



JIM/

23. november 2016

Nærings- og fiskeridepartementet

## Høring – Vurdering av leverings-, bearbeidings og aktivitetsplikten

### 1. Sammendrag

Ekspertgruppen som har vurdert leverings-, bearbeidings- og aktivitetsplikten på oppdrag fra Nærings- og fiskeridepartementet mener at pliktssystemet er et uegnet virkemiddel til å ivareta intensjonen om at fiskeressursene skal komme fellesskapet til gode. De konkluderer med at dagens system i liten grad bidrar til å oppfylle intensjonen om lønnsom, helårig drift av foredlingsanlegg basert på trålråstoff. Ekspertgruppen anbefaler på denne bakgrunn:

- at tilbudsplikten avvikles uten noen form for oppgjør
- at bearbeidingsplikten avvikles
- at aktivitetsplikten avvikles mot en forholdsmessig avkortning av kvotefaktorer
- at avkortede kvotefaktorer legges i en statlig kvotebeholdning som auksjonerer ut kvoter til industrien på land
- at overskuddet fra auksjonsordningen plasseres i et næringsfond som kommer kystsamfunnene til gode

Fiskebåt er enig i at pliktssystemet har utspilt sin rolle, og støtter forslaget om å avvikle tilbudsplikten og bearbeidingsplikten.

Fiskebåt støtter ikke ekspertgruppens forslag til å avvikle aktivitetsplikten. Fiskebåt mener at det ligger en klar forpliktelse om at selskap som har fått dispensasjon fra Deltakerloven til å eie torsketrålere, driver fiskeindustri. Fiskebåt mener samtidig at det må legges til rette for at disse selskapene kan drive en lønnsom fiskeindustri. Dette krever at selskapene har større fleksibilitet enn i dag til å bestemme hvor det skal produseres, og hva som skal produseres.

Fiskebåt mener at selskap som i dag har aktivitetsplikt ved flere anlegg må få adgang til å avvikle deler av denne aktivitetsplikten mot en kompensasjon. Fiskebåt vil på det sterkeste advare mot at denne kompensasjonen skal skje gjennom avkortning av kvotefaktorer, slik ekspertgruppen foreslår. En slik løsning vil utfordre og undergrave mange av pilarene i fiskerinæringen som kvotefordelingen og Deltakerloven. Fiskebåt mener at et helt eller delvis frikjøp av aktivitetsplikten må skje gjennom et økonomisk oppgjør.

Fiskebåt mener dessuten at den foreslåtte løsningen om auksjonering av kvotefaktorer til fiskeindustrien vil være i strid med Deltakerloven, og føre til en svekkelse av Fiskesalgsloven. Det er spesielt alvorlig at forslaget innebærer at fiskeindustrien kan bli eiere av kvoter uten å eie fartøyer. Fiskebåt vil på det sterkeste advare mot en slik løsning, som også vil kunne utfordre nasjonalitetskravet i Deltakerloven.

Fiskebåt er positiv til at et økonomisk oppgjør som følge av en hel eller delvis avvikling av aktivitetsplikten brukes til å støtte berørte kystsamfunn. Fiskebåt mener at dersom det i denne prosessen mot formodning skjer avkortning av kvotefaktorer i torsketrålgruppen, så må disse tilfalle fartøyene i trålgruppen.

## 2. Innledning

Fiskebåt vil kommentere de enkelte forslagene til ekspertgruppen nedenfor, i tillegg til et par spørsmål som ekspertgruppen i liten grad har belyst. Først vil vi imidlertid kommentere noen andre forhold som har betydning for denne saken, i tillegg til en uttalelse fra ekspertgruppen som vi mener er feil og sterkt misvisende.

Fiskebåt mener ekspertgruppens rapport gir en grundig historisk beskrivelse av pliktssystemet, og en god drøfting av sterke og svake sider ved de ulike pliktene. Fiskebåt mener samtidig at det er uheldig at ekspertgruppen ikke er i stand til å gi en historisk oversikt over hvor stor andel av torsketrålernes kvotefaktorer som har vært underlagt plikter, eller som har vært eid av aktører med dispensasjon fra aktivitetskravet i Deltakerloven. Fiskebåt har tidligere påpekt at det er en asymmetri i ordningen ved at alle trålere som eies gjennom dispensasjon fra aktivitetskravet i Deltakerloven har blitt omfattet av tilbudsplikten, mens det ikke har vært automatikk i at fartøyer som er solgt tilbake til aktive redere har blitt fritatt tilbudsplikten. Dette har bidratt til å øke andelen av kvotefaktorer omfattet av pliktssystemet.

Fiskebåt vil også vise til at det på 1980-tallet ble gjennomført en politisk omfordeling av kvotefaktorene av torsk og hyse mellom torsketrålere som foredlet fangstene om bord og trålere som leverte fangsten ubearbeidet fersk (og delvis fryst) i land. Den viktigste motivasjonen for denne omfordelingen var å ta hensyn til den sysselsettingen trålråstoffet skapte i landindustrien. Denne omfordelingen har bidratt til andelen av kvotefaktorene som er underlagt pliktssystemet er større enn det ellers ville ha vært. Det ble også utdelt nye tråltillatelser på 80-tallet som svekket driftsgrunnlaget til de øvrige trålfrederiene. Grunnlaget og myndighetenes argumentasjon for begge disse grepene har i ettertid vist seg å være feil.

Ekspertgruppen drøfter i liten grad hvilke kvotefaktorer som skal avkortes ved en avvikling av aktivitetsplikten. De nevner imidlertid ett sted at de frigjorte kvotefaktorene vil gi en årlig kvote for torsk og en for hyse, og Fiskebåt legger derfor til grunn at det er kvoter av disse fiskeslagene det dreier seg om. Det følger for så vidt naturlig siden det også er torsk og hyse som er omfattet av tilbudsplikten. Ekspertgruppen sier imidlertid ingenting om det er grunnkvoter og/eller strukturkvoter som skal avkortes. Dette har stor betydning for den interne fordelingen i trålergruppen. Fiskebåt vil samtidig bemerke at industrieide ferskfisktrålere i sin tid omtrent utelukkende fisket torsk, og i svært liten grad andre fiskeslag som hyse og sei. At disse fartøyene senere er tildelt store kvoter av hyse og sei skyldes i første rekke at andre fartøyer i gruppen, i hovedsak rundfrysetrålere og fabrikkskipene, har opparbeidet historiske rettigheter i disse fiskeriene.

Fiskebåt reagerer sterkt på ekspertgruppens beskrivelse av rettsvernet til fisketillatelsene, blant annet i diskusjonen om innstramminger i aktivitetsplikten gjennom en konkretisering av praksis. Her heter det blant annet på side 31 i rapporten:

*”Alternativet til praksisendring vil være å detaljregulere de enkelte tillatelsene. Juridisk vil dette innebære at det settes nye og tyngende konsesjonsvilkår, noe det på kort sikt ikke vil være rettslig adgang til. Dette skyldes at departementet har tildelt konsesjoner uten nærmere avgrensning i tid. En slik praksis for tildeling av konsesjoner er i seg selv uheldig, fordi den binder opp fremtidig allokering av ressurser. Slike konsesjoner kan likevel ikke forstås som «tidsavgrensede» eller arvelige, i det en slik tolkning ville stride mot både den alminnelige rettsfølelse og mot adelsforbudet i Grunnloven § 118. Mer tyngende konsesjonsvilkår må antas å kunne innføres med virkning noen år fram i tid, anslagsvis levealder på et fartøy som ikke oppgraderes, om lag 15-30 år, jf. også Rt. 2013*

s. 1345 (Volstad-saken). Det lange tidsperspektivet alene utelukker likevel dette alternativet som en løsning på kort sikt.”

Utvalget gjentar delvis den samme uttalelsen i drøftelsen om det er rettslig adgang til å gjennomføre ekspertgruppens anbefalte modell om å oppheve pliktsystemet. Ekspertgruppen viser til at det rettslige, økonomiske og samfunnsmessige grunnlaget for denne modellen hviler på utgangspunktet om at ingen eier fisken i havet. I drøftelsen på side 45 heter det blant annet:

*”Fiskeridepartementets tidligere disponeringer over denne fellesskapsressursen har imidlertid lagt enkelte rettslige føringer som gjør at ekspertgruppen ikke er fullstendig fri til å kaste alle terningene på nytt – i hvert fall ikke på kort sikt. Det er for eksempel slik at den som har konsesjon til å fiske ikke kan fratas denne tillatelsen med umiddelbar virkning uten at staten i det vesentlige kompenserer for det tapet som da oppstår. En rekke konsesjoner er i tillegg gitt av Nærings- og fiskeridepartementet uten fastsatt tidsbegrensning, noe som gjør at konsesjonens endepunkt og verdi bare kan anslås på omtrentlig grunnlag. Det er likevel ikke rettslig holdbart å anta at disse tillatelsene av den grunn er «evigvarende». Man må hundre år tilbake i tid for å finne en rettsavgjørelse der Høyesterett aksepterte at noen få aktører rettslig kunne binde opp fellesskapet inn i evigheten, jf. Rt. 1917 s. 392 (apotekerbevillinger). Siden den tid er slike evigvarende tillatelser definitivt rettslig forlatt, hvilket også gjør seg gjeldende med særlig tyngde for fellesskapsressurser. Som tidligere nevnt aksepterte Høyesterett for eksempel i Rt. 2013 s. 1345 (Volstad) at strukturkvotene ble begrenset til 25 år. I dag må det derfor antas at ingen kan ha en berettiget forventning om at en tidsubestemt konsesjon til fiske har en varighet på mer enn 15-30 år, litt avhengig av omstendighetene (investeringer, myndighetenes tilsagn, grunnkvote/strukturvote mv.). Verdien av konsesjon til å fiske må dermed alltid fastsettes på bakgrunn av at kvotene vil falle tilbake til fellesskapet noen år frem i tid. Dette harmonerer også med det rettslige utgangspunktet om at ingen eier fisken i havet.”*

Fiskebåt reagerer kraftig på at ekspertgruppen argumenterer for at rettsbeskyttelsen til en tidsubegrenset konsesjon er 15 til 30 år, og at Volstad-dommen benyttes som rettskilde for disse betraktningene. Volstad fikk ikke medhold i sitt krav om grunnlovsstrid etter en konkret vurdering av hvilke virkninger vedtaket hadde for rederiet. Den bærende premissen for at tapet var begrenset, var forutsetningen om at kvotene skal beholdes i gruppen, slik at rederiet kunne påregne å få ta del i tilbakeførte strukturvoter, både fra seg selv og andre rederi. Dommen forutsatte altså en varig tildeling. At utvalget likevel bruker dommen til å argumentere for at man ikke har en beskyttelsesverdig forventning på å beholde sine grunnkvoter i mer enn 15-30 år, er etter Fiskebåt sitt syn en subjektiv oppfatning som ikke understøttes i Høyesterettsdommen. Fiskebåt anser ikke ekspertgruppen som kompetent til å drøfte dette spørsmålet.

Fiskebåt mener at en avvikling av de enkelte pliktene må være frivillig for de aktørene som er omfattet av de aktuelle pliktene. Dette begrenser myndighetenes handlingsrom, og det gir også føringer for andre spørsmål. Dette kommer vi tilbake til nedenfor.

### 3. Tilbudsplikten

Fiskebåt er enig i at ordningen med tilbudsplicht ikke fungerer, og har liten reell verdi for fartøyer, industri og samfunn. Fiskebåt støtter derfor forslaget om å avvikle tilbudsplikten. En avvikling vil gi store administrative besparelser både for forvaltningen og de involverte rederiene.

Fiskebåt er enig i at tilbudsplikten bør oppheves uten noen form for oppgjør. Dersom myndighetene mot formodning velger en løsning der rederiene må betale et vederlag for å slippe fri tilbudsplikten, forutsettes det at dette blir en frivillig løsning for de berørte rederiene. Fiskebåt frykter i så fall at vi blir sittende igjen med ordningen med de administrative kostnadene dette innebærer.

Fiskebåt vil understreke at en avvikling av tilbudsplikten ikke reduserer råstoffkvantumet som er tilgjengelig i markedet. Fangstene blir omsatt på auksjoner, og det står alle fritt til å by på disse fangstene. Fiskebåt mener at en avvikling av tilbudsplikten ikke reduserer muligheten for at trålråstoffet blir bearbeidet i fiskeindustrien.

#### 4. Bearbeidingsplikten

Fiskebåt støtter forslaget om å avvikle bearbeidingsplikten, og er enig i at bearbeidingsplikten virker direkte mot pliktssystemets intensjon. Fiskebåt mener samtidig at det er en viktig kobling mellom tilbudsplikten og bearbeidingsplikten, og viser til at bearbeidingsplikten ble innført for å begrense misbruk av tilbudsplikten. Det vil ikke være noen god løsning å videreføre tilbudsplikten og avvikle bearbeidingsplikten. Da risikerer vi igjen at store deler av det leveringspliktige råstoffet blir forbeholdt et begrenset antall kjøpere, som står fritt til å videreselge råstoffet til utlandet uten noen form av bearbeiding. Det innebærer samtidig at råstoffet vil være tapt for andre fiskeindustribedrifter i Norge som ønsker å kjøpe råstoffet for videreforedling.

#### 5. Aktivitetsplikten

Fiskebåt støtter ikke ekspertgruppens forslag til å avvikle aktivitetsplikten. Fiskebåt mener at det ligger en klar forpliktelse om at selskapene som har fått dispensasjon fra Deltakerloven til å eie torsketrålere, driver fiskeindustri. Fiskebåt mener samtidig at det må legges til rette for at disse selskapene kan drive en lønnsom fiskeindustri, og dette krever at selskapene har større fleksibilitet enn i dag til å bestemme hvor det skal produseres, og hva som skal produseres.

Fiskebåt mener at selskapet som i dag har aktivitetsplikt ved seks anlegg må få adgang til å avvikle deler av denne aktivitetsplikten mot en kompensasjon. Fiskebåt vil på det sterkeste advare mot at denne kompensasjonen skal skje gjennom avkortning av kvotefaktorer, slik ekspertgruppen foreslår. Fiskebåt mener at kompensasjonen må skje ved et økonomisk oppgjør mellom Staten og det berørte selskapet. Det sikrer at dette blir en sak mellom de berørte partene, og det vil ikke påvirke andre aktører. En utkjøpsmodell er dessuten i tråd med det som tidligere har blitt anvendt ved avvikling av aktivitetsplikt.

Fiskebåt mener at forslaget om avkortning av kvotefaktorer vil kunne innebære en svekkelse av det langsiktige fordelingsvedtaket i næringen. Stabilitet i kvotefordelingen har vært ansett som den viktigste rammebetingelsen for næringen, og helt avgjørende for en videre tilpasning av kapasiteten i fiskeflåten. Det har også vært politisk enighet om å skape ro rundt kvotefordelingen i fiskeflåten.

Forslaget om kvoteavkortning kan også innebære en fremtidig omfordeling av kvoter internt i trålerflåten, avhengig av om avkortningen skjer i grunnkvoter eller strukturkvoter. Fiskebåt mener at dette vil være svært uheldig og alvorlig. Fiskebåt viser samtidig til at mannskapet på torsketrålerne vil kunne bli skadelidende gjennom en slik avkortning av kvotefaktorer.

Fiskebåt mener dessuten at den foreslåtte løsningen om auksjonering av kvotefaktorer til

fiskeindustrien vil være i strid med Deltakerloven, og føre til en svekkelse av Fiskesalgsløven. Det er spesielt alvorlig at forslaget innebærer at fiskeindustrien kan bli eiere av kvoter uten å eie fartøyer. Fiskebåt vil på det sterkeste advare mot en slik løsning, som også vil kunne utfordre nasjonalitetskravet i Deltakerloven.

Fiskebåt mener at myndighetene ikke kan tvinge selskap til å oppgi aktivitetsplikten mot en kompensasjon, enten det skjer gjennom et økonomisk oppgjør eller ved avståelse av kvotefaktorer. Fiskebåt er uenig i ekspertgruppens vurdering om at myndighetene står fritt til å bestemme dette. I vurderingene fra ekspertgruppen heter det:

*”Som tidligere vist er aktivitetsplikten anslått å ha en betydelig verdi, og dermed vil også kvotefaktorer til en betydelig verdi falle tilbake til fellesskapet, for så igjen å være gjenstand for omfordeling til det beste for kystsamfunnene. Det rettslige utgangspunktet for denne omfordelingen er at konsesjonshaver med aktivitetsplikt ikke kan sies å ha en rett til å beholde de angitte kvotefaktorene uten at aktivitetsplikten oppfylles. Oppheving av aktivitetsplikten vil alene utgjøre en betydelig fordel for konsesjonshaver, og da på bekostning av kystsamfunnene. Skal pliktsystemet i fiskerinæringen opphøre, er det rimelig at denne fordelene ikke tilfaller bare én konsesjonshaver alene. Siden konsesjonene omhandler utnyttelse av fellesskapsressurser, mens aktivitetsplikten omhandler bosetting og sysselsetting i kystsamfunnene, kan det ikke være opp til konsesjonshaver å treffe et valg om det er mest ønskelig med større kvotefaktorer med aktivitetsplikt, eller mest ønskelig med lavere kvotefaktorer uten aktivitetsplikt. Så lenge konsesjonshaver ikke lider betydelig økonomisk tap, må det være opp til de politiske beslutningsprosesser, ikke konsesjonshaver eller juristene, å avgjøre hvilken løsning som er den beste for samfunnet. En slik avgjørelse må helt klart ligge innenfor det politiske handlingsrom.”*

Fiskebåt mener at det ikke ligger innenfor det politiske handlingsrommet å bestemme at en konsesjonshaver skal få en gitt avkortning i sine kvotefaktorer som følge av opphevelse av aktivitetsplikten, eller å måtte betale en urettmessig høy verdi for dette. Dersom selskapet ønsker å opprettholde aktiviteten ved de aktuelle anleggene, heller enn å akseptere å betale en kompensasjon, må selskapet stå fritt til å velge en slik løsning.

## 6. Etablere en auksjonsordning

Ekspertgruppen mener at kvotefaktorene som inndras når aktivitetsplikten oppheves kan auksjoneres til industrien, som så kan leie ut kvoter til fiskeflåten. Ekspertgruppen mener at dersom dette brukes sesongmessig vil ordningen gi et godt bidrag til råstofftilgang når det normalt er lite fisk tilgjengelig for industrien, og følger derfor opp intensjonen med pliktsystemet.

Fiskebåt mener som allerede nevnt at den foreslåtte løsningen om auksjonering av kvotefaktorer til fiskeindustrien vil være i strid med Deltakerloven, og føre til en svekkelse av Fiskesalgsløven. Det er spesielt alvorlig at forslaget innebærer at fiskeindustrien kan bli eiere av kvoter uten å eie fartøyer. Fiskebåt vil på det sterkeste advare mot en slik løsning, som også vil kunne utfordre nasjonalitetskravet i Deltakerloven.

Fiskebåt er generelt negativ til en ordning der industrien auksjonerer ut kvoter til fiskeflåten, og vil påpeke at fiskerne har retten til å høste fiskeressursene. Det er også en fare for at kvotene blir så dyre at lønnsomheten i flåteleddet forvitrer, og bidrar til et negativt press på lønnsvilkårene i næringen. I tillegg har vi erfart at industri som disponerer kvoteretter kan bruke disse til å påvirke markedet for annet fiskeråstoff. Dette kan være uheldig for den samlede verdiskapingen i

fiskerinæringen.

## 7. Etablere næringsfond

Ekspertgruppen legger til grunn at en auksjonering av kvotefaktorene til industrien vil tilføre inntekter som kan kanaliseres gjennom et næringsfond rettet mot kystsamfunn i Nord-Norge som historisk har hatt innslag av hvitfiskindustri. Det pekes på at fiskeressursene på denne måten vil sikre midler til en videreutvikling av de samfunnene som ressursene skulle tilgodese.

Fiskebåt vil igjen presisere at et bortfall av pliktene ikke vil redusere råstofftilbudet til landindustrien, og erfaringsmessig vil det beste virkemidlet for å sikre en konkurransedyktig fiskeindustri være at de kan konkurrere om råstoffet. Subsidiordninger som tilgodeser enkeltbedrifter vil sjelden være positivt i det lange løp.

Fiskebåt vil samtidig understreke at en eventuell etablering av et næringsfond ikke hviler på at det kan auksjoneres ut kvoter. Et økonomisk oppgjør for helt eller delvis frikjøp av aktivitetsplikten vil kunne tjene samme hensikt.

## 8. Dispensasjon fra aktivitetskravet

Fiskebåt mener som nevnt at det ligger en klar forpliktelse om at selskapene som har fått dispensasjon fra Deltakerloven til å eie torsketrålere, driver fiskeindustri. Dette gjelder uavhengig av om driften skjer som følge av aktivitetsplikt eller ikke. Dersom selskapene som har fått dispensasjon fra aktivitetskravet i Deltakerloven velger å avvikle sin fiskeindustri, mener Fiskebåt at dagens forutsetninger for å eie torsketrålere faller bort.

## 9. Eierkonsentrasjonsbestemmelsen

I henhold til § 2-4 i konsesjonsforskriften kan en eier ikke inneha torsketråltillatelse for flere fartøy enn det antall fartøy som til sammen vil bli tildelt inntil tolv kvotefaktorer. Det er imidlertid gitt unntak fra denne bestemmelsen i § 2-5 når fartøy og fiskeindustribedrift er eid av samme eier. Her gjelder følgende konsentrasjonsgrenser:

*a) eieren kan ikke inneha torsketråltillatelse for flere fartøy enn det antall fartøy som til sammen vil bli tildelt inntil ni kvotefaktorer uavhengig av hvilke fiskeindustribedrifter fangsten leveres til, og*

*b) når mer enn en fiskeindustribedrift er eid av samme eier, kan eieren inneha torsketråltillatelse for fartøy som til sammen vil bli tildelt inntil sju kvotefaktorer for hver fiskeindustribedrift han eier når han har plikt til å levere fangsten fra fartøyet etter forskrift 12. september 2003 nr. 1131 om leveringsplikt for fartøy med torsketråltillatelse til fiskeindustribedriften.*

Det fremgår av punkt b at når samme eier eier mer enn en fiskeindustribedrift kan eier ha inntil syv kvotefaktorer for hver fiskeindustribedrift, dersom fartøyene har plikt til å levere fangsten til denne fiskeindustribedriften.

Ekspertgruppen mener at en oppheving av aktivitetsplikten bør følges av at eierkonsentrasjons-

bestemmelsene ”justeres slik at denne bestemmelse ikke utgjør en ytterligere begrensning”, jfr punkt 7.3 side 32. Det er uklart hva utvalget mener på dette punkt.

Fiskebåt mener på generelt unntak at alle rederier bør behandles likt i forhold til eierkonsentrasjonsbestemmelsen. Fiskebåt har vært kritisk til at adgangen til å eie torsketrålere gjennom en unntaksbestemmelse har vært knyttet opp til hvor mange fiskeindustribedrifter et selskap kontrollerer, og har vist til at dette åpner opp for at et selskap kan kontrollere hele trålerflåten. Fiskebåt har ment at dette vil være uheldig.

Fiskebåt mener at eierkonsentrasjonsbestemmelsen i trålerflåten må gjennomgås, uavhengig av om pliktsystemet avvikles eller ikke. Det er ikke i trålflåtens interesse at eierskapet blir konsentrert om et fåtall rederier.

Vennlig hilsen  
**FISKEBÅT**

Audun Maråk

Jan Ivar Maråk

Kopi: Stortingets Næringskomite  
Norges Fiskarlag

*Brevet er godkjent elektronisk og sendes uten underskrift.*