



Fiskeri- og kystdepartementet
Boks 8118 Dep

0032 OSLO

Saksbehandler: Synnøve Liabø
Telefon: 46802971
Seksjon: Reguleringsseksjonen
Vår referanse: 11/8895
Deres referanse: 201100177
Vår dato: 12.09.2011
Deres dato: 24.06.2011

Att:

HØRINGSVAR - LANDINGSMØNSTER I TORSKEFISKERIENE

Vi viser til brev av 24. juni 2011, hvor Fiskeri- og kystdepartementet (FKD) ber om tilbakemelding på en del problemstillinger knyttet til landingsmønsteret i torskefiskeriene.

Fiskeridirektoratet har invitert regionkontorene til å komme med tilbakemeldinger på FKDs problemstillinger. De fleste regionkontorene har svart. Tilbakemeldingene reflekterer at endringer i reguleringene vil kunne gi ulike utslag langs kysten. Innspillene legges ved. Fiskeridirektoratet legger til grunn at problemstillingene først og fremst gjelder fisket etter torsk nord for 62°N, og ikke hyse og sei nord for 62°N som har et jevnere landingsmønster uten samme markerte sesongtopp i mars/april. Fisket på disse artene henger likevel sammen slik at en endring av for eksempel kvoteåret bør gjelde alle artene.

Fiskeridirektoratet legger også til grunn at et endret landingsmønster i hovedsak er ønskelig i forhold til kystflåten. Trålerne og de konvensjonelle havfiskefartøyene har i gjennomsnitt landet ca. 53 % av sine torskelandinger i andre halvår de siste tre årene.

Strukturen på høringssvaret er som følger:

1. Hva bestemmer landingsmønsteret i torskefiskeriene?
2. Er endring av landingsmønsteret ønskelig og hvorfor?
3. Endring av kvoteår
4. Kvotebank
5. Bifangst
6. Strukturering
7. Periodisering
8. Oppsummering

1. Hva bestemmer landingsmønsteret i torskefiskeriene?

Landingsmønsteret i torskefiskeriene bestemmes av en rekke faktorer:

- Naturgitte forutsetninger som vær- og vandringsforhold (tid og sted) påvirker i stor grad tilgjengeligheten for fiskeflåten, spesielt kystflåten, og dermed landingsmønsteret.
- Fangstkostnad pr. kilo varierer med tilgjengelighet/fangstrater og avstand til fiskefelt.
- Kvotestørrelser, tilgjengelighet og markedssituasjonen i alternative fiskerier påvirker også landingsmønsteret i torskefiskeriene.
- Avtaks- og markedssituasjonen vil virke inn på landingsmønsteret. Prisvariasjon på ulike produkter vil kunne vri fiskeflåtens tilpasning og dermed landingsmønster til en viss grad.
- Flåtestruktur (store vs. små fartøy) og redskapsbruk vil influere landingsmønsteret med hensyn til tidspunkt og geografi.
- Reguleringsform

En sentral problemstilling i denne sammenhengen er i hvilken grad reguleringsform påvirker landingsmønsteret til kystflåten i fisket etter torsk nord for 62°N. Vi kan tenke oss to ytterpunkt med hensyn til reguleringsregimer:

- I. Regulering i retning av olympisk fiske – for eksempel fritt fiske innenfor en totalkvote
- II. Fartøykvoteregulering – garanterte kvoter med ingen/lav overregulering

Teorien tilsier at reguleringsmodeller med innslag av olympisk fiske bidrar til høy grad av ”styrtfiske” og ikke et jevnt landingsmønster, mens fartøykvoter med garanti vil gi fiskeflåten ro og forutsigbarhet slik at landingsmønsteret blir jevnere og tilpasset avtaks- og markedssituasjonen.

Det har opp igjennom de siste tiårene vært testet ut diverse reguleringsmodeller for kystflåten, og mye tyder på at kystflåtens landingsmønster har vært relativt stabilt til tross for ulike reguleringsregimer. I 1980-årene var kystgruppens torskefiske regulert som fritt fiske, mens dagens regulering består av fartøykvoter med den laveste overreguleringen noensinne. Bakgrunnen for dagens reguleringsopplegg har blant annet vært å legge til rette for mer forutsigbarhet og jevnere landingsmønster for fiskeflåten og fiskeindustrien. Det er nærliggende å konkludere med at endret reguleringsform ikke i avgjørende grad har påvirket hovedtrekkene i leveransmønsteret for kystflåten, der ca. 80 % av torskefangstene leveres første halvår.

FKD påpeker i sin bestilling at prisen som oppnås utenom høysesongen ikke har vært god nok til at det etablerte landingsmønsteret har blitt påvirket i særlig grad. En av forklaringene på dette fenomenet skyldes nok at flåtens økte kostnader ved å drive torskefiske utenom sesongtoppen ikke er lønnsomt som følge av økte fangstkostnader, samt at inntekter på biprodukter (for eksempel rogn) faller bort. Dette til tross for at et høstfiske samtidig kan kombineres med en bedre utnyttelse av sei- og hysekvoter. I tillegg ser det ut til at kystflåtens tilpasning er preget av en viss usikkerhet ”man vet hva man har, men ikke hva man får”. På kort sikt kjenner man kvotestørrelse, tilgjengelighet, vær og markedssituasjon etc., mens det er vanskelig å planlegge på litt lengre sikt.

I mange år har kystflåten vært regulert med fritt fiske om høsten, men interessen har vært laber selv med gode værforhold og tilgjengelighet. Dette tyder på at kostnadseffekten er mest avgjørende ved et høstfiske. Med andre ord det ser ikke ut til at vi har noe effektivt reguleringsverktøy til å påvirke kystflåtens sesongtopping av torskelandinger i mars/april.

2. Er endring av landingsmønsteret ønskelig og hvorfor?

Hovedmålsettingen for reguleringen av fisket etter torsk nord for 62°N er å få størst mulig verdiskapning ut av de tildelte totalkvoter, men samtidig må reguleringen ta hensyn miljømessige og biologiske forhold. Det har også vært et ønske om å ha en rimelig grad av styring av den geografiske fordelingen av fangstmulighetene. Dette har sammenheng både med den politiske målsettingen om å opprettholde en spredt bosetning, samt at dette avhenger av tidspunkt på året der det er ulik tilgjengelighet av torsk langs kysten. Den geografiske fordelingen av fangstmulighetene vil således til en viss grad avhenge av type regulering. Reguleringene må også utformes slik at de i minst mulig grad oppmuntrer til IUU-fiske, og reguleringene må utformes slik at det er mulig å føre kontroll med de individuelle kvotene.

Økt samlet verdiskapning både i fangst- og bearbeidingsleddet som følge av endret landingsmønster vil være samfunnsøkonomisk lønnsomt, men vi har trolig en interessekonflikt mellom fiskeflåten og landindustrien med hensyn til hva som er optimalt landingsmønster. Kystflåten tilpasser seg sitt kostnadsnivå og element av usikkerhet, og de ønsker derfor å lande mest mulig torsk i sesongtoppen, mens landindustrien ser ut til å foretrekke et jevnere landingsmønster. Hvorvidt verdiskapningen i landindustrien blir høyere av den grunn, kan det være vanskelig å ta stilling til. Fiskemottakene må holde åpent flere måneder pr. år, noe som trolig fører til økte kostnader. Antall tonn fisk som foredles og omsettes i landindustrien i løpet av ett år vil uansett være den samme da kvotestørrelsen er gitt.

Hvis reguleringene skal "reparere" på markedsmekanismen som ikke fungerer i dette tilfellet, bør vi drøfte hvorfor vi ønsker et jevnere landingsmønster. Fordelen med et jevnere landingsmønster kan være tilgang på fersk torsk hele året (markedshensyn/kvalitet), men dette målet kan trolig nås mer effektivt med andre grep enn å regulere torskefisket bort fra sesongstoppen i vinter/vår. Ved å stimulere til levende lagring av fangst og fangstbasert oppdrett, kan flåten fremdeles fiske kostnadseffektivt og markedet vil ha jevn tilgang på god kvalitet. Hvis målsettingen med å endre landingsmønsteret derimot er ut i fra geografiske og/eller produkthensyn, kan en stimulering til fiske utenom sesongtoppen være aktuell. Resultatet blir gjerne mer råstoff til landindustrien i Troms og Finnmark, og satsing på en annen anvendelse av råstoffet (for eksempel bort fra tørrfisk).

Fordelen ved kystgruppens sesongbaserte fiske etter torsk er at den er svært effektiv og rasjonell for fangstleddet med de høye fangstratene, lite innblanding av småfisk, god tilgjengelighet langs kysten og miljømessige fordeler som følge av lavt energiforbruk.

Biologiske konsekvenser av å spre kystgruppens torskelandinger mer jevnt utover året bør også drøftes og da spesielt med tanke på kysttorsk som av ICES ansees å være i dårlig biologisk forfatning. Økt uttak av torsk utenom hovedsesongen vil gi større innblanding av kysttorsk.

Fiskeridirektoratet mener at det av miljømessig hensyn er en fordel om kystflåten lander torsk når fangstratene er gode, og det vil si i vinter- og vårmånedene. En endring av dagens

landingsmønster kan medføre økte utslipp av miljøgasser som følge av høyere leteknader og større avstand til fiskefeltene.

Oppsummert er vi usikre på om den samlede nasjonale verdiskapningen blir betydelig høyere av å endre landingsmønsteret i fisket etter torsk nord for 62°N for kystflåten. I tillegg mener vi at hensynet til kysttorsk og miljøkonsekvenser av et endret landingsmønster bør veie tungt med hensyn til å stimulere til et høyere kystnært fiske utenom sesongen.

3. Endring av kvoteår

Fiskeridirektoratet mener at det er flere argument mot å flytte kvoteåret til 1. mai eller 1. september:

- For næringen bidrar dette til høyere administrative kostnader da sammenfall av regnskapsår og kvoteår er en fordel for fiskerne.
- Vanskelig for fiskerinæringen å forholde seg til forskjellige kvoteår på ulike fiskearter
- Norge har avtaler med en rekke land der fisket etter torsk nord for 62°N er et sentralt element i kvotebytte. Det vil bli behov for mye administrative ressurser hos næringen og forvaltningen både med hensyn til regulering og kontroll av fisket dersom torsk, hyse og sei nord for 62°N skal ha et annet kvoteår enn andre arter og de kvoteårene våre samarbeidspartnere internasjonalt bruker.

Et kvoteår som starter 1. september kan tenkes å gi større aktivitet i kystflåten i høstmånedene og dermed bidra til et jevnere landingsmønster. Det er likevel sannsynlig at flåten sparer mye av kvoten til et mer kostnadseffektivt vinter-/vårfiske.

Et kvoteår som starter 1. mai kan tenkes å gi større aktivitet i kystflåten spesielt i Finnmark i mai, men kanskje mindre i Finnmark i høstmånedene siden flåten allerede har fisket på finnmarka. Samtidig kan det tenkes at toppen rundt mars og april blir ekstra stor da dette blir siste sjanse til å ta årets kvote. I tillegg kan en slik omlegging medføre høy fisketakt i Finnmark i mai, og da er torsken ofte ”loddesprenget” og av dårligere kvalitet.

I sum, og sammenholdt med erfaringene med ulike reguleringsformer for kystflåten siden 1980-tallet, er det ikke enkelt å forutse hvilke ulike lokale og regionale konsekvenser vi vil kunne få av en omlegging av kvoteåret, herunder endret anvendelse av råstoffet. Det er imidlertid lite trolig at endret kvoteår vil ha særlig effekt på fordelingen av kystflåtens leveranser mellom første og andre halvår.

4. Kvotebank

Vi er av den oppfatning at fartøykvoter med lav eller ingen overregulering og en kvotebank på fartøynivå med mulighet til å forskuttere eller overføre fangst mellom kvoteår er det optimale reguleringsregime og en overordnet målsetting på litt lengre sikt. Dette vil gi forutsigbarhet for hele fiskerinæringen og kanskje legge til rette for jevnere levering av råstoff til god kvalitet og pris gjennom hele året. Før man kommer så langt er det en del tekniske og juridiske forhold som må avklares, samt at en del særordninger som slumpfisk, bifangstavsetninger, samfiske, leiefartøyordning i forkant bør avvikles. Dette betyr at vi må ha

ett år uten slike særordninger før vi går inn i en ordning med kvotefleksibilitet mellom kvoteårene.

En forutsetning for en vellykket kvotebankløsning er fartøykvoter uten særlig overregulering. For havfiskeflåten og kanskje de største kystfartøyene (over 21 hjemmelslengde og under 500m³), kan kvotebank på fartøynivå med mulighet til å for eksempel overføre 10 % til neste år og forskuttere 5 % av neste års kvote være en god løsning som vil gi flåten mer fleksibilitet. Men en kvotebank for den større flåten vil trolig ikke endre landingsmønsteret i torskefiskeriene i særlig grad da det er den minste kystflåten som lander mest i hovedsesongen. Den større kystflåten over 21 meter hjemmelslengde og under 500m³ fryser nå en stadig større del av fangsten om bord og vil ikke levere ferskt råstoff til landindustrien uansett tid på året.

En kvotebankløsning i torskefiskeriene bør starte opp med havfiskeflåten da den er best tilpasset en slik reguleringsmodell, men det vil ikke endre sesongtoppen i torskefisket vinter/vår – den skyldes i all hovedsak kystflåten. På sikt bør det være en målsetting å innføre kvotebank også for de små kystfartøyene. Dette elementet kan kanskje på sikt fjerne noe av usikkerheten til kystflåten. Dette vil gi størres fleksibilitet til den enkelte fisker, men eventuell effekt på landingsmønsteret er usikker da fleksibiliteten også kan tenkes å bidra til å forsterke sesongtoppen.

Torskelandinger fra kystflåten under 21 meter hjemmelslengde og åpen gruppe står for en stor del for sesongtopping i vinter- og vårmånedene. Disse fartøygruppene har hatt høy overregulering og gjentatte refordelinger de siste årene. Årets regulering har forsøkt å dempe litt på dette, jf. punkt 5. om bifangst. En kvotebankløsning på fartøynivå for de minste kystfartøyenes fiske etter torsk nord for 62°N vil kreve en større omlegging av rutiner og dataløsninger i Fiskeridirektoratet, fiskesalgslagene og næringen for å kunne gjennomføres.

Fiskeridirektoratet håndterer i dag kvotebank på fartøynivå og gruppenivå i fisket etter makrell, kolmule og norsk vårgytende sild. Det vil være helt avgjørende at registrene klarer å håndtere kvotefleksibilitet for at det skal kunne drives effektiv forvaltning både for fiskesalgslagene og Fiskeridirektoratet. Det må imidlertid påpekes at det oppstår en del nye problemstillinger ved å innføre kvotefleksibilitet i dette fiskeriet sammenlignet med de pelagiske fiskeriene. Omsetningen av hvitfisk håndteres av fem forskjellige fiskesalgslag, med ulike teknologiske løsninger og utviklingsnivåer. Dette vil komplisere arbeidet med å implementere et system med kvotebank. En annen utfordring er at det kan ta noe tid fra fisken er fanget til den er landet/omsatt. Dette medfører at vi ved forskriftsfastsettelse i desember eller kvoteårets begynnelse ikke er i stand til å gjøre tillegg/fratrekk i årets fartøykvote for fjorårets fiske.

Forholdet til Russland

Hittil har vår holdning vært at forholdende vanskelig ligger til rette for kvotebank på kvoter i fisket nord for 62°N, så lenge vi har problemene knyttet til IUU-fiske. Omfanget av dette fisket har blitt redusert de siste årene, men vi finner grunn til å påpeke at dette neppe skyldes bedre kontrollsystemer på russisk side, men at det heller er et resultat av et vedvarende og sterkt internasjonalt press for å få bukt med fenomenet. Tilfredsstillende kontroll med de økte leveransene til Murmansk er her en utfordring. I tillegg kan det tenkes at den romslige kvotesituasjonen i fisket etter torsk og hyse de siste årene har redusert problemene med IUU-fisket, men at vi kan få nye utfordringer knyttet til IUU-fisket når kvotesituasjonen ikke er så god lenger.

Vi ser det som en nødvendig forutsetning at norske myndigheter inngår en avtale med russiske myndigheter om kvotefleksibilitet mellom ulike kvoteår og størrelsen på denne, dersom vi skal gå inn på en ordning med kvotebank i torskefiskeriene.

En ulempe med kvotefleksibilitet mellom ulike kvoteår, er at dette innebærer en del nye utfordringer med hensyn til bokføring av fangst versus kvote. Dette ville kunne vanskeliggjøre arbeidet med hensyn til IUU-fisket og landingskontroll generelt, ettersom vi risikerer mindre transparens i fiskerisamarbeidet. Tilsvarende problem vil også gjelde tredjelands fiske.

5. Bifangst

Da fartøykvoteordningen ble innført var et argument at nå ville fangstene bli spredd utover året fordi det ikke lenger var grunn til å drive et ”styrffiske”. Fiskere som har spart på fartøykvoter til senere i sesongen har ofte oppfattet seg som tapere da bifangstordningen de senere årene har vært satt under kraftig press både med hensyn til å fremskynde oppstartsdato og å øke innblandingsprosenten så tidlig som mulig. Et resultat av dette har vært at mange har tatt fartøykvoten tidlig på året for å komme i posisjon til å fiske torsk som bifangst.

FKD har i årets torskeregulering vektlagt forutsigbarhet for fiskerne og har ikke gitt etter for press med hensyn til å fremskynde oppstart av årets bifangstfiske. Alle kvoter ble fra årets begynnelse gitt som fartøykvoter. I tillegg er det utviklet en ny reguleringsmodell der kystflåten under 21 meter hjemmelslengde og åpen gruppe kan fiske på gjenstående kvantum på fartøykvoter og bifangst samtidig. Det er viktig å få evaluert denne bifangstmodellen i planlegging av neste års regulering.

6. Strukturering av fiskeflåten

Foreløpige studier fra NOFIMA viser at strukturering påvirker landingsmønsteret for fisket etter torsk nord for 62°N forskjellig i de ulike fartøygruppene. Hovedresultatet er at rene torskefartøy med strukturkvoter gir svekket sesongtopp, det vil si 15-20 % lavere fangstandel i mars for fartøy som har strukturkvoter med hensyn til torsk nord for 62°N. Torskefartøy med strukturkvoter på NVG-sild gir liten forskjell på fangstmønster, mens strukturkvoter på makrell gir vesentlig mer konsentrerte landinger i det tradisjonelle vinter- og vårfisket etter torsk. Her er det neppe bare strukturering som er effekten, siden fartøy med deltakeradgang i makrellfisket kommer sørfra og uansett fisker hele torsk kvotene om våren.

På kort sikt kan det se ut som om strukturering gir svekket sesongtopp. Trolig på grunn av at dette gir mindre fangstkapasitet i sesongtoppen, mens en på lengre sikt kan se for seg at fornying i flåten igjen fører til økt fangstkapasitet og økt sesongtopping av torskefisket.

7. Periodisering

Periodisering på fartøynivå er lite tilrådelig, ettersom dette strider i mot hensikten med fartøykvoter, fleksibilitet og individuell tilpasning.

8. Oppsummering

Vi er usikre på om den samlede nasjonale verdiskapning blir særlig høyere av å endre landingsmønsteret i fisket etter torsk nord for 62°N for kystflåten. I tillegg mener vi at hensynet til kysttorsk og miljøkonsekvenser av et endret landingsmønster bør veie tungt med hensyn til å stimulere til et høyere kystfiske utenom hovedsesongen.

Vi er av den oppfatning at fartøykvoter med lav eller ingen overregulering og en kvotebank på fartøynivå med mulighet til å forskuttere eller overføre fangst mellom kvoteår er det optimale reguleringsregime og en overordnet målsetting på litt lengre sikt. Dette vil gi forutsigbarhet for hele fiskerinæringen og kanskje legge til rette for jevnere levering av råstoff til god kvalitet og pris gjennom hele året.

På kort sikt mener vi det er viktig å evaluere årets reguleringsmodell med ny bifangstordning ved utforming av neste års regulering.

Innføring av nye reguleringsmodeller krever tid for tilrettelegging før iverksettelse hos næring og forvaltning.

Med hilsen

Liv Holmefjord
Fiskeridirektør

Aksel Eikemo
avdelingsdirektør

Vedlegg: Innspill fra Fiskeridirektoratets regionkontor