

## HØRINGSUTTALELSE TIL PLIKTKOMMISJONENES RAPPORT.

Av styret i Kystens Tankesmie AS 18.11.2016

Pliktkommisjonen oppnevnt av Nærings- og fiskeridepartementet<sup>1</sup> har utredet hvilke plikter som skal pålegges trålerflåten som hvert år tildeles tredjedelen av de norske torske- og hysekvotene i Barentshavet. Ifølge Fiskeridirektoratet var det ved utgangen av 2015 totalt tildelt 87,9 kvotefaktorer i fiske etter torsk og hyse nord for 62 grader med torskestrål. Rettigheter ilagt leveringsvilkår utgjorde kvotefaktorer på 45,2 og 46,5 for henholdsvis torsk og hyse, og disse utgjorde med andre ord om lag 50 % av de samlede kvotefaktorene for torskestrål.

Førstehåndsverdien i 2015 av disse trålerkvotene på 180 tusen tonn torsk og hyse var 2 milliarder kroner, hvorav om lag halvparten har leveringsplikt til landanlegg på kyststrekningen fra Lofoten og nordover.

Nylig ble en grunnkvote for strål (Hermes) antatt omsatt for 180 millioner kroner<sup>2</sup>. Dette tilsvarer en markedsverdi for alle strålerettighetene på nærmere 15 milliarder kroner (100 kr/kg)

**Pliktkommisjonen foreslår at trålerrederne slipper unna alle leveringsforpliktelser mot at omlag 7-10 prosent av de leveringspliktige kvotene omfordes gjennom en auksjonsordning til foredlingsbedriftene som på sin side kan leie ut kvoteretten til andre fiskefartøy som kan skaffe fisk til deres anlegg.**

Saken har en viktig historisk bakgrunn: Alle tillatelsene om å drive strålfiske har vært begrunnet i ønsket om å **styrke leveransen av fisk til nordnorske fiskeforedlingsanlegg**. Blant annet fikk **fiskeindustribedrifter tillatelse til å eie trålerne** med dispensasjon fra lovverket om at kun aktive fiskere kunne eie fiskefartøy. Etter hvert som trålerne skiftet eiere, utarbeidet myndighetene egne **konsesjonsbestemmelser og forskrifter som påla trålerne å levere fangstene til nærmere bestemte kommuner** som derved fikk en juridisk særrett til fellesskapets fiskekvoter. Dette er en adgang – gjennom et individuelt fritak fra forbud mot yrkesmessig fiske uten tillatelse. Formålet var krystallklart slik det er formulert i forskriften om leveringsplikt §1: «**å sikre anlegg som bearbeider fisk stabil råstofftilførsel fra torskestrålflåten**».

Denne særretten for nordnorsk fiskeindustri ble i 2003 endret da myndighetene i forskrift **omdefinerte leveringsplikt** fra å være en fysisk leveringsplikt til en **tilbudspunkt**. Trålerne forpliktelse ble redusert fra å levere fangstene fysisk til anleggene til kun å tilby fangstene til anlegg i bestemte kommuner, men med en rett til å selge fangstene til høystbydende om andre kjøpere la inn et høyere bud. Senere ble regelverket strammet inn slik at anlegg som mottok leveringspliktig fisk også var forpliktet til fysisk å bearbeide fisken. Dette ekskluderte dermed omsetning av den ferskeste delen av trålerfangsten som sortert og pakket fersk hel fisk som ofte gir de høyeste priser i markedene som for øvrig er hovedproduktet i laksenæringen.

---

<sup>1</sup> <https://www.regjeringen.no/contentassets/1ee88df85fb94e57949e0972fdd5f399/rappport---vurdering-av-leveringsplikten.pdf>

<sup>2</sup> Det er oppgitt at rederiet betalte 260 mill. kroner for 1,45 kvotefaktorer

Det er også kommet inn en bestemmelse om at rederiene i samråd med mottaksanleggene skal legge frem for godkjenning en **årsplan for leveringspliktige leveranser**. Denne bestemmelsen har myndighetene ikke fulgt opp. Dette, sammen med at rederne har tjent mer penger på å **fryse inn fangstene om bord for salg direkte inn i et internasjonalt råvaremarked utenom norsk fiskeforedlingsindustri**, har resultert i at mindre enn 10% av de leveringspliktige trålerfangstene i dag landes i de kommunene hvor kvotene var øremerket. Fiskeindustrien på sin side er derved blitt helt ensidig avhengig av de ferske råstoffleveransene fra kystfiskeflåten. Verdiskapingen av de fiskekvoter rederne får tildelt gratis av fellesskapet er dermed flyttet fra kystsamfunnene i nord til trålerselskaper med hovedsakelig eierne utenom Nord-Norge.

### Juridiske feilvurderinger

Dessverre er det slik at Pliktkommisjonen også gjør feil i juridiske vurderinger som kommisjonsmedlemmer også har formidlet i pressa som leserinnlegg. Deres standpunkt er at «Når myndighetene først har tildelt en slik tillatelse (konsesjon/bevilling/lisens, eller hva man kaller det), så kan ikke myndighetene trekke denne tilbake når den som har fått tillatelse har innrettet seg etter dette, praktisk og økonomisk. Avvikling må skje over tid eller mot kompensasjon, ellers driver myndighetene det man enten vil kalle vilkårlig forvaltning».

Dette er et syn uten juridisk forankring.

Det diskusjonen gjelder er tildeling og omfordeling av kvoter i fisket. Redere må gjerne vrake plikten til levering. Gjøres det er det lovbrudd, og fiskeriforvaltningen kan da kreve at kvoten kostnadsfritt bli liggende igjen på bryggekannten. Kvoter må ikke forveksles med konsesjoner i fiske. **Kvoter gjelder kun for ett – 1 – år** ad gangen og kan dessuten trekkes tilbake før året er omme, slik det f.eks. skjedde for sildas vedkommende i 1969-70 og for torsken i 1989/90.

Kystens Tankesmie vil understreke betydningen av at Norge som rettsstat ikke følger «vilkårlig forvaltning». Redere med ambisjoner om å bli eier av folkets enorme verdier som ligger i retten til å fiske, har mislykkes, noe Voldstadsaken (Rt. 2013 s. 1345) til fulle viste. Pliktkommisjonen forsvarer imidlertid et system som verner om en mer eller mindre tilfeldig gruppe av privatpersoner som har vært i den heldige posisjon at de har fått adgang til gratis å høste fisk som er fellesskapets eiendom. Aker Seafood innkasserte 1,6 mrd. kr<sup>3</sup> ved salg av kvoterrettighetene tilknyttet Havfisk rederiet som i realiteten er betaling for en eiendom som tilhører kystens folk. Ved det ovennevnte kjøpet av trålerkvoter fra Møre til rederiet Hermes AS<sup>4</sup> i Finnmark, innkasserte den selgende reder på samme måte 260 millioner kroner av kvoterrettigheter som staten har delt ut gratis.

Kystens Tankesmie vil understreke at **det finnes ikke juridisk grunnlag for å selge «fritak fra et lovforbud»** i et marked av personer som ønsker å få noe. Ingen drosjeeier har for eksempel lovt til å flytte sitt drosjeløyve fra Hasvik og til Aker brygge. En kommunene kan heller ikke selge fritak fra byggegrensen på 4 meter fra nabo. En

<sup>3</sup> <http://e24.no/boers-og-finans/aker/leroey-vil-ta-kjempejafs-av-roekkes-havfisk-og-norway-seafoods/23701248>

<sup>4</sup> <https://fiskeribladetfiskaren.no/nyheter/?artikkel=49795>

professor kan heller ikke selge sin stilling til høystbydende.

Kystens Tankesmie er imidlertid enig i at den nåværende praktiseringen av leveringspliktsystemet ikke fungerer og bør gjerne skrapes. **Intensjonen med fordeling av fiskekvotene til de fiskeriavhengige kommunene bør imidlertid bestå.** Dette kan gjøres ved at trålerne kvoter som ikke landes i tråd med formålet "*å sikre anlegg som bearbeider fisk stabil råstofftilførsel*», **omfordes til andre fartøyer som kan sikre dette.** Nærings- og fiskeridepartementet har alle fullmakter til en slik omfordeling, bekreftet av Høyesterett gang på gang. Spørsmålet er hvordan dette kan gjøres for å oppfylle formålet.

### Begrensninger i lovverket

Utgangspunktet er at **de leveringspliktige kvotene er underlagt plikter** – kvoter som er tatt ut fra ordinært fiske utøvd av godkjente fiskere, var at disse kvotene skulle mer enn det ordinære fiske, **forbedre råstoffgrunlaget for kystindustrien.** Det samfunnet nå observerer er at dette leveringspliktige råstoffet i økende grad fjernes fra fiskeforedlingsanleggene på land og er blitt mye mer utilgjengelig enn det kystfiskeriet kvotene utgikk fra. Problemet slik vi ser det at **utvalget ikke nok tar hensyn til intensjonen med de leveringspliktige kvotene og kommer med forslag som strir mot norsk fiskerilovgivning.**

Flertallet på Stortinget stadfestet tidligere i år at **Deltakerloven skal videreføres uendret.** Pliktkommisjonen innstiller i motstrid med dette at aktører uten annen tilknytning til fiskerinæringen enn å være aksjeeier i bedrift i sjømatnæringen, får status som godkjent fisker. Dette er ikke bare i direkte strid med Deltakerloven, men er også uakseptabelt konkurransevridende i forhold til øvrige aktører i fiskerinæringen.

### Forslag om omfordeling

Det er et spor i riktig retning at deler av **utvalgets forslag innebærer å omfordele en prosentvis liten kvoteandel.** Hele dispensasjonsordningen som i sin tid ble opprettet for trålfisket, var imidlertid ment for å **sikre råstofftilførselen til industrien.** For å komme ut av floken, som for utvalget i vesentlig grad har bestått i å ikke påføre nåværende tråleiere økonomisk tap, er derfor vårt primære forslag å la Pliktkommisjonens forslag om **inndragning av inntil 10 prosent av trålerkvotene være et tiltak som gjennomføres årlig inntil alle kvotene er tilbakeført i løpet av en 10 årsperiode.** Deretter overføres suksessivt de øvrige leveringspliktige kvoteandelene med tilpasning til fiskemottakenes råstoffbehov med forutsetning at fisket utføres av fiskere som kan godkjennes av myndighetene dvs. slik at fiskerilovgivningen følges. I tillegg bør redere som har vært tvunget til å kjøpe kvoter gis adgang til å **avskrive verdien skatterettslig.** Med dette får eier(e) av fartøy med pliktbelagt kvote områ seg over tid og får mulighet for å avskrive kvoteinvesteringen skattemessig. Rederne vil da minimalisere økonomiske tap og fiskerimyndighetene vil i større grad oppnå et bedre samfunnsøkonomisk treffpunkt og bedre samsvar mellom næringens lovverk og utøvende praksis.

Det kan imidlertid være et problem at departementet stilltiende har tillatt rederne å aktivisere kvoterettigheter i sine regnskaper som pantegrunnlag for bankene. Samlet sett har slike regnskapsførte kvoterettigheter en høyere verdi enn selve fartøyene. Ekspertgruppens modell for omfordeling av kvoter kan være interessant. Etablering av et «Statsfisk kontor» som kan være nødvendig for å forvalte og videreformidle inndratte kvoterettigheter. I den grad slike kvoterettigheter ikke er regnskapsmessig avskrevet er det mulig at pantet kan overtas og overføres til andre rederier som vil oppfylle leveringspliktens intensjoner uten skattemessige provenytab for staten.

For å være konkret, foreslår Kystens Tankesmie følgende skisse til forskrift:

«Forskrift om tildeling og salg av leveringspliktige kvoter»

## § 1. Formål

*Formålet med denne forskrift er å sikre anlegg som øker verdiskapingen av fiskekvotene en stabil råstofftilførsel.*

**Begrunnelse:** Formålet bør være det samme som for de gjeldende forskrifter. Ordet **bearbeiding** er erstattet med **verdiskaping**. Verdiskaping kan både skje med sortering og pakking av fersk fisk så vel som bearbeiding i betydning å skjære i fisken. Hovedformålet må imidlertid være at landbaserte industrien øker verdien av fiskekvotene.

## § 2. Kvotegrunnlag.

Leveringspliktige kvoter er kvoter som er tildelt fartøyer med torsketrållatellser med konsesjonsvilkår i hht. Forskrift om fartøy med torsketrållatellse av 12.09.2003, men som ikke landes fysisk etter forskriftens §1. Disse kvoteandelene trekkes inn med 10 prosent hvert år over 10 år og inngår samlet inn i en pool av leveringspliktig kvoter som kan reforderes til andre fartøy som kan realisere forskriftenes § 1. Rederiene gis mulighet for å avskrive kvoterettigheter skattemessig. Departementet kan også overta kvotene raskere enn 10 år ved å tilby overtakelse av den bokførte verdien av kvoterettigheter.

Departementet kan også øke den leveringspliktige kvoteandelen ved omfordeling av totalkvoter etter behov.

**Begrunnelse:** Denne strategien vil sikre at de leveringspliktige kvotene fysisk kanaliseres fersk eller levende til de tilgodesette kommuner i henhold til de opprinnelige forskrifter om leveringsplikt. Strategien gir også rederne muligheter for å komme ut av situasjonen uten store tap, ved at pantsatte kvoterettigheter kan avskrives skattemessig. Samtidig kan de samme rederiene fortsatt søke om fortsatt dispensasjon fra deltakerloven og konkurrere om de frigjorte kvotene på lik linje med andre fartøyer etter §3. Hvis deres fartøyer ikke egner seg til ferskleveranser, har de mulighet for å selge fartøyene på det internasjonale markedet og anskaffe fartøyer som egner seg for å levere fersk fisk.

### **§3 Tildeling**

Kvotene til de enkelte kommuner fastsettes etter kvoteandelene tildelt dagens torsketrålflåte med leveringsplikt.

Leveringspliktige kvoterettigheter utleies til registrerte fiskefartøy som en årlig kvotebonus for leveranse av fersk og levende fisk i perioden 1. august til 31 november som kan sikre en stabil råstofftilførsel til landanleggene og markedet. Med fersk fisk menes både iset og superkjølt fisk. Kvotebonus kan både tildeles som en tilleggskvote for fartøy som allerede har individuelle kvoterettigheter og til fartøy uten grunnkvote innen vedkommende fiskeri. Tildelingsmyndigheten kan dispensere fra tidsperioden 1.8-31.11 ut fra lokale behov.

Ved tildeling av kvotebonus skal det tas hensyn til lokal bærekraft av sårbare fiskebestander. Dette gjelder spesielt når kvoter flyttes fra trålere henvist til fiske utenom 4 nautiske mil og til en ekspanderende snurrevadflåte av fartøy helt opp til 60 meter lengde som kan fiske helt inn til fjordlinjene med et fangstredskap som er mer effektiv enn trål og effektive mindre autolinebåter som kan fiske inne i fjordene på sårbare bestander.

Fartøyer som vil fiske på de leveringspliktige kvotene melder seg på fisket etter å ha inngått avtaler om leveranse av fersk fisk med ett eller flere fiskebruk registrert i Fiskebruksregisteret og i Kjøperregisteret. Den tildelte kvoteandelen til den enkelte kommune eller region fordeles årlig på de påmeldte fartøy.

**Begrunnelse.** Forslaget i denne paragrafen sikrer at de leveringspliktige kvotene fysisk landes levende eller fersk i de tilgodesette kommuner. Samtidig stilles alle registrerte fiskefartøyer likt i konkurransen om å fiske kvoten på en bærekraftig måte så lenge de leverer fangstene i kommunen. Ved å forutsette avtaler mellom rederi og kjøper, sikres også en medinnflytelse fra landindustrien om hvem de vil inngå avtale med. Rederne må derved konkurrere om leveranse som blant annet inkluderer bærekraft, kvalitet, redskapsbruk og fangsttider. I og med at ikke kvotene knyttes til bestemte anlegg, vil det også etableres et lokalt marked som kan sikre at landingene blir riktig pris. For øvrig gjelder salgslagenes ordinære regler for priser og minstepriser. Superkjøling av fangst som forlenger den ferske holdbarheten kan bidra til at havgående fartøy kan levere en fersk fiskekvalitet uten å lande fangstene hver dag<sup>5</sup>.

### **§ 4. Forvaltningsansvar av leveringspliktige kvoter**

Det etableres eget kvotestyre (Statfisk) bestående av fem fiskerikyndige representanter som samlet har kunnskaper om hele verdikjeden fra fangst til marked.

Departementet oppnevner kvotestyret etter forslag fra fylkeskommunene i Nordland, Troms og Finnmark og Sametinget.

Utvalget administreres av et eget «Statfisk» kontor tilknyttet Fiskeridirektoratets regionskontor i Nord Norge.

Som et ledd i styrets arbeid arrangeres høringsmøter i de tilgodesette distrikter med de involverte næringsaktører og kommuner.

---

<sup>5</sup> Praktiseres på Island

Kvotestyret tildeles årlig de ledige leveringspliktige kvoter av Nærings- og fiskeridepartementet som leies ut til rederier som oppfyller kriteriene etter § 3 over. Administrasjonskostnadene dekkes av kvoteleia.

Hvis interessen for å fiske de leveringspliktige kvotene overstiger de totale kvoterammer for de enkelte kommuner, har kvotestyret anledning til å legge ut kvotene på anbud for ett år ad gangen. For å sikre en brei deltakelse gis det anledning til å betale kvoteleie som et trekk på fiskesalget gjennom salgslaget.

For øvrig gjelder de generelle reglene for kvotekontroll og prisfastsetting etter fiskesalgslagsloven. Dette kan skje ved å pålegge revisorgodkjente rapporter hvor innkjøpsregistre over kjøpt kilo fisk kontrolleres med salgsregistre over solgt kilo produkter med utbytte og omregningsfaktorer sammen som skal sammenholdes med regnskapet for øvrig.

**Begrunnelse:** Tilgangen på de kvoterettigheter med leveringsbindinger som leies ut gjennom denne ordningen, vil kunne bli billigere enn de individuelle kvoter uten bindinger som de fleste rederiene har skaffet gjennom kjøp. Dette vil på den ene side være en kompensasjon for de høyere fangstkostnader som normalt er forbundet med fiske utenom vintersesongen. Under gunstige fangst- og markedsforhold vil det likevel kunne melde seg større interesse for å fiske disse kvotene enn det som er tilgjengelig. I en slik situasjons må kvotestyret prioritere. For å unngå faren for alle typer korrupsjon og inhabilitet, må det etableres prosedyrer for anbud som må følge generelle regler for offentlige anbud. For å hindre at de med dypest finansielle lommer tar kontroll med kvotene i en anbudssituasjon, foreslås at det gis kreditt på betaling av den avtalte leieprisen som kan trekkes av sluttseddelen gjennom salgslaget. For øvrig er det behov for forbedrede kontrollrutiner for kvotekontroll på en enkel måte. Bruk av statsautoriserte revisorer er en enkel og kostnadseffektiv løsning.

**Hjemmel:** Fastsatt ved kgl.res. 12. september 2003 med hjemmel i lov 26. mars 1999 nr. 15 om retten til å delta i fiske og fangst (deltakerloven) § 12, § 19, § 31 og § 31a og lov 6. juni 2008 nr. 37 om forvaltning av villlevande marine ressurser (havressurslova) § 11, § 60, § 64 og § 65. Fremmet av Fiskeridepartementet (nå Nærings- og fiskeridepartementet).

**Endringer:** Endret ved forskrifter 22 des 2006 nr. 1607, 18 jan 2007 nr. 56, 5 mars 2010 nr. 355, 31 mai 2013 nr. 542.

Styret i Kystens Tankesmie AS består av følgende personer:

Finn Nilsen, Tromsø, leder

Torbjørn Trondsen, Tromsø, nestleder

Steinar Eliassen, Tromsø

Gunn Marie Fermann, Gamvik

Hermann Hansen, Narvik

Arnold Jensen, Sortland

Paul Jensen, Tromsø

Aina Nilsen, Hasvik

Arne Martin Luther, Tromsø

Peter Th. Ørebech, Tromsø