre parametre enn faktisk lengde for gruppeinndelingen i kystflåten. Også tiltaket med å nedsette en arbeidsgruppe for å se nærmere på Riksrevisjonens forslag om å innhente og publisere kvotepriiser vil falle inn under denne kategorien.

De foreslåtte tiltakene vurderes ikke å øke den administrative ressursbruken verken i flåten eller sjømatindustrien. Riktignok vil sammenslåingsordningen være søknadsbasert, og det vil påløpe ressurser for å ivareta et mulig krav om kondemnering av uttatt fartøy, men det antas at den samlede ressursbruken vil være om lag som i dag. For deler av sjømatindustrien kan en ytterligere reduksjon av flåten, og kanskje særlig i sjarkflåten som følge av sammenslåingsordningen, innebære at ekstra ressurser må settes inn i arbeidet med å tiltrekke seg råstoffleverandører.

Mange av de foreslåtte tiltakene i denne meldingen innebærer et ønske om å gå tilbake til kvotesystemet som det var før beslutningene etter *kvotemelding 1*. De forenklingene som ble gjort, både med tanke på trålstigen på torsk, nvg-sildestigen, gruppeinndeling etter faktisk lengde, nye sammenslåtte fartøygrupper i havfiskeflåten, harmonisering av kvotefaktorer og strukturgevinstfordeling til nye grupper, reverseres i denne meldingen i stor grad tilbake til slik de var tidligere. Med unntak av strukturgevinstfordelingen, så innebærer alle disse tiltakene at formålet om forenkling oppgis. Dette bidrar til at administrative gevinster ikke oppnås, men også at kvotesystemet blir mindre transparent enn det kunne være. Dette har betydning spesielt for eksterne interes-

senter og gjør forståelsen av systemet vanskeligere. Fordeling av strukturgevinst fra utløpt tidsbegrensning slik det foreslås i meldingen, vil innebære en forenkling sett opp mot Stortingets beslutning etter *kvotemelding 1*. Omfordeling som foretas internt i kystgruppen, bidrar ikke til forenkling, og kan føre til noe mindre transparens i kvotesystemet. Eierskapsbegrensninger og forhold rundt sammenslåingsordningen for de minste i lukkede grupper, vil også innebære en økning i forvaltningens kontrollbehov. Disse forholdene taler totalt sett for at administrasjonsbehovet overfor fiskerinæringen øker som følge av tiltakene som her foreslås, men marginalt sett i forhold til dagens nivå.

11.4 Distriktsmessige konsekvenser

Fiskerinæringen er lokalisert langs den norske kysten, men med ulike tyngdepunkter for ulike fartøygrupper. På Sør- og Østlandet finner vi kystrekestrålflåten, pelagisk flåte i Rogaland, Vestland, og Møre og Romsdal, konvensjonelle havfiskefartøy i gamle Sogn og Fjordane og Møre og Romsdal, og med hvitfiskflåtens tyngdepunkter i Møre og Romsdal, Nordland og Troms og Finnmark fylker. Der tilstedeværelsen er stor har næringen solid betydning i mange tilhørende regioner, distrikter og lokalsamfunn. Betydningen er imidlertid ulik, avhengig av for eksempel hvilke

flåtegrupper som er hjemmehørende der, hvilken bearbeiding som finner sted, hvilke arter som høstes i nærheten (eller langt unna), om råstoffet landes og tilvirkes som fryst eller ferskt, og – ikke minst – hvordan næringslivet for øvrig ser ut i det aktuelle området. Eksempelvis er Tromsø og Ålesund blant de kommunene hvor det landes mest fisk, men oppfatningen i befolkningen er ikke nødvendigvis at dette er fiskerikommuner. Likevel finner vi i begge kommunene et stort innslag av fiskere, rederier og fiskebearbeiding, og lokalsamfunn tuftet på denne næringen. Et annet forhold er at den samlede verdiskapingen av ringvirkninger fra villfisknæringen beregnes til å være større i Oslo enn i Vågan kommune, som følge av den indirekte etterspørselen². På den andre siden er Austevoll og Herøy kommune i Møre og Romsdal to kommuner hvor om lag 40 pst. av alle ringnotsnurpere hører hjemme, og kommuner som Røst, Øksnes (Myre), Karlsøy og Båtsfjord er fiskerikommuner tuftet på torsk og annen hvitfisk.

Oppmerksomheten rundt fiskerinæringen har en slagside mot torskesektoren og Nord-Norge. Det er vanligvis langt større interesse for denne delen av næringen enn for pelagisk sektor og kystsamfunn lengre sør. Dette er naturlig all den tid torsk står for en tredel av total førstehandsverdi

² Se Nyrud m.fl. (2023) «Ringvirkningsanalyse av den landbaserte villfiskindustrien i Norge for 2021». Nofima-rapport nr. 15., Nofima, Tromsø.

Tabell 11.1 Fiskere, heltids- og deltids-, etter fylke, i 2002, 2012 og 2022, og endring i perioden

Fylke				Endring 2002–2022		Endring 2012–2022	
	2002	2012	2022	Antall	Pst.	Antall	Pst.
Troms og Finnmark	4 719	2 922	2 699	-2 020	-43 %	-223	-8 %
Nordland	4 334	2 884	2 317	-2 017	-47 %	-567	-20 %
Trøndelag	1 003	797	606	-397	-40 %	-191	-24 %
Møre og Romsdal	4 252	2 433	2 211	-2 041	-48 %	-222	-9 %
Vestland	2 260	1 662	1 686	-574	-25 %	24	1 %
Rogaland	757	524	481	-276	-36 %	-43	-8 %
Agder	616	421	393	-223	-36 %	-28	-7 %
Vestfold og Telemark	196	140	144	-52	-27 %	4	3 %
Oslo	82	34	70	-12	-15 %	36	106 %
Viken	270	196	197	-73	-27 %	1	1 %
Innlandet	0	35	26	23	-	-9	-26 %
Totalt	18 492	12 048	10 830	-7 662	-41 %	-1 218	-10 %

fra norske fiskerier, og sammen med annen hvitfisk cirka halvparten. I tillegg er de aller fleste fartøy i norske fiskerier, både i lukkede og åpne grupper, involvert i torskefisket. Det gjør også at vi finner de fleste fiskerne i denne sektoren av næringen, og også de fleste bedrifter og sysselsatte i hvitfiskdelen av sjømatindustrien. Med den historiske nærheten til ressursene er det også slik at om lag halvparten av fiskerne og de fleste fartøyene er å finne i Nord-Norge. I tabell 11.1 er det satt opp utviklingen i antall fiskere (både hel- og deltidsfiskere) i hvert fylke de siste 20 årene.

Tabell 11.1 viser at nedgangen i antall fiskere fra 2002 til 2022 har vært stor, med vel 40 pst. på landsbasis. Nedgangen har vært størst i fylkene med flest fiskere. Tabellen viser også at reduksjonen i antall fiskere i hovedsak fant sted mellom 2002–2012, og at reduksjonen etterpå har vært mye mindre. I noen fylker – som Vestland, Vestfold og Telemark, Oslo og Viken – øker antall fiskere etter 2012. Ved inngangen til 2023 var 3,1 pst. av befolkningen i yrkesaktiv alder fiskere, et fåtall av disse var kvinner.

Fra kartet i Figur 11.1 fremgår det hvor stor andel av de sysselsatte som var heltidsfiskere i 2023 i ulike kommuner. Det er i hovedsak i kommuner i Nord-Norge og på Nord-Vestlandet en finner det største innslaget av fiskere.

Antall fiskere gir bare et lite bilde av betydningen av fiskerinæringen langs kysten. Landingene av fisk og betydningen det har for bearbeidingsindustrien, samt ringvirkninger i tilstøtende næringer, har minst like stor verdi for lokalsamfunn, kommuner og regioner i både Nord og Sør-Norge. Førstehåndsverdien av cirka 2,5 mill. tonn fisk og skalldyr landet av norske fartøy i 2022 var på om lag kr 29,5 mrd. I 2021 var verdien av om lag samme volum på kr 23,9 mrd. Statistisk Sentralbyrå har beregnet verdiskapingen fra fiskerinæringen til å være kr 15,8 mrd. i 2020 (av en førstehåndsomsetning den gang på kr. 22,8 mrd.)³. Nofima har beregnet verdiskaping innen fiskeri til å være kr 13,8 mrd. i 2021. I tillegg kommer indirekte verdiskaping på kr 7,6 mrd. fra ringvirkninger der flåten kjøper varer og tjenester fra leverandører. Det innbefatter drivstoff, næringsmidler, bygging og reparasjon av fartøy, utstyr og redskap.

Fartøy fra Møre og Romsdal skaper størst verdier, med om lag 25 pst. av førstehåndsverdien i 2021, foran Troms og Finnmark, Vestland og Nordland. Fartøyene fra Troms og Finnmark har økt sin andel fra 19 pst. i 2010, til 24 pst. i 2021. Verdiene som skapes gir en del av bildet, men det er også viktig hvor fisken landes. Over tid har stadig større andeler av råstoffet blitt landet i vår nordligste landsdel, der andelen av landingene til Troms og Finnmark har økt sin andel fra om lag 30 pst. i 2010 til om lag 42 pst. i 2021. For de øvrige fylkene har andelen falt eller holdt seg konstant – der Møre og Romsdals andel er redusert fra 27 til 20 pst., Nordland fra 17 til 15 pst., Vestland fra 15 til 10 pst. og Rogaland relativt konstant rundt 10 pst. Slike målinger vil imidlertid være avhengig av sammensetningen av totalfangsten i ulike år, og prisutviklingen for de viktigste artene.

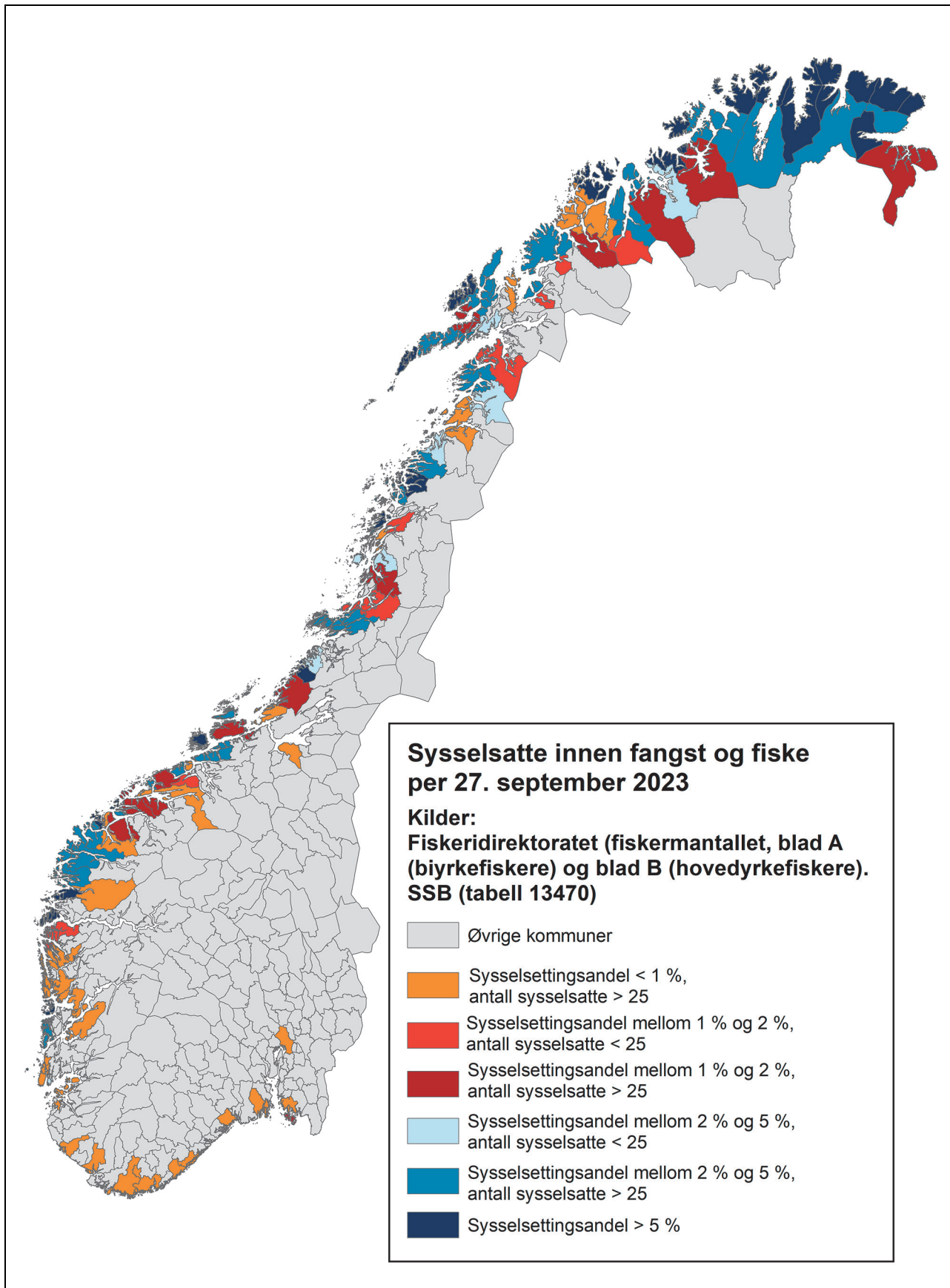
Norske fiskefartøy lander fisk til norsk (og utenlandsk) sjømatindustri som bearbeider og eksporterer det aller meste av produktene. Relativt mye går ubearbeidet til eksport, og bearbeides i utlandet, men norsk sjømatindustri er svært viktig i mange lokalsamfunn. Som for fiskeryrket så finner vi den største konsentrasjonen av sjømatindustri-sysselsatte i de typiske fiskerifylkene. Andelen som er sysselsatt i villfiskindustrien av alle sysselsatte i privat sektor er høyest i Finnmark fylke, foran Nordland, Møre og Romsdal, Troms og gamle Sogn og Fjordane fylke. I noen kommuner er andelen mellom 10-15 pst. (Smøla, Moskenes og Bø i Vesterålen) til 55-60 pst. (Værøy og Røst), mens ni kystkommuner i Finnmark har andeler på mellom 18 og 44 pst.

Den direkte verdiskapingen i den villfiskbaserede sjømatindustrien var i 2021 på kr 6,8 mrd. Den største verdiskapingen fant sted i konvensjonell hvitfiskindustri (kr 2,6 mrd.) foran pelagisk konsumindustri (kr. 1,8 mrd.) og av fylkene var Møre og Romsdal størst med tanke på verdiskaping (kr 2,3 mrd.) foran Nordland og Troms og Finnmark (begge med kr 1,5 mrd.). I tillegg kommer indirekte verdiskaping fra denne delen av verdikjeden på til sammen kr 3,8 mrd. fra leverandører av varer og tjenester (ekskl. råvarekjøp), som inkluderer næringsmidler, elektrisitet, transport, forsikring og finansiell tjenesteyting.

11.4.1 Distrikts- og regionalpolitiske konsekvenser av tiltak i meldingen

Høsting av en betinget fornybar ressurs som fisk er under sterk påvirkning av biologiske og klimatiske betingelser. Det vil derfor være en viss grad av variasjon forbundet med fiske. Gjennomsnittlig

³ SSB har ikke tall for fiske og fangst alene for årene etter 2020, men disse oppgis sammen med akvakultur. For 2020 var samlede verdiskaping (bruttoprodukt i løpende priser) kr 41,7 mrd., mot kr 45,2 mrd. i 2021 og kr 63,3 mrd. i 2022. Se 09170: Produksjon og inntekt, etter næring 1970–2022. Statistikkbanken (ssb.no).



Figur 11.1 Sysseleatte innen fangst og fiske.

Kilde: Fiskeridirektoratet

norsk torskekvote på 2010-tallet var for eksempel 85 pst. høyere enn på 2000-tallet. Det er en av forklaringene for at mer av førstehåndsverdien akkumuleres hos fartøy tilhørende i Nord-Norge, og også landes i Nord-Norge, men disse biologiske forklaringsfaktorene samvirker med de regulatoriske grep som myndighetene iverksetter overfor flåten, og næringen for øvrig.

De regionale og distriktsmessige konsekvensene fra slike reguleringsgrep vil i første rekke påvirke landingsmønsteret. Ferskfiskordningen er et eksempel på dette. Ordningens formål er å bidra til at sjømatindustrien får større landinger av fersk hvitfisk utenfor torskesesongen. Den gir også geografiske konsekvenser for landingsmønsteret. Avsetningen til ferskfiskordningen forhindrer at en liten andel av torskekvoten tas i sesongen – gjerne i Lofoten – men heller fiskes på høsten, og landes i Finnmark der tilgjengeligheten av torsk og annen hvitfisk er best i andre halvår.

En annen konsekvens kan være at eierskapet til fartøyene endres regionalt eller lokalt, der fartøy selges ut av en region og til en annen. Det være seg om fartøyet selges for å struktureres inn på et annet fartøy, eller for videre drift. Ved strukturering bidrar avkorting og fordeling av strukturgevinst fra avkorting til en viss sementering av eksisterende geografisk kvotesammensetning. Slike transaksjoner vil ikke nødvendigvis ha konsekvenser for landingsmønsteret, men kan ha det dersom ny fartøyeier velger å lande fisken et annet sted enn tidligere. Det vil også kunne innebære at eierskapet til fartøy forflyttes og konsentreres, og at kvoter konsentreres, dersom ny fartøyeier tilhører et annet lokalsamfunn, en annen kommune, fylke eller landsdel. Det vil igjen påvirke den desentraliserte strukturen i næringen.

En tredje mulig effekt for landingsmønsteret kan finne sted dersom strukturelle eller teknologiske endringer inntreffer. Et eksempel er struktureringen som over tid har bidratt til større fartøy, samt større og færre landinger. Et annet kan være overgangen i kystflåten fra landing av sløyd til rund fisk, eller i torsketral der innslaget av ombordproduksjon av filet i dag er langt mindre enn på tidlig 2000-tall. Også innslaget av ombordfrysing vil ha effekter for landingsmønsteret. Det kan gjøre råstoff utilgjengelig for den delen av bearbeidingsindustrien som baserer seg på ferskt råstoff. Her står tidligere tiders ferskfisktrålere og utfordringer rundt leveringsplikten som ett eksempel. Mange større fartøy i kystfiskeflåten har i dag mulighet til å fryse fisken om bord, men har i begrenset grad benyttet seg av det. Med fal-

lende kvoter på de viktigste hvitfiskartene kan dette over tid endres, som følge av rene lønnsomhetsbetraktninger i flåten.

Spørsmålet i denne sammenhengen blir hvilke regionale konsekvenser man kan se for seg av de tiltak som meldingen fremmer. Enkelte av tiltakene handler om å ta kvotesystemet tilbake til den innretning det hadde før endringene i kjølvann av *kvotemelding 1*. Dette gjelder for eksempel gruppeinndelingen i kyst tilbake til hjemmelslengde, heller enn faktisk lengde, og at trålstigen og nvg-sildstigen gjeninnføres. Forslaget om å gå tilbake til trålstigen, at åpen gruppe skal tas fra toppen og økt andel til fartøygruppen under 11 meters hjemmelslengde vil ha en viss betydning for landingsmønsteret. Dette vil gi en vridning i leveranser fra frossen til fersk og med påfølgende skift i hvilke bedrifter som er i posisjon til å benytte dette. De små fartøyene kan ha annerledes landingsmønster enn dem som avgir, og responsen til begge gruppene er usikker. Foreslåtte endringer kan på sikt sette sperrer for ytterligere konsentrasjon over de nivå som de foreslåtte eierkonsentrasjonsreglene setter, samtidig som en strukturgevinstfordeling til opprinnelige grupper vil motvirke en overføring av kvoter til større fartøy.

Det har over tid vært en utvikling mot større og færre fiskefartøy i de ulike gruppene i kystfiskeflåten, og med det større fangster og færre landinger. Denne utviklingen har imidlertid langt på vei stoppet opp som følge av innstramminger i forvaltningspraksis og Nærings- og fiskeridepartementets fastsettelse av den såkalte forholdsmedsighetsinstruksen, senest ved innstrammningene som ble gjort i kjølvannet av framleggelsen av *kvotemelding 1* sommeren 2019. Regjeringens forslag om å nedsette en arbeidsgruppe som blant annet skal se på parametre for faktiske størrelsesbegrensninger for fartøy vil kunne ha betydning for fartøyutformingen og dermed fangsthåndtering og ivaretagelse av råstoff om bord, som videre kan ha effekt for råstoffkvalitet.

Kvotefordelingen de siste tre årene, med fast fordeling mellom trålflåten og fartøy som fisker med konvensjonelle redskap, har vært noe forskjellig fra det resultatet stigene ville gitt. Dette har likevel neppe hatt noen overskuelige effekter for landingsmønsteret for torsk og nvg-sild. Her spiller biologiske forhold som kvotestørrelse og tilgjengelighet en vesentlig større rolle. Forslaget om gjeninnføring av trålstigen og nvg-stigen, og at åpen gruppe også belastes trålgruppen i torskefiskeriene, vil gi kystflåten og konvensjonell havfiskeflåte en større andel av disponibel norsk kvote ved lave kvotenivå. Betydningen dette vil ha

for landingsmønster, eierkonsentrasjon og teknologiutvikling om bord, vil trolig bli liten.

En strukturgevinstfordeling fra utløpte strukturkvoter etter modell X vil ikke innebære en omfordeling mellom grupper. Strukturgevinsten fordeles til de gjenværende fartøy og kvotefaktorer i gruppen, etter en modell der strukturkvotefaktorer gis halve strukturgevinsten av hva som blir grunnkvotefaktorer til del. Strukturering i flåten vil ha betydning for eierkonsentrasjon, og muliggjøre teknologiendringer om bord som følge av større kvoter, om enn ikke nødvendigvis effekt for landingsmønster. Det foreslås i denne meldingen ingen endringer i strukturkvotevirkemiddelet. Det innebærer at det heller ikke kan forventes store endringer i eierkonsentrasjon.

Forlaget om å etablere et tak for eierkonsentrasjon vil redusere videre konsentrasjon av eierskap.

Det at det nå blir avklart hvordan strukturgevinstfordeling skal skje, sammen med de lettelser som ble gjort i strukturvirkemiddelet ved *kvotemelding 1*, med redusert avkorting i kystflåte og ringnot, fjerning av kondemneringskrav og gruppevis regionale avkortingskrav, kan gi seg utslag i noe økt strukturering. Det kan i sin tur bidra til økt eierkonsentrasjon. Om det skulle inntreffe er det umulig å anslå hvilke regioner eller lokalsamfunn som blir vinnere og tapere i et slikt nullsumspill. Det vil avhenge av den tilpasning aktørene vil finne i kvotemarkedet, betalingsvilje og evne, samt fremtidstro og risikovilje.

Det er stort strukturpotensiale i kystgruppen, og noe mindre i havfiskeflåten, med dagens kvotetak. Samtidig er det etablert eierskapsbegrensingsregler i havfiskeflåten, med formål om å unngå for sterk konsentrasjon, og slike foreslås i denne meldingen også for kystflåten. Dette vil innebære at fartøy kan komme i en situasjon der noen vil måtte selge seg ned for å oppfylle disse.

Oppfølgingen av Bearbeidingsutvalgets innstilling er i hovedsak tiltak som vil vurderes fremover, for eksempel tiltak overfor salgslagene. Av tiltak som gjennomføres er en evaluering av ferskfiskordningen og å iverksette en undersøkelse av vertikal integrasjon i hvitfisknæringen. Ferskfiskordningen har virket i drøyt 11 år, og har hatt som formål å bidra til ferske leveranser av torsk og andre hvitfiskarter utenfor torskesesongen. Ordningen ble evaluert i 2017, hvor det ble konkludert med at den bidro på en god måte til å nå målsetningene. Ordningen gir imidlertid en regional omfordeling siden avsetningen til ordningen bidrar til at en begrenset andel av torskekvoten på 5-10 pst., ikke kan tas i sesongen og i de områ-

dene skreifisket foregår, men flyttes til andre halvår. Da er tilgjengelighet av torsk og andre arter best i Finnmark. Sammen med det avsatte torskekvantumet leveres da andre hvitfiskarter, slik at ordningen i netto bidrar til at et større hvitfiskkvantum landes av den flåten som dette er avsatt til.

11.4.2 Nærmere om tiltakene for den minste flåten

Av tiltakene som skisseres i denne meldingen er det sammenslåingsordningen for den minste flåten som vil ha størst distriktsmessig effekter. Med mulighet for å slå sammen to fartøykvoter på ett fartøy, kan potensielt nær halvparten av fartøyene i den minste hjemmelslengdegruppen tas ut. Den regionale effekten av dette antas likevel å være begrenset. Dette er hovedsakelig fordi det allerede er mange inaktive fartøy som følge av den eksisterende samfiskeordningen, mens det aktive fartøyet i samfiskelaget alene fisker tildelte kvoter. En sammenslåingsordning vil derfor i første omgang føre til at slike passive fartøy går ut av fisket.

I hvor stor utstrekning sammenslåingsordningen vil utnyttes utover dette, er vanskelig å anslå. Forslaget om omfordeling av torsk i konvensjonell gruppe innebærer at den minste flåtegruppen får økt kvotegrunnlag. Det vil trolig redusere insentivene for å bruke sammenslåingsordningen. I tillegg er prisen på et fartøy med kvote høy også i denne gruppen, som igjen øker terskelen for å bruke sammenslåingsordningen. På den annen side vil lavere torskekvoter trekke i motsatt retning. Dette vil til en viss grad også avhenge av de endelige vilkår som settes for å benytte seg av denne sammenslåingsordningen. På kort sikt anses derfor ikke effektene for regioner, distrikter eller lokalsamfunn å være særlig merkbare som følge av dette tiltaket, ei heller for den delen av sjømatindustrien som mottar fisk fra denne flåten. På sikt kan imidlertid den ytterligere utnyttelsen av ordningen gjøre at enkelte områder kommer dårligere ut enn i dag. Det kan også være, som hittil er problematisert for Finnmark, at der fiskemulighetene ikke er svært forskjellige mellom åpen og lukket gruppe under 11 meter, kan fartøyeiere i lukket gruppe selge seg ut og gå inn i åpen gruppe, med om lag samme utkomme. Dette som følge av kystfiskeordningen, kongekrabbe og ferskfiskordning. På sikt kan det bidra til at den minste flåten i lukket gruppe mister fotfeste i slike utsatte områder, med de følger det kan få for bearbeidingsindustri og lokalsamfunn om «styrkeforholdet» mellom disse gruppene senere skulle endres.

Forslaget om å styrke den minste fartøygruppen ved å fordele 2 pst. av den konvensjonell kvoten av torsk i nord til gruppens fartøy under 11 meters hjemmelslengde, vil styrke kvotegrunnelaget til den minste gruppen. Det vil gi økt lønnsomhet for den minste gruppen. For de større fartøygruppene er det usikkert hvordan fartøyene vil tilpasse fisket etter andre arter og bruken av strukturvoteordningen. I utgangspunktet kan fartøy som avgir kvoter få redusert lønnsomhet, alt annet likt, men den totale effekten vil avhenge av hvorvidt fartøyene kan dempe en eventuell negativ effekt ved å øke innsatsen i andre fiskerier, og som følge av endringer i biologiske og markedsrelaterede forhold.

Det foreslås i meldingen også at avsetningen av kvote til kystfiskeordningen gis et kvantumsgulv på 3 000 tonn årlig, selv om avsetningens størrelse på 0,9 pst. av totalkvoten ville gitt en lavere kvote til kystfiskeordningen. Det innebærer at åpen gruppe i de omfattede områdene (Nord-Troms, Finnmark, og enkelte kommuner/kretser i resten av Nord-Norge) i alle år der torskekvoten faller under 333 000 tonn vil gis en kvote på 3 000 tonn. På de 23 årene etter år 2000 har torskekvoten vært over dette nivået i 12 år, alle gangene etter 2010. Kun i 2021 og 2022 har kvoten til kystfiskeordningen blitt satt høyere enn 3 000 tonn, og da som følge av endringen som kom i kjølvannet av *kvotemelding 1*.

Av årsaker som er nevnt ovenfor anses derfor meldingens tiltak for den minste flåten å ha begrenset regional effekt, eller effekter for distrikter og lokalsamfunn, av verken særlig positiv eller negativ art.

11.5 Klimaeffekter

Tiltakene som foreslås i meldingen vil ikke ha store klima- og miljømessige konsekvenser. For en fremtidsrettet sjømatindustri vil det være viktig at kystfiskefartøy er utformet på en måte som sikrer best mulig ivaretagelse av råstoffet og lavest mulig utslipp av CO₂ per kilo fangst.

Gjennom forvaltningsplanene for havområdene er det fastsatt helhetlige rammer og tiltak for bærekraftig bruk og bevaring av økosystemene. Formålet med forvaltningsplanene er å legge til rette for verdiskaping gjennom bærekraftig bruk av havområdenes ressurser og økosystemtjenester og samtidig opprettholde økosystemenes struktur, virkemåte, produktivitet og naturmangfold.

Sjømat fra norsk villfanget fisk er blant de proteinkildene med minst karbonfotavtrykk, og kom-

mer svært godt fra det om man sammenlikner med kjøtt fra landbrukssektoren. Likevel har også fiskerinæringen utfordringer i overgangen til et utslippsfritt samfunn, ikke minst siden utslippstallene fra flåten viser en klar økning frem til 2021 etter en bunn i 2013. I 2021 var utslippene på samme nivå som i 2003 til tross for en nedgang i antall fiskefartøy på 44 pst.

Tall fra Statistisk sentralbyrå viser at norsk fiskeflåte i 2021 var ansvarlig for om lag 1,7 pst. av utslipp fra norsk aktivitet, målt i CO₂-ekvivalenter, med 844 000 tonn av totale norske utslipp på 49,2 mill. tonn. Det er imidlertid stor forskjell mellom ulike redskap og fartøygrupper. Data fra Fiskeridirektoratets «Lønnsomhetsundersøkelse for fiskeflåten» i 2021 gir en oversikt over drivstofforbruket, som antas å være den viktigste utslippskilden i fiskeflåten, og viser at torsketral og ringnot står for mer enn halvparten av forbruket i fiskeflåten.

Ser en på drivstofforbruk per kilo fangst, så er det relativt store forskjeller mellom fartøygrupper. Pelagisk fisk har normalt det laveste forbruket, som følge av store fangster med drivstoffgjerrige redskap som not, mens tråldrift krever mer energi og særlig når målarten er av liten størrelse og tas med bunntrål. Dette gjelder for eksempel reker som har det høyeste utslippet per kilo fangst.

De ulike fangstteknologiene har ulik drivstoffeffektivitet, og selv om mye FoU-innsats har vært innrettet mot bedre og «renere» redskapsbruk sammen med grønnere energibærere, er det i dag i hovedsak marin gassolje som benyttes som energibærere for fiskeflåten.

Målsetningene i klimapolitikken om reduserte klimagassutslipp, i tråd med de forpliktelser Norge har inngått internasjonalt gjennom Parisavtalen, innebærer at vi skal redusere våre utslipp fram til 2030 med minst 55 pst. sammenlignet med 1990. For ikke-kvotepiktig sektor, som fiskerinæringen er en del av, er hovedvirkemidlet for å få ned utslippene en gradvis økning av CO₂-avgiften på mineralske produkter. For de aller fleste fartøygrupper bidrar CO₂-avgiften til å gjøre lav- og nullutslippsteknologi mer lønnsom, og gir dermed insentiver til utvikling av nye utslippsvennlige teknologier eller justeringer i skipsdesign og fangstmonster. Kystreke-trålerne mottar imidlertid et tilskudd basert på hvor mye drivstoff de forbruker gjennom Garantikassen for fiskere. Tilskuddet er om lag like stort som CO₂-avgiften målt i kroner per liter drivstoff. Tilskuddsordningen svekker dermed insentivene til å kutte utslipp for kystrekefiskerne. Kystreke-trålerne er imidlertid en liten

gruppe og påvirker dermed i liten grad de samlede utslippene fra sektoren. Dagens CO₂-avgift tilsvarer en avgift på kr 952 per tonn utslipp CO₂-ekvivalenter (for 2024 er ny sats 1 176 kr.), og i Hurdalsplattformen er det varslet at satsen skal økes til om lag 2 000 2020-kroner i 2030 for å gi insentiver til utslippsreduksjoner. Utslipp fra fiske og fangst i fjerne farvann er fritatt for CO₂-avgift på mineralske produkter. I Klimastatus og -plan for 2024 varslet regjeringen at fritaket for CO₂-avgift for fiske og fangst i fjerne farvann vil avvikes over perioden 2025 til 2028.

Strukturgevinstfordelingen kan påvirke enkeltfartøys fangstmuligheter – både i positiv og negativ retning – hvilket kan påvirke individuelle fartøys drivstofforbruk og utslipp. Men aggregert sett innebærer strukturgevinstfordelingen at de samme kvoteandelene forblir i den fartøygruppen de tilhører. Noen mister deler av sitt fangstgrunnlag og vil få lavere aktivitet og utslipp, mens andre tilføres store fangstmuligheter og vil kanskje stange mot sine kapasitetsgrenser og bruke mye mer drivstoff. Den ene effekten vil sannsynligvis motregne den andre. Over tid vil også aktørene ha tilpasningsmulighet hvor de kan bygge nytt fartøy med ny energieffektiv teknologi, eller tilpasse drift og kvoteportefølje. Denne omfordelingen skjer på mellomlang sikt, med store utløp i 2027 og 2032, der de som avgir utløpte strukturkvoter og mottar strukturgevinst påvirkes av de økonomiske insentivene skapt av en økende CO₂-avgift.

Forslaget om en sammenslåingsordning i den minste kystflåten kan også gi små utslippsreduksjoner, men indikasjonene er ikke entydige. For det første kan det være at et betydelig innslag av sammenslåingene allerede er effektivt gjennom samfiskeordningen, der uttak av passive samfiskefartøy ikke vil ha noen effekt på klimagassutslippene. Til en viss grad kan det avhenge av at det innføres et kondemneringskrav for uttatte fartøy, for å forhindre en overflytning av slike inn i åpen gruppe. For det andre kan sammenslåingsordnin-

gen på sikt innebære større fartøy enn dagens, et utviklingstrekk som har vært tilfelle i den øvrige delen av flåten ved bruk av strukturordningen, som hittil har gitt større utslipp per kilo fangst heller enn det motsatte. Og for det tredje siden denne minste flåten i utgangspunktet har svært lavt drivstofforbruk⁴, i forhold til den øvrige flåten, slik at en reduksjon her har lite å si for samlede utslipp.

Den samme argumentasjonen kan framføres med tanke på tiltakene fordeling i henhold til trålstigen, avsetning til åpen gruppe fra toppen og omfordeling i konvensjonell flåte til fordel for de minste fartøyene under 11 meter. Disse tiltakene, som i sum vil være omfordeling av nordøstarktisk torsk fra større til små fartøy, vil ha som effekt en marginal reduksjon av klimagassutslipp fra flåten, siden den minste flåten bruker mindre drivstoff per kilo enn den større (det gjelder til dels også internt i konvensjonell kystgruppe). Denne potensielt gunstige effekten vil gå tapt dersom eksempelvis torsketralere kompenserer reduserte torskekvoter med fiske etter hyse, sei eller i verste fall reker.

I sum er det lite ved de foreslåtte tiltakene som vil påvirke klima og miljø på kort sikt.

Nærings- og fiskeridepartementet

tilrår:

Tilråding fra Nærings- og fiskeridepartementet 12. januar 2024 om Folk, fisk og fellesskap – en kvotemelding for forutsigbarhet og rettferdig fordeling blir sendt Stortinget.

⁴ De 1 400 fartøyene i gruppen «Konvensjonelle fartøy under 11 meter» i Fiskeridirektoratets «Lønnsomhetsundersøkelse for fiskeflåten 2018», som også inneholder fartøy fra åpen gruppe, hadde et drivstofforbruk det året som utgjorde 3 % av totalt drivstofforbruk i flåten. Se Isaksen m.fl. (2021) «Økonomiske og miljømessige konsekvenser av reguleringer og institusjonelle rammer». Nofima-rapport nr. 13.

Ordliste

Aktivitetsplikt	Skal sikre drift ved bestemte anlegg, og knytter sammen bestemte fartøy og fiskebruk. Lerøy-konsernet har trålere som er omfattet av aktivitetsplikt.
Avsetninger	Kvoter avsatt for å dekke spesielt tilgodesette formål. Det er etablert en rekke kvoteordninger, spesielt innen torskefiskeriene, som er ment å tilgodese ulike politisk prioriterte formål; bonusordning for levendelagring, ferskfiskkvoteordning, agnkvoter, rekrutteringskvoter, kystfiskeordningen, forskningskvote, skolekvoter, lærlingekvoter etc.
Bearbeidingsplikt	Pålegg til anlegg om å bearbeide 75 prosent av torsken kjøpt under ordningen med tilbudsplikt.
Bearbeidingsutvalget	Utvalg som har sett på mulighetene for økt bearbeiding og grønn verdiskaping i sjømatindustrien. Overleverte sin rapport til fiskeri- og havministeren i mars 2022.
Bifangst	Bifangst er fangst av andre organismer enn de det primært fiskes etter. Noen fiskeri kan drives relativt rent, mens det i andre fiskeri er større eller mindre innslag av andre arter enn målartene i fangsten.
Deltakeradgang	Adgang til å delta i lukket gruppe i et bestemt fiskeri. Gjelder for ett år av gangen. Benyttes særlig i kystfiskeflåten.
Deltakerloven	Deltakerloven er en sentral lov i norsk fiskeriforvaltning som gir regler for hvem som kan delta i næringsmessig fiske gjennom ulike deltakeradganger eller konsesjonsordninger.
Ervervstillatelse	Tillatelse til å nytte fartøy til næringsmessig fiske og fangst.
Faktisk lengde	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.
Fangstsertifikat	Dokument som bekrefter at fangsten er lovlig fanget, og som inneholder opplysninger om fangsten, medregnet navn på fartøy og skipper, fangstsammensetning, mengde og fangstområde.
Fartøykvote (grunnkvote)	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.
Ferskfiskordningen	Ferskfiskordningen har som mål å holde aktiviteten i gang i fiskerinæringen utenom hovedsesongen for torskefisket. Ordningen innebærer at båter som leverer fersk fisk får en bonus i form av økt kvote (kvotebonus).
FHF	Fiskeri- og havbruksnæringens forskningsfinansiering (FHF) er et statsaksjeselskap. Staten eier 100 prosent av aksjene i selskapet. FHF's virksomhet finansieres av en FoU-avgift på eksport av sjømat. Selskapet skal utvikle kunnskap for norsk sjømatnæring for å muliggjøre verdiskaping, bærekraft og innovasjon.

Finnmarksmodellen	Inndeling av kystflåten i fire lengdegrupper; under 11 m, 11–15 m, 15–21 m og 21 og større.
Fiskere på blad A	Fiskermanntallets blad A er register over personer som har fiske som biyrke.
Fiskere på blad B	Fiskermanntallets blad B er register over personer som har fiske som hovedyrke.
Fiskesalgslagene	Vi har fem salgslag for marin fisk i Norge. Norges Sildesalgslag omsetter pelagisk fisk (fisk som svømmer høyt i vannet) som sild og makrell for hele Norge. De fire andre fiskesalgslagene omsetter bunnfisk som torsk, sei, hyse etter en geografisk fordeling av landet. Norges Råfisklag i Tromsø, Sunnmøre og Romsdals Fiskesalgslag (SUROFI) i Ålesund, Vest-Norges Fiskesalgslag i Måløy og Fiskehav i Kristiansand
Fiskesaglsloven	Fiskesalgslagsloven er en sentral lov i norsk fiskeriforvaltning som gir regler for førstehåndsomsetningen av villfisk og salgslagenes rolle. Loven gir fiskereide fiskesalgslag enerett til å organisere førstehåndsomsetningen i Norge.
Førstehåndsomsetning	Førstehåndsomsetningen av villfisk og salgslagenes rolle reguleres i lov om førstehåndsomsetning av viltlevande marine ressurser (fiskesalgslagslova). Det er lovpålagt å omsette all villfisk på første hånd gjennom eller med godkjenning av et fiskesalgslag.
Grunnkvote	Et fartøys opprinnelige kvote for hvordan og hvor mye det kan fiske.
Gruppekvote	Del av norsk kvote som en nærmere avgrenset del av flåten kan fiske.
Havfiskeflåten	I hovedsak fiskefartøy med lasteromsvolum over 500 m ³ .
Havressursloven	Havressursloven er en sentral lov i norsk fiskeriforvaltning som regulerer uttak av marine ressurser i Norge. Loven gir blant annet departementet hjemmel til å regulere uttak av de marine ressursene gjennom nasjonale kvoter, gruppekvoter og fartøyskvoter. Formålet med loven er å sikre en bærekraftig og samfunnsøkonomisk lønnsom forvaltning av de viltlevende marine ressursene, og det tilhørende genetiske materialet, samt medvirke til å sikre systemsetting og bosetning i kystsamfunnene.
Hjemmelslengde	Den lengde som et fartøy hadde da vedkommende kystfiske ble adgangsregulert og som er grunnlaget for den enkelte deltakeradgangs kvotefaktor.
Hvitfisksektoren	Hvitfisk- eller bunnfisksektoren er den delen av sjømatnæringen som fisker, bearbeider og selger hvitfisk. De viktigste hvitfiskartene er torsk, hyse og sei.
ICES	International Council for the Exploration of the Sea / Det internasjonale råd for havforskning. ICES er en uavhengig, vitenskapelig organisasjon som gir råd om forvaltningen av det marine miljøet og de marine ressursene.
Kondemneringsordning	Utbetaling av kompensasjon til fartøyeier for destruksjon av fartøyet og bortfall av fisketillatelse.
Konsesjon	Spesiell tillatelse til å drive visse typer fiske, for eksempel trålfiske, og som kreves i tillegg til ervervstillatelse. Tildeles normalt uten tidsbegrensning. Benyttes hovedsakelig i havfiskeflåten.
Konvensjonelle produkter	I hovedsak sjømatprodukter som er tilvirket med bruk av tradisjonelle konserveringsmetoder, eksempelvis tørrfisk, saltfisk og klippfisk.
Konvensjonelle redskap	Garn, line, snurrevad og jukse. Også kalt passive redskaper. Fartøy som fisker med slike redskaper omtales som «konvensjonelle fartøy».

Kvotefaktor	Kvotefaktor gir uttrykk for det enkelte fartøys andel av gruppekvoten i den gruppen fartøyet tilhører.
Kvotefleks	Muligheten til å over- eller underfiske en del av kvoten ett år mot å få et tilsvarende fratrekk eller tillegg i kvoten året etter.
Kvotegrunnlag	Alle kvoter og fisketillatelser som et enkeltfartøy er tildelt.
Kvotesamarbeidsordning for makrell	Midlertidig samfiskeordning for kystfartøy i lukket gruppe som fisker makrell. Ordningen forutsetter at det andre fartøyet legges passivt så lenge det fiskes på ordningen. Ordningen tillater at flere kvoter blir fisket med ett fartøy, og den kan kombineres med «Samfiskeordning pelagisk fisk».
Kvotestige	Eller kvotenøkkel. En tabell for en fartøygruppe som oppgir størrelsen på kvotefaktoren for fartøy av ulike størrelse internt i gruppen.
Kvotesystemet	Regler for hvem som kan fiske, hvor mye de kan fiske og hvordan de kan fiske.
Kvotetak	Grense for hvor mange strukturkvoter et fiskefartøy kan tildeles i det enkelte fiskeri.
Kvoteutvalget	NOU 2016: 26. Utvalg for kvotesystemet og ressursrente i fiskerierne, ledet av Arild O. Eidesen. Ga sin utredning i desember 2016. Også omtalt som Eidesen-utvalget.
Kystflåten	I hovedsak fiskefartøy med lasteromsvolum mindre enn 500 m ³ .
Levendelagringsbonus	Levendelagringsbonusen gir fiskere en kvotebonus for torsk som leveres levende og lagres i merd. Kjøp av levende fisk gir sjømatindustrien mulighet til å tilby torsk av høy kvalitet utenom sesongen.
Lukket fiskeri	I et lukket fiskeri er antall deltakende fartøy begrenset. Formålet med antallsbegrensningen er å tilpasse flåten til ressursgrunnlaget og sikre lønnsomhet. Antall fartøy reduseres ytterligere ved bruk av strukturvoteordningen. Fartøyene trenger deltakeradgang eller konsesjon for å delta i et lukket fiskeri. I en del lukkede fiskerier, særlig i kystfiskeflåten, kan det være en åpen gruppe uten begrensning på antall fartøy i tillegg til lukket gruppe.
Lukket gruppe	I en lukket gruppe i fiskerierne er det nødvendig at fartøyet har deltakeradgang for å delta. Det er et begrenset antall deltakeradganger pr. lukket gruppe. Antallet reduseres ved bruk av strukturvoteordningen.
Maksimalkvote	Maksimalkvote kan benyttes når det er behov for overregulering av fisket. I likhet med fartøykvoten tildeles maksimumkvoten et bestemt fartøy i et adgangsregulert fiskeri for en nærmere avgrenset tidsperiode, normalt ett år. Summen av maksimumkvoter tildelt fartøy i en gruppe vil imidlertid være høyere enn gruppekvoten. Maksimumkvoten 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.
Merkeregisteret	Register over fartøy som det er gitt ervervstillatelse for. Fartøy som er registrert i registeret gis et fiskerimerke sammensatt av bokstav(er) for fylket, et nummer og bokstav(er) for kommunen, for eksempel N-22-BØ.
Nofima	Nofima er et matforskningsinstitutt som driver forskning og utvikling for akvakulturnæringen, fiskerinæringen og matindustrien.
Norges sjømatråd	Norges sjømatråd AS (Sjømatrådet) er et statlig aksjeselskap 100 prosent eid av Nærings- og fiskeridepartementet. Selskapet skal øke verdiskapingen i fiskeri- og havbruksnæringen og fremme verdien av norsk sjømat ved å øke etterspørselen og kunnskapen om norsk sjømat i inn- og utland.

Norsk kvote	Den del av totalkvoten, inkludert eventuelle kvotebytter med andre land, som norske myndigheter regulerer, og som fordeles til den norske fiskeflåten.
Ombordproduksjon	Ombordproduksjon er all videre bearbeiding av fiskekjøtt som blir gjort om bord på et fartøy, med unntak av frysing og pakking, etter at fisken er bløgget, sløyd og hodekappet.
Overregulering	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.
Pelagiske arter	De pelagiske fiskeartene kjennetegnes ved at de i det meste av sin livssyklus lever oppe i vannmassene, i motsetning til for eksempel torsk som lever og beiter på havbunnen. De mest kjente pelagiske artene er sild, makrell og lodde. I tillegg har vi brisling, kolmule, tobis, hestmakrell og øyepål.
Pliksystemet for torsketrålere Reguleringsgruppe	Består av en tilbudsplikt, bearbeidingsplikt og aktivitetsplikt. Fisket etter de forskjellige fiskeslagene er regulert i grupper etter blant annet redskap. Disse gruppene kalles reguleringsgrupper. De årlige reguleringene for hvert fiskeslag blir gitt i forskrift der reglene for hver reguleringsgruppe er fastsatt. I fisket etter torsk nord for 62 grader nord er det for eksempel fire reguleringsgrupper: trål, konvensjonelle havfiskefartøy, kyst lukket gruppe og kyst åpen gruppe. I fisket etter makrell er det seks reguleringsgrupper: ringnot, små ringnotfartøy, trål, kyst lukket gruppe, kyst åpen gruppe og kyst landnot.
Rekrutteringskvotebonus	Formålet med ordningen er å rekruttere unge fiskere til fiskeryrket gjennom tildeling av rekrutteringskvotebonuser. Rekrutteringskvotebonusene skal gi unge fiskere en mulighet til å styrke kvotegrunnet og på sikt legge til rette for deltakelse i lukkede fiskerier.
Ressursrente	Avkastning i tillegg til avkastning av arbeid og kapital, i utnyttelsen av en naturressurs. Også kalt grunnrente.
Ressursrenteskatt	Skattlegging av ressursrenten.
Samfiskeordning hvitfisk	Midlertidig ordning for fartøy i lukket gruppe under 11 meters hjemmelslengde som fisker torsk, sei og hyse nord for 62° N. Ordningen tillater at to kvoter blir fisket med ett fartøy.
Samfiskeordning pelagisk fisk	Midlertidig ordning for notøy i lukket gruppe under 15 meter kan samarbeide om gjennomføringen av notkast og låssetting av fangst av pelagisk fisk. Samarbeidet forutsetter at begge fartøyene deltar aktivt ved gjennomføringen av notkast og låssetting av fangst.
Sildestigen	Fordelingsmekanisme for sild som innebærer at fordelingen mellom de ulike fartøygruppene kyst, trål og ringnot varierer med størrelsen på den norske kvoten. Kystfartøygruppens andel av totalkvoten øker ved lave kvoter. Fra 2021 ble sildestigen erstattet med en fast fordeling.
Sjarkflåten	De minste fartøyene i kystflåten, under 11 meter hjemmelslengde (13 meter for kystnot makrell).
Skjæringsdato	Kvoter blir som regel fastsatt/gradert etter fartøystørrelse. Deres kvotene graderes etter fartøystørrelse på et bestemt tids-

	<p>punkt, uavhengig av senere utskiftninger/ forlengelser, omtales dette tidspunktet som en skjæringsdato.</p>
Slumpfiskordning	<p>Gir anledning til å samle mindre gjenstående deler av kvotene for flere fartøy, for fiske med ett fartøy.</p>
Sluttseddel	<p>Skal føres ved omsetning. Identifiserer selger og kjøper av fangst, og inneholder opplysninger om fangsten som omsetningsdato, art, produkttilstand og kvantum. Et viktig element i ressurskontrollen.</p>
Strukturgevinst	<p>Strukturgevinst er et samlebegrep som brukes om ulike typer økning av enkeltfartøys kvotegrunnlag, som følge av strukturing. Det kan være strukturgevinst fra avkorting og fra utløpt tidsbegrensning på strukturkvote.</p>
Strukturkvoteordning	<p>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. Det finnes to strukturkvoteordninger, en for kystfiskeflåten og en for havfiskeflåten.</p>
Tilbudsplikt	<p>Opprinnelig en leveringsplikt til å sikre anlegg som bearbeider fisk stabil råstofftilførsel fra deler av torsketrålflåten. I 2003 gjort om til en tilbudsplikt, der trålerne må tilby fisken til tilgodesette sjømatindustribedrifter.</p>
Totalkvote/ Total Allowable Catch (TAC)	<p>Det kvantum som alle (norske og utenlandske) fartøy samlet kan fiske av et bestemt fiskeslag.</p>
Trålstigen	<p>Fordelingsmekanisme for torsk mellom hav- og kystflåten, som følge av størrelsen på den norske totalkvoten. Stigende fra 27 prosent for andelen til trålgruppen når totalkvoten for torsk er lav, til 33 prosent når den er høy.</p>
Undervisningskvoter (skole- og lærlingkvoter)	<p>Formålet med undervisningskvoter er gjennom tildeling av skole- og lærlingkvoter å styrke den fiskerifaglige undervisningen, og å legge til rette for rekruttering til fiskerinæringen</p>
Ungdomsfiskeordningen	<p>Ordningen med ungdomsfiske gir ungdom mellom 12 og 25 år mulighet til å drive fiske i sommerferien, og omsette fangst for inn-til 50 000 kroner.</p>
Åpen gruppe	<p>I en åpen gruppe i fiskeriene er det ikke nødvendig å ha deltakeradgang/konsesjon for å delta. Fartøyene i en åpen gruppe tildeles kvote i mange viktige kvoteregulerte fiskerier, som blant annet torsk, sei og hyse nord for 62 grader nord, NVG-sild (norsk vårgytende sild), makrell og kongekrabbe. Det er åpen gruppe i torskefisket i nord som er den største åpne gruppen. Åpen gruppe ble tidligere kalt gruppe II.</p>

Bestilling av publikasjoner

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon

publikasjoner.dep.no

Telefon: 22 24 00 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på

www.regjeringen.no

Trykk: Departementenes sikkerhets- og

serviceorganisasjon – 01/2024

