

Saksnummer	Utvalg/komite	Dato
387/2016	Fylkesrådet	22.11.2016

Høring - Ekspertgruppens rapport om pliktsystemet - leveringsplikt, bearbeidingsplikt og aktivitetsplikt for noen fartøy med torsketrållatelse

Sammendrag

Nordland fylkeskommune har fra Nærings- og fiskeridepartementet mottatt høringsnotatet «Vurdering av leveringsplikten, bearbeidingsplikten og aktivitetsplikten», utarbeidet av en ekspertgruppe oppnevnt av departementet. Høringsfristen er satt til 23.11.16. Nordland fylkeskommune har søkt departementet om utsatt høringsfrist til 07.12.16 med tanke på behandling i fylkestinget, men har fått avslag på søknaden.

Ekspertgruppen foreslår å avvikle hele pliktsystemet, hvor avvikling av aktivitetsplikten gjøres mot en pålagt omfordeling av kvotefaktorer og hvor de frigitte kvotefaktorene auksjoneres ut til industrien som leier den videre til kystflåten.

Fylkesrådet vil understreke at leveringsplikten er en vesentlig del av samfunnskontrakten som lå til grunn da selskapene fikk dispensasjon for å kunne inneha konsesjoner/kvoter. Intensjonen var å sikre fiskeindustrien tilstrekkelig råstoff gjennom hele året og dermed bidra til arbeidsplasser og aktivitet i nordnorske kystsamfunn. Det vil stride mot allmenn rettsoppfatning at særlig leveringsplikten avvikles uten full kompensasjon til kystsamfunnene.

Når det gjelder bearbeidingsplikten legger fylkesrådet til grunn at denne skal være en garanti for at det skapes arbeidsplasser på land og dermed bidra til opprettholdelse av livskraftige kystsamfunn. Fylkesrådet kan likevel støtte et alternativt forslag til endring av kontrollperioden for bearbeidingsplikten til å gjelde på årsbasis fremfor pr. fangst slik reglene er i dag.

Fylkesrådet viser til dagens regime hvor det i realiteten er aktivitetsplikten som sørger for den aktivitet og drift som er ved industribedriftene. Fremfor å oppheve aktivitetsplikten vil fylkesrådet tvert imot stramme inn på plikten ved å kreve en tydeligere konkretisering av gjeldende aktivitetsplikt og en mer restriktiv holdning i forhold til å godkjenne nedbemanning og nedskalering av produksjonen.

Ekspertgruppens forslag til ny ordning hvor frigitte kvotefaktorer auksjoneres ut til industrien for videre utleie til kystflåten, er forutsatt etablert kun dersom alle pliktene avvikles. Fylkesrådet kan ikke støtte avvikling verken av leveringsplikten, bearbeidingsplikten eller aktivitetsplikten. Ei auksjonsordning vil også være svært uforutsigbar for bedriftene og lokalsamfunnene.

Bakgrunn

Pliktsystemet knyttet til torske trålere og landanlegg har utviklet seg over tid. Myndighetene gav i sin tid industrieide trålere torskekonsesjoner etter unntaksbestemmelser i deltakerloven for at landindustrien skulle forsynes med tilstrekkelig råstoff hele året, og dermed legge til rette for helårsdrift ved industrianleggene. Ivaretagelse av samfunnets interesser bl.a. gjennom etablering av arbeidsplasser på land var en hovedbegrunnelse for at slike tillatelser kunne gis etter unntaksbestemmelsene.

"Pliktsystemet" handler om:

1. Leveringsplikt for noen torske trålere, jfr. forskrift av 12. september 2003 om leveringsplikt for fartøy med torske trållatelse.
2. Den bearbeidingsplikt som følger av forskriften ved kjøp av fangst under leveringsplikten.
3. Den aktivitetsplikten som i noen tilfeller er nedfelt som et vilkår der det er gitt dispensasjon fra deltakerlovens hovedregel om at fiskefartøy skal være eid av aktive fiskere.

Pliktsystemet har ikke gitt de forventede resultater, og landindustrien har slitt med å oppnå lønnsomhet. Selskapene har gjennomgått strukturelle endringer, og eierne har problematisert hele ordningen over tid.

Stortinget behandlet våren 2016 sjømatindustrimeldingen, der bl.a. Nordland fylkeskommune hadde gitt høringsuttalelse. Stortinget ba ved behandlingen regjeringen sette ned en kommisjon for å vurdere pliktsystemet samlet og komme tilbake til Stortinget med en anbefaling basert på kommisjonens forslag, høsten 2016.

Regjeringen nedsatte i mai 2016 en kommisjon/ekspertgruppe med følgende medlemmer:

- Professor emeritus Lars Mathiesen, Norges Handelshøyskole, Hordaland (leder)
- Rådmann Erik Arnesen, Hasvik kommune, Finnmark
- Forsker II Maiken Bjørkan, Nordlandsforskning, Nordland
- Post doktor Camilla Brattland, UiT – Norges arktiske universitet, Senter for samiske studier, Troms
- Førsteamanuensis Bjørn-Petter Finstad, UiT – Norges arktiske universitet, Norges fiskerihøgskole, Troms
- Næringsjef Bjørn Fredriksen, Lenvik kommune, Troms
- Professor Benedikte Moltumyr Høgberg, Det juridiske fakultet, Universitetet i Oslo, Oslo

- Forsker Patrick Berg Sjørdahl, Nofima, Troms

Ekspertgruppen ble gitt følgende mandat:

1. Gjennomgå eksisterende konsesjoner og plikter og se på hvordan intensjonen ved pliktene kan oppfylles, samt de juridiske sidene ved endringer på pliktsystemet.
2. Se på økonomiske, samfunnsmessige og juridiske sider ved innstramminger av pliktsystemet.
3. Se på økonomiske, samfunnsmessige og juridiske sider ved oppheving av pliktsystemet.
4. Se på økonomiske, samfunnsmessige og juridiske sider ved justeringer av pliktsystemet.
5. Se på økonomiske, samfunnsmessige og juridiske sider ved andre modeller.
6. Komme med konkrete anbefalinger som ivaretar intensjonen om en samfunnsøkonomisk god løsning som bidrar til lønnsomhet i både flåten og industrien, samtidig som den bidrar til bosetting og sysselsetting i kystdistriktene.

Ekspertgruppen overleverte sin rapport til fiskeriminister Per Sandberg 12. oktober 2016.

Problemstilling

Ekspertgruppen har vurdert de tre pliktene, både hver for seg og samlet. Også de juridiske sidene ved å foreta endringer i de eksisterende plikter er vurdert.

Ekspertgruppens konklusjon og anbefalinger

- Avvikle leveringsplikten/tilbudspikten
- Avvikle bearbeidingsplikten
- Avvikle aktivitetsplikten mot en forholdsmessig avkortning av kvotefaktor
- Etablere en auksjonsordning der industrien får tilgang på kvotefaktorer som leies ut til fiskeflåten
- Etablere næringsfond basert på inntektene fra auksjonsordningene

Vurderinger

Ekspertgruppen inviterte til møte i Hammerfest 5. september i år for å få innspill til pliktsystemet, og da spesielt aktivitetsplikten. Innspill kunne for øvrig avgis uavhengig av deltakelse på møtet. Ekspertgruppen har i liten grad hensyntatt innspillene fra denne høringen. Kun et lite mindretall av berørte parter som kommuner, fylkeskommuner, rederier m.fl. har gitt til kjenne ønske om å oppheve pliktene, slik ekspertgruppen likevel foreslår. Fylkesråden ser at ekspertgruppen også har vurdert mulige innstramminger i pliktsystemet, men at lover og

forskrifter angivelig står i veien for eventuelt gjennomføring av slike endringer.

Myndighetene gav i sin tid industrieide trålere torskekonsesjoner etter unntaksbestemmelser i deltakerloven for at landindustrien skulle forsynes med tilstrekkelig råstoff. Ivaretagelse av samfunnets interesser bl.a. gjennom etablering av arbeidsplasser på land er en hovedbegrunnelse for at slike tillatelser kan gis etter unntaksbestemmelsene. Fordi det knyttes spesielle vilkår til industrieide torsketråltillatelser, blir inngangsbilletten for erverv av tillatelsene til gjengjeld lav. Ekspertgruppen har bekreftet at flåten nærmest konsekvent har tilbudt fisk, fortrinnsvis fryst råstoff, som landanleggene ikke har kunnet bruke, særlig etter at leveringsplikten ble omgjort til en tilbudsplikt.

Fylkesråden stiller seg undrende til ekspertgruppens vurdering om at samme myndighet som i sin tid innvilget torsketråltillatelsene ikke besitter virkemidler eller hjemmelsgrunnlag som kan sørge for at leveringsplikten blir overholdt i samsvar med intensjonene, eventuelt at tillatelser kan inndras. Fylkesråden er kritisk forslaget om at leveringsplikten/ tilbudsplikten ganske enkelt avvikles uten noen som helst konsekvenser for innehaverne av tråletillatelser underlagt tilbudsplikt.

Situasjonen i dag er at den industrieide flåten går meget bra økonomisk, mens landindustrien sliter. Det at myndighetene har tillatt å skille flåtesiden fra landsiden selskaps- og regnskapsmessig er åpenbart en viktig årsak til denne situasjonen. Ved at også leveringsplikten er endret til en tilbudsplikt har flåteleddet fått stadig bedre betingelser, mens det motsatte har vært tilfelle for industrisiden. Det vil derfor stride mot allmen rettsoppfatning at aktører som fikk dispensasjon for å erverve rimelige kvoter, mot å oppfylle visse samfunnsmessige forpliktelser, nå skal slippe alle forpliktelser med begrunnelse i at forpliktelsene ikke kan oppfylles.

Ekspertgruppen fastslår at bearbeidingsplikten er den minst funksjonelle delen av pliktsystemet, ettersom få kjøper råstoff så lenge denne plikten hefter ved tilbudt fangst. Fylkesråden vil anføre at bearbeidingsplikten skal være en garanti for at det skapes arbeidsplasser på land og dermed bidra til opprettholdelse av livskraftige kystsamfunn. Fylkesråden ser likevel at det kan gjøres endringer i bearbeidingsplikten hvor industrien gis økt fleksibilitet i forhold til dagens situasjon. Ekspertgruppens alternative forslag til endring av kontrollperioden for bearbeidingsplikten til å gjelde på årsbasis fremfor pr. fangst slik reglene er i dag, kan være en slik endring. Det skal likevel påpekes at dersom industri og flåte hadde vært underlagt samme direkte eierskap i et regime med faktisk leveringsplikt, ville det være i begges interesse å arbeide frem mot felles mål, og problemstillingen ville vært mindre aktuell.

Den tredje og siste plikten ekspertutvalget vil oppheve er aktivitetsplikten, som for øvrig er funnet å være lite konkretisert. Denne plikten gjelder kun ved Havfisk ASAs 6 anlegg, herunder de to industribedriftene i Nordland. Under dagens regime er det i praksis kun denne plikten som kan garantere drift i anleggene og som derfor også vil være den største byrde selskapet ville slippe dersom pliktene ble opphevet. Dersom Havfisk skulle ønske å nedlegge driften ved deres landanlegg uten endringer i pliktsystemet, vil eierskapsbegrensningene i Konsesjonsforskriften forhindre dette, med mindre selskapet også er villig til å gi fra seg kvotefaktorer. Aktivitetsplikten er i dag den eneste av pliktene som tross alt bidrar til en viss aktivitet ved den enkelte industribedrift, og fylkesråden er derfor klar på at den plikten må opprettholdes.

Ekspertgruppen innrømmer at en oppheving av aktivitetsplikten, som forutsetter nødvendige endringer Konesjonsforskriften, vil tillate nedlegging av foredlingsanlegg. Ikke bare vil fylkesråden opprettholde aktivitetsplikten, men også foreslå et alternativ som innebærer en tidligere konkretisering av gjeldende aktivitetsplikt og en mer restriktiv holdning i forhold til å godkjenne nedbemanning og nedskalering av produksjonen. Ekspertgruppen har selv vurdert dette alternativet som uproblematisk juridisk sett å få gjennomført.

Dersom aktivitetsplikten opprettholdes, blir ekspertgruppens øvrige forslag om omfordeling av kvotefaktorer og etablering av et næringsfond uaktuelle. Skulle ekspertgruppen få gjennomslag for sine anbefalinger om å oppheve alle pliktene, legges det opp til en ordning som antas å skulle sikre at de verdiene som pliktene i dag faktisk bidrar med til kystsamfunnene fortsatt kommer kystsamfunnene til gode. Fylkesråden merker seg at de grep som i så måte tenkes tatt er i første omgang å omfordele kvotefaktorer fra de trålere som er underlagt plikter som må regnes som en kostnad påført trålerne.

Ekspertgruppen mener at kun aktivitetsplikten påfører trålerne reelle kostnader, og foreslår en avkortning i kvotefaktorer for trålere med aktivitetsplikt motsvarende verdien av de lettelsene som oppheving av denne plikten vil medføre. I ekspertgruppens egne begrensede tallmateriale finnes det eksempler på at også tilbudsplikten er vurdert som en betydelig byrde, og fylkesråden mener også denne plikten må underlegges samme vurdering. Skulle ekspertgruppens foreslåtte modell få gjennomslag vil fylkesråden derfor anmode om at det foretas en gjennomgang av alle trålere med tilbudsplikt med tanke på å identifisere tilfeller hvor det kan være aktuelt med avkortning i kvotefaktorer.

Ekspertgruppen foreslår videre at det etableres en auksjonsordning der industrien får tilgang på kvotefaktorene som frigis når aktivitetsplikten oppheves. De industribedrifter som har fått tilslag på kvoter etter denne ordningen leier så kvotene videre ut til fiskeflåten. Fylkesråden har imidlertid flere betenkeligheter ved en slik ordning. Fylkesråden kan for eksempel ikke se at en industribedrift i dag kan tilegne seg kvoter uten dispensasjon etter deltakerloven. Det er Deltakerloven som i praksis ivaretar nasjonalitetskravet. Fylkesråden vil derfor advare mot ei slik innretning.

Auksjoneringen av kvotefaktorene til industrien vil tilføre inntekter som ekspertgruppen foreslår kanaliseres gjennom et næringsfond rettet mot kystsamfunn i Nord-Norge som historisk har hatt innslag av hvitfiskindustri. Fylkesråden kan ikke se hvordan et slikt næringsfond kan kompensere for bortfall av aktivitet og arbeidsplasser ved spesifikke industribedrifter, ettersom fondets innretning er bredt anlagt. Det er de kommuner eller lokalsamfunn som blir direkte berørt som i tilfelle må kompenseres. Fisken i havet er en evigvarende ressurs når den forvaltes riktig. Et næringsfond kan aldri erstatte denne verdien fullt ut.

Konsekvenser

Den saken har ingen administrative-, økonomiske-, likestillingsmessige- eller andre konsekvenser for Nordland fylkeskommune.

Vedtakskompetanse

Det vises til Reglement for delegering av myndighet fra Fylkestinget, kap. 6.6, Uttalelse i

høringssaker: «Myndighet til å avgi uttalelse i høringssaker om lovforslag, offentlige utredninger og om endring av nasjonal politikk, tilligger fylkestinget. Fylkesrådet kan likevel avgi uttalelser i slike saker når tidsfrister ikke muliggjør behandling i fylkestinget. Øvrige høringssaker av betydning for Nordland kan avgis av fylkesrådet».

Fylkesrådets innstilling til vedtak

1. Fylkesrådet stiller seg kritisk til ekspertgruppens forslag om å avvikle hele pliktsystemet. Avvikling av aktivitetsplikten gjøres mot en pålagt omfordeling av kvotefaktorer og hvor de frigitte kvotefaktorene auksjoneres ut til industrien som leier den videre til kystflåten.
2. Fylkesrådet vil påpeke at viktige premisser ved leveringsplikten ikke er vurdert i av kommisjonen. Fylkesrådet vil minne om at de industrieide trålerkonsesjonene ble gitt etter unntaksbestemmelser i deltakerloven. Når ekspertgruppen bekrefter at intensjonene ved leveringsplikten ikke er oppfylt vil det derfor stride mot allmenn rettsoppfatning at aktører som fikk dispensasjon for å erverve rimelige kvoter, mot å oppfylle visse samfunnsmessige forpliktelser, nå skal slippe alle forpliktelser med begrunnelse i at forpliktelsene ikke kan oppfylles.
3. Fylkesrådet legger til grunn at bearbeidingsplikten skal være en garanti for at det skapes arbeidsplasser på land og dermed bidra til opprettholdelse av livskraftige kystsamfunn. Fylkesrådet ser likevel at det kan gjøres endringer i denne plikten hvor industrien gis økt fleksibilitet i forhold til dagens situasjon. Fylkesrådet anbefaler derfor ekspertgruppens alternative forslag til endring av kontrollperioden for bearbeidingsplikten til å gjelde på årsbasis fremfor pr. fangst slik reglene er i dag.
4. Fylkesrådet viser til dagens regime hvor det i realiteten er aktivitetsplikten som sørger for den aktivitet og drift som måtte finnes ved industribedriftene. Fylkesrådet vil ha en tydeligere konkretisering av gjeldende aktivitetsplikt og en mer restriktiv holdning i forhold til å godkjenne nedbemanning og nedskalering av produksjonen.
5. Fylkesrådet viser til ekspertgruppens forslag om avkortning i kvotefaktorer for trålere med aktivitetsplikt. Dette skal motsvare verdien av de lettelsene som oppheving av denne plikten innebærer. Ekspertgruppen mener at kun aktivitetsplikten påfører trålerne reelle kostnader. Dersom ekspertgruppen får gjennomslag for sin foreslåtte modell, vil fylkesrådet anmode om at det foretas en gjennomgang av alle trålere med tilbudsplikt med tanke på å identifisere tilfeller hvor det kan være aktuelt med avkortning i kvotefaktorer også for trålere underlagt denne plikten.
6. Fylkesrådet viser til ekspertgruppens forslag om etablering av en auksjonsordning som skal gi industrien tilgang på kvotefaktorer frigitt for videre utleie til fiskeflåten dersom aktivitetsplikten oppheves. Fylkesrådet forutsetter for det første at en industribedrift i dag ikke kan tilegne seg kvoter uten dispensasjon etter deltakerloven. Det er Deltakerloven som i praksis ivaretar nasjonalitetskravet. Fylkesråden vil derfor advare mot ei slik innretning.
7. I ekspertgruppens modell med oppheving av alle plikter, vil auksjoneringen av kvotefaktorer til industrien tilføre inntekter som foreslås kanalisert gjennom et næringsfond rettet mot kystsamfunn i Nord-Norge. Fylkesrådet kan ikke se hvordan et slikt næringsfond kan kompensere for bortfall av aktivitet og arbeidsplasser ved spesifikke industribedrifter, ettersom fondets innretning tenkes svært bredt anlagt. Fylkesrådet vil være tydelig på at kompensasjon i så tilfelle må gis til de kommuner eller lokalsamfunn som blir direkte berørt. Fisken i havet er en evigvarende ressurs

når den forvaltes riktig. Et næringsfond kan aldri erstatte denne verdien fullt ut.

Bodø den 21.11.2016
Mona fagerås
fylkesråd for næring
sign

22.11.2016 Fylkesrådet
FRÅD-387/2016
Vedtak
Innstillingen enstemmig vedtatt

Vedlegg:

Tittel	DokID
Til høring - ekspertgruppens rapport om pliktsystemet - frist 23. november 2016	767760
Rapport	767762