

# **Høringsnotat**

## **Kvotefordeling for nordøstarktisk torsk og norsk vårgytende sild**

**Høringsfrist: 7. oktober 2022**

## DEL 1

# Kvotefordelingsmekanisme for norsk vårgytende sild (nvg-sild)

## 1. Innledning/bakgrunn

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

Som grunnprinsipp har kvotene vært fordelt mellom fartøygruppene i henhold til Norges Fiskarlag sine landsstyre- og landsmøtevedtak<sup>1</sup>. I perioder har det også vært gjort supplerende avtaler mellom flåtegrupper, f.eks. avtalen om kvotebytte av nvg-sild og makrell mellom trål og ringnot<sup>2</sup> som blir videreført i de årlige reguleringsforskriftene.

I forbindelse med behandling av Meld. St. 32 (2018-2019 «Et kvotesystem for økt verdiskaping») (kvotemeldingen) besluttet Stortinget å erstatte den dynamiske fordelingsnøkkelen for nvg-sild med en fast fordelingsnøkkel.

## 2. Om dynamiske kvotefordelingsmekanismer

Intensjonen med dynamiske kvotemekanismer 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 torskefiskeriene, var mer mobil og kunne kompensere nedgang i kvotene med å fiske lenger ute fra kysten. Når kvotene er høye går en større andel til trål- og ringnotgruppene.

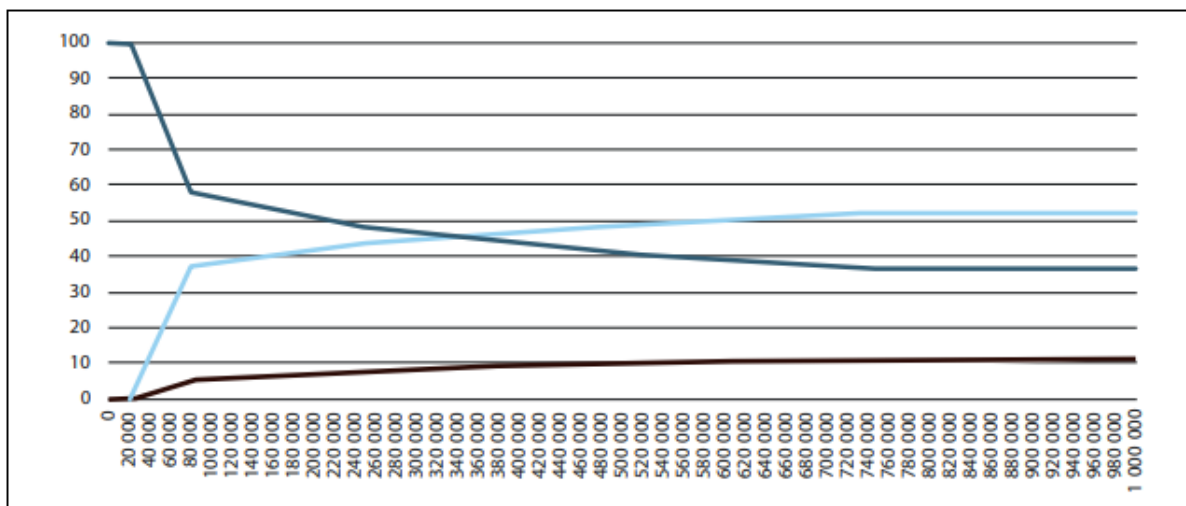
Fordelingsnøkkelen i henhold til Fiskarlagets landsmøtevedtak 6/07 har en lineær sammenheng mellom øvre og nedre innslagspunkt. Tabellen nedenfor gir en oversikt over størrelsen på andelen til de ulike fartøygruppene ved ulike innslagspunkt. Dette er også visualisert i figur 1;

Disponibel norsk kvote (tonn)	Ringnotgruppen (%-vis andel)	Kystgruppen (%-vis andel)	Trålgruppen (%-vis 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

Tabell 1 Kvotefordelingsnøkkel som viser andel til ulike fartøygrupper ved ulike innslagspunkt

<sup>1</sup> Landsmøtevedtak 5/15 og 6/07 har ligget til grunn de siste årene.

<sup>2</sup> Forankret i landsstyrevedtakene 128/09 og 71/10.



Figur 1 Sildestigen frem til og med 2020, angitt som andel av totalkvoten i prosent til flåtegruppene kystgruppen (mørk blå), ringnotgruppen (lys blå) og trålgruppen (sort).

### 3. Om fast kvotefordeling mellom kvotegruppene

Et av hovedmålene i arbeidet med Meld. St. 32 (2018-2019) «Et kvotesystem for økt verdiskaping» (kvotemeldingen) var forenkling av kvotesystemet. Faste fordelingsnøkler til erstatning for dynamiske fordelingsmekanismer ble derfor introdusert som et viktig forenklingstiltak i et fremtidsrettet kvotesystem. Noen av argumentene for å fjerne de dynamiske kvotefordelingsmekanismene var blant annet bedre forvaltning, mer avansert fangst- og fartøyteknologi, høyere lønnsomhet og tilpasning av fangstkapasitet til ressursgrunnlaget.

Regjeringen Solberg foreslo på bakgrunn av dette at den dynamiske kvotefordelingsmekanismen på nvg-sild ble erstattet av en fast fordeling på 41 % til kystgruppen, 49 % til ringnotgruppen og 10 % til trålgruppen. Den nye fordelingsnøkkelen er ifølge Fiskeridirktoratet utviklet med bakgrunn i Norges Fiskarlag sine vedtak og tilsvarer dagens fordeling ved en totalkvote på 513 000 tonn<sup>3</sup>.

Forslaget ble vedtatt etter behandling i Stortinget våren 2020, hvor Stortinget ber regjeringen sørge for at fordelingen av kvoter mellom flåtegruppene ikke endres vesentlig.

Å erstatte den gamle kvotefordelingsmekanismen med en fast fordeling innebærer endringer i fordelingen. Om kvoten faller under 20 000 tonn vil kystgruppen sin andel bli på 8 200 tonn etter ny modell, mens de ville fått hele kvoten (20 000 tonn) etter den gamle fordelingen. Ringnot vil få en andel på nesten 10 000 tonn med ny modell, mens de ikke ville fått noe etter den gamle modellen.

<sup>3</sup> Kvotene for nvg-sild har i perioden etter den dynamiske fordelingsmekanismen 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.

Ved et kvotenivå på 79 999 tonn får kyst i dag 32 800 tonn, der de ville fått 46 600 tonn etter den gamle modellen. Videre får ringnotgruppen nesten 10 000 tonn mer med ny modell enn med gammel modell ( 39 200 tonn vs. 29 600 tonn).

#### **4. Effekter av innføring av fast kvotefordeling på nvg-sild**

Den nye ordningen med fast kvotefordeling mellom fartøygruppene ble innført i reguleringen av nvg-sild fra og med kvoteåret 2021. I Fiskeridirektoratets årlige høringsmøter («Reguleringsmøtet») har det vært uttrykt varierende tilfredshet med innføringen av ordningen, samt konsekvensene av ordningen. Det er blant annet kommet innspill på at den nye kvotefordelingen ikke gir den forutsigbarhet som næringen trenger, og at kystflåten ikke er sikret tilstrekkelig andel ved lave kvotenivåer.

Med bakgrunn i dette gjennomfører Nærings- og fiskeridepartementet en høring for å få belyst hvilken form for kvotefordelingsmekanisme for nvg-sild som er best egnet til å ivareta både forvaltningens og næringens interesser. I utgangspunktet ønsker departementet å få tilbakemelding på hvilke mekanismer som sikrer at den opprinnelige intensjonen om forenkling i kvotefordelingen oppnås, samtidig som flåtens behov ivaretas med et varierende kvotegrunnlag - uten at fordelingen mellom gruppene endres i vesentlig grad.

En videreføring av dagens kvotefordelingsmekanisme vil innebære få administrative konsekvenser for forvaltningen. Eventuelle endringer, enten ved en reversering til dynamiske kvotefordelingsmekanismer eller introduksjon av nye ordninger, vil nødvendigvis få økonomiske og administrative konsekvenser for forvaltningen - i tillegg til at de kan redusere effekten av oppnådd forenkling av kvotesystemet. Endringer vil også kunne ha andre konsekvenser som departementet ikke kjenner til, men som vi vil invitere høringsinstansene til å uttale seg om.

#### **5. Anmodning om høringsinnspill**

For det videre arbeidet med å vurdere kvotefordelingsmekanismer for norsk vårgytende sild (nvg-sild), ber departementet høringsinstansene om innspill til følgende:

- generelle merknader til kvotefordelingsmekanismer på nvg-sild
- positive og negative erfaringer/konsekvenser for de ulike fartøygruppene etter innføring av fast kvotefordeling mellom gruppene på nvg-sild etter omleggingen i 2021
- forslag til eventuell justering av eksisterende ordning
- vurdering av hvorvidt nye/alternative kvotefordelingsmekanismer kan være aktuelle, inkludert hvilke konsekvenser alternative ordninger vil medføre

## DEL 2

# Kvotefordeling av torsk nord for 62 grader nord

## 1. Innledning

Dette notatet gjelder fordelingen av kvoter for torsk nord for 62 grader nord. Formålet er å presentere gjeldende fordelingssystem og mulige endringer for å forenkle systemet og på samme tid sikre transparens og legitimitet i kvotefordelingen.

I departementets videre arbeid med kvotemeldingen og vurderingen av hvorvidt gjeldende fordelingssystem skal videreføres, presenteres det i dette høringsbrevet mulige metoder for hvordan norsk kvote for nordøstarktisk torsk kan fordeles, sammenlignet med dagens system. Etter en gjennomgang av bakgrunnen for gjeldende kvotesystem, presenteres effekten av å trekke kvoten til åpen gruppe fra norsk kvote *før* fordeling mellom trål og konvensjonell og hvordan en eventuell fordelingseffekt mellom fartøygrupper kan dempes ved å endre prosentsatsene for fordelingen. I tillegg vil en endring fra gjeldende system til trålstigen vurderes.

Høringsnotatet er en del av en større høring som består av totalt fire tema; fordeling av strukturgevinst, gruppeinndeling i kystflåten, rammebetingelser for den minste kystflåten, og dynamiske allokeringmekanismer (stiger). Dette notatet inngår i sistnevnte.

## 2. Bakgrunn

### *Gjeldende fordelingssystem*

I dagens system for fordeling av kvoten for torsk nord for 62 grader nord, settes det først av kvoter («avsetninger») for å ivareta særskilte hensyn som fiske i sjøsamiske områder, rekruttering, turistfiske, forskning og undervisning og fritidsfiske.

Deretter fordeles den disponible kvoten<sup>4</sup> på trålgruppen (torsketrålere og seitrålere) og konvensjonell gruppe (havgående konvensjonelle fartøy, lukket gruppe og åpen gruppe) med en prosentsats på hhv. 32 pst og 68 pst. Av den konvensjonelle gruppens kvote fordeles 12,81 pst. til konvensjonelle havfiskefartøy. Videre fordeles en del av gruppekvote til åpen gruppe, beregnet til 6,12 pst. av norsk kvote. Etter fratrukk til åpen gruppe fordeles resten av den konvensjonelle gruppens kvote til lukket gruppe<sup>5</sup>. Dagens fordelingssystem har vært gjeldende siden 2021 og er presentert i tabell 1.

---

<sup>4</sup> Begrepet «disponibel kvote» er i dette notatet den resterende delen av den nasjonale kvoten for nordøstarktisk torsk etter fratrukk for avsetninger (norsk kvote minus avsetninger)

<sup>5</sup> I lukket gruppe fordeles kvoten etter Finnmarksmodellen, mellom de fire hjemmelslengdegruppene under 11 m, 11-14,9 m, 15-20,9 m og over 21 m.

**Tabell 1: Gjeldende kvotefordeling for torsk nord for 62°N**

<b>Gjeldende fordeling</b> (Modell 0 - nullalternativet)	
<b>Norsk kvote 2022</b>	<b>336 467</b>
<b>Avsetninger</b> Forskning og undervisning, rekruttering, turistfiske, innblanding av torsk i loddefiske, ungdoms- og rekreasjonfiske, kystfiske	<b>20 438</b>
<b>Disponibel kvote</b>	<b>316 029</b>
<b>Trålgruppen</b> (32 pst. av disponibel kvote)	101 129
<b>Konvensjonell gruppe</b> (68 pst. av disponibel kvote)	214 900
Konvensjonelle havfiskefartøy (12,81 pst av konvensjonell gruppes kvote)	27 529
Åpen gruppe (6,12 pst. av norsk kvote, trukket fra konvensjonell kvote etter fratrukk fra konvensjonelle havfiskefartøy)	20 592
Lukket gruppe (gjenstående kvote av konvensjonell gruppes kvote etter fratrukk for konvensjonelle havfiskefartøy og åpen gruppe)	166 779

#### *Tidligere fordelingssystem*

I perioden 1990 – 2020 ble den disponible kvoten fordelt mellom trålere og konvensjonelle fartøy ved bruk av en dynamisk kvotefordelingsmekanisme – den såkalte «trålstigen»<sup>6</sup>. Norges Fiskarlag har siden foreslått at myndighetene fordeler den norske kvoten for torsk etter en trålstige som innebærer at når totalkvoten av torsk er 130 000 tonn eller lavere får trålerne 27 pst. av kvoten, stigende til 33 pst. ved en kvote på 330 000 tonn og høyere, jf. vedlegg 1. Myndighetene har i hovedsak basert fordelingen av kvoten for nordøstarktisk torsk på dette fordelingsprinsippet, men trålstigen har i hovedsak i praksis blitt beregnet av den disponible kvoten (etter fratrukk for avsetninger).

Forordningsforholdet mellom trålgruppen og konvensjonell gruppe ville variere som følge av den dynamiske fordelingsmekanismen. Konvensjonelle havfiskefartøy fikk tildelt 12,81 prosent av den konvensjonelle gruppens kvote. Den resterende delen av konvensjonell gruppes kvote (87,19 pst.) ble fordelt mellom lukket gruppe og åpen gruppe med hhv 89,10 pst. og 10,90 pst.

#### *Oppfølging av kvotemeldingen*

I Meld. St. 32 (2018-2019) «Et fremtidsrettet kvotesystem» foreslo Regjeringen Solberg (2013-2021), både som et forenklingstiltak og for å gjennomføre endringen med fiskeritillatelse og faste kvotefaktorer, å innføre nye fordelingsforhold mellom trålgruppen og konvensjonell gruppe til erstatning for dynamiske fordelingsmekanismer.

<sup>6</sup> «Trålstigen» ble foreslått av Norges Fiskarlag. Stigen ble utformet i 1989 for reguleringsåret 1990, en trålstige som organisasjonen reviderte i 1994. Se vedlegg: «Landsmøtevedtak 7/2001»

Forslaget innebar i sin helhet at kvoten til åpen gruppe både skulle beregnes av, og trekkes fra, den totale norske kvoten for torsk nord for 62 grader nord. Den disponible kvoten skulle fordeles mellom trålgruppen (torsketrålere og seitrålere) og konvensjonelle fartøy (konvensjonelle havfiskefartøy og lukket gruppe), med nye, faste prosentsetninger – heller enn en dynamisk fordelingsmekanisme med varierende prosentsetninger. Dette til forskjell fra det tidligere systemet hvor åpen gruppes kvote ble trukket av den konvensjonelle gruppens kvote, etter fordelingen til konvensjonelle havfartøy.

I behandlingen av kvotemeldingen ba Stortinget regjeringen om å sørge for at «fordelingen mellom flåtegruppene ikke endres vesentlig», jf. stortingsvedtak 549-559 (2019-2020). For å følge opp Stortingets vedtak i innføringen av en ny prosentvis fordeling mellom trålgruppen og konvensjonell gruppe, ble kvoten til åpen gruppe beregnet til en fast prosent på 6,12 pst. av den nasjonale kvoten og trukket fra lukket gruppes andel. Åpen gruppes kvoter for andre bestander skulle imidlertid både beregnes av, og trekkes fra, den nasjonale kvoten.

Som ledd i oppfølgingen av kvotemeldingen og Stortingets anmodningsvedtak ble ny forskrift om tildeling av fiskeritillatelse og kvotefaktorer sendt på høring i høringsnotat av 12. oktober 2021. Omlegging til fiskeritillatelse og innføring av faste kvotefaktorer, i tillegg til harmonisering av regelverk, skal bidra til et enklere og mer oversiktlig system. Dette vil også sikre stabilitet og forutsigbarhet for næringsaktørene over tid.

Spørsmålet om fordelingen av norsk kvote for nordøstarktisk torsk er et tema som opptar næringen. Norges Fiskarlag har gitt uttrykk for at trålstigen bør gjeninnføres. Norges Kystfiskarlag har gitt uttrykk for at de var mot en overgang til faste, i stedet for dynamiske fordelingsnøkler, og skriver i sitt høringsinnspill til reguleringsmøtet i 2021 at de imøteser en ny ressursfordelingsdebatt.

Regjeringen har i Hurdalsplattformen signalisert at det skal utarbeides en ny kvotemelding som gir forutsigbarhet for fiskerinæringen, og som sikrer bosetting, aktivitet og lønnsomhet langs hele kysten. Videre slår Hurdalsplattformen fast at regjeringen skal fordele kvotene på en forutsigbar og mer rettferdig måte, og at bredden og mangfoldet i kystfiskeflåten trygges – blant annet basert på et tilstrekkelig kvotegrunnlag. Det er på denne bakgrunn behov for å foreta en nærmere drøftelse av gjeldende system og ulike alternativer til dette.

### **3. Alternativer til gjeldende kvotefordelingssystem**

For å forenkle fordelingsystemet for torsk nord for 62 grader nord og på samme tid sikre transparens i kvotefordelingen, vil departementet i det videre arbeidet med kvotemeldingen vurdere hvorvidt gjeldende fordelingsystem skal videreføres eller om det skal foretas endringer. For å få et bedre grunnlag for arbeidet med en ny kvotemelding presenteres i det følgende alternative fordelingsystem for kvoten for nordøstarktisk torsk.

I gjeldende system beregnes kvoten til åpen gruppe fra norsk kvote, men trekkes fra kvoten til konvensjonelle fartøy, etter at kvoten til konvensjonelle havfiskefartøy er beregnet og trukket fra. I det videre vil det vurderes å trekke kvoten til åpen gruppe fra norsk kvote, på lik

linje med andre avsetninger, før den disponible kvoten fordeles mellom trålgruppen, konvensjonelle havfiskefartøy og lukket gruppe.

En konsekvens av å trekke kvoten til åpen gruppe fra norsk kvote er at summen av avsetninger øker og at størrelsen på disponibel kvote reduseres. Siden den disponible kvoten reduseres blir beregningsgrunnlaget for fordelingen mellom fartøygrupper (trålgruppen, konvensjonelle havfiskefartøy og lukket gruppe) endret. For å unngå at fordelingen mellom fartøygrupper endres vesentlig fra gjeldende system, vil alternative prosentsetninger for fordelingen mellom trålgruppen og konvensjonell gruppe presenteres (Modell 1-4). Videre vil differansen mellom gjeldende system og de ulike modellene illustreres i en oversikt over utslagene på kvotenivået per fartøygruppe. I tillegg vil differansen mellom gjeldende system og trålstigen vurderes.

Den isolerte effekten av å trekke åpen gruppe fra norsk kvote, som en avsetning, er illustrert i modell 1. I Modell 2-4 illustreres noen alternativer til andre mulige prosentsetninger i fordelingen mellom trålgruppen og konvensjonell gruppe enn de prosentsetningene som gjelder i dagens system. Disse modellene illustrerer at selv om beregningsgrunnlaget for fordelingen mellom trålgruppen og konvensjonell gruppe endres som følge av at åpen gruppe trekkes fra norsk kvote for torsk som en avsetning, kan andre prosentsetninger vurderes for at selve kvotefordelingen mellom trålgruppen, konvensjonelle havfiskefartøy og lukket gruppe, ikke endres vesentlig.

Åpen gruppe ble i kvotemeldingen trukket frem som en viktig rekrutteringsarena. Å trekke kvoten til åpen gruppe fra norsk kvote som en avsetning vil innebære at også trålgruppen og konvensjonelle havfiskefartøy bidrar til å ivareta dette hensynet.

#### **a. Modell 1: Den isolerte effekten av å trekke kvoten til åpen gruppe fra norsk kvote**

Konsekvensen av å trekke åpen gruppe fra norsk kvote som en avsetning er illustrert ved Modell 1 i Tabell 2. Dersom dagens fordeling på 32 pst. og 68 pst. til hhv. trålgruppen og konvensjonell gruppe videreføres, vil kvoten til trålgruppen og konvensjonelle havfiskefartøy reduseres, og kvoten til lukket gruppe økes. Denne konsekvensen var et tema som ble drøftet i reguleringsmøtet i 2019 i forbindelse med oppfølgingen av kvotemeldingen.



**Tabell 2:** Kvoten til åpen gruppe trekkes fra norsk kvote, og videreføring av gjeldende fordeling av disponibel kvote (32 pst. og 68 pst.)

<b>Modell 1</b>	
<b>Norsk kvote 2022</b>	<b>336 467</b>
<b>Avsetninger</b> Åpen gruppe (6,12 pst. av norsk kvote), forskning og undervisning, rekruttering, turistfiske, innblanding av torsk i loddefiske, ungdoms- og rekreasjonsfiske, kystfiske	41 030
<b>Disponibel kvote</b>	<b>295 437</b>
<b>Trålgruppen</b> (32 pst. av disponibel kvote)	<b>94 540</b>
<b>Konvensjonell kvote</b> (68 pst. av disponibel kvote)	<b>200 897</b>
Konvensjonell havfiskeflåte (12,81 pst. av konvensjonell kvote)	25 735
Lukket gruppe (87,19 pst. av konvensjonell kvote)	175 162

**b. Modell 2 – 4: Kvoten til åpen gruppe trekkes fra norsk kvote**

Modell 2 – 4 viser noen alternative prosentsetninger i fordelingen av disponibel kvote enn de som brukes i dagens fordelingsystem. Tabell 3 viser at omfordelingseffekten av at åpen gruppe trekkes fra nasjonal kvote kan reduseres ved at prosentsetningene til trålgruppen, konvensjonelle havfiskefartøy og lukket gruppe endres. En høyere prosentsetning enn 32 pst. til trålgruppen og en lavere prosentsetning enn 68 pst. til konvensjonell gruppe vil redusere effekten av at åpen gruppe trekkes fra norsk kvote.

**Tabell 3:** Kvoten til åpen gruppe trekkes fra norsk totalkvote, og prosentsetningene endres til 33 pst., 33,5 pst. og 34 pst. for trålgruppen, og 67 pst., 66,5 pst. og 66 pst. for konvensjonell gruppe (konvensjonelle havfiskefartøy og lukket gruppe)

<b>Modell 2 - 4</b>			
<b>Modell</b>	<b>Modell 2</b>	<b>Modell 3</b>	<b>Modell 4</b>
Norsk totalkvote 2022	336 467 tonn		
Avsetninger	41 030 tonn		
Disponibel kvote	295 437 tonn		
Trål (pst. av disponibel kvote)	97 494 tonn (33 pst.)	98 971 tonn (33,5 pst.)	100 449 tonn (34 pst.)
Konvensjonell kvote (pst. av disponibel kvote)	197 943 tonn (67 pst.)	196 466 tonn (66,5 pst.)	194 989 tonn (66 pst.)
Konvensjonelle havfiskefartøy (12,81 pst. av konvensjonell kvote )	25 356 tonn	25 167 tonn	24 978 tonn
Lukket gruppe (87,19 pst. av konvensjonell kvote)	172 586 tonn	171 298 tonn	170 011 tonn

### c. Modell 5: Dynamisk fordelingsmekanisme – trålstige

Norges Fiskerlag har spilt inn forslag om å gjeninnføre trålstigen som ble utformet i 1994. Tabell 4 viser at kvoten til trålgruppen vil økes og kvotene til åpen gruppe, konvensjonelle havfiskefartøy og åpen gruppe vil reduseres dersom trålstigen anvendes. Disponibel kvote forblir den samme størrelsen, siden kvoten til åpen gruppe i dette tilfelle trekkes av konvensjonell gruppes kvote, etter fratrukk for kvoten til konvensjonelle havfiskefartøy.

**Tabell 4:** *Trålstigen anvendes – 87,19 pst. av konvensjonell kvote fordeles til åpen gruppe og lukket gruppe med hhv. 10,9 pst. og 89,1 pst.*

<b>Modell 5</b>	
<b>Norsk totalkvote 2022</b>	<b>336 467</b>
<b>Avsetninger</b>	<b>20 438</b>
<b>Disponibel kvote</b>	<b>316 029</b>
<b>Fordeling mellom trål og konvensjonelle fartøy</b>	
Trål (32,65 pst. av disponibil kvote)	103 183
Konvensjonelle (67,35 pst. av disponibil kvote)	212 846
<b>Trål</b>	<b>103 183</b>
Torsketrål	102 433
Seitrål	750
Konvensjonelle havfiskefartøy (12,81 pst. av konvensjonell kvote)	27 266
Åpen gruppe og lukket gruppe (87,19 pst av konvensjonell kvote)	
Åpen gruppe (10,9 pst. av rest kyst)	20 228
Lukket gruppe (89,1 pst. av rest kyst)	165 352

## 4. Vurdering av alternativer til gjeldende kvotefordelingssystem

### Vurdering av ulike faste prosentsetser

Tabell 5 viser en oversikt over endringen fra gjeldende system til et system hvor kvoten til åpen gruppe trekkes fra norsk kvote. Denne er illustrert med differansen i kvotenivå per fartøygruppe. I dette systemet fordeles disponibil kvote kun til lukkede fiskerier.

Oversikten viser at fordelingseffekten av å trekke kvoten til åpen gruppe fra norsk kvote er størst dersom prosentsetsene i någjeldende system videreføres (Modell 1). Denne fordelingseffekten kan dempes ved å endre prosentsetsene i fordelingen av disponibil kvote til trålgruppen og konvensjonell gruppe (Modell 2-4).

**Tabell 5:** *Oversikt over differansen mellom gjeldende system og et system hvor åpen gruppe trekkes fra norsk kvote, og gjeldende og endrede prosentsetser mellom trålgruppen og konvensjonell gruppe*

<b>Fartøygrupper</b>	<b>Modell 1</b> 32 pst. / 68 pst.	<b>Modell 2</b> 33 pst. / 67 pst.	<b>Modell 3</b> 33,5 pst / 66,5 pst	<b>Modell 4</b> 34 pst. / 66 pst.
<b>Trålgruppe</b>	-6 589 tonn	-3 635 tonn	-2 158 tonn	-681 tonn
<b>Konvensjonell gruppe</b>	+6 589 tonn	+3 635 tonn	+2 158 tonn	+681 tonn
<b>Konvensjonelle havfiskefartøy</b> (12,81 pst.)	-1 794 tonn	-2 172 tonn	-2 361 tonn	- 2 551 tonn
<b>Lukket gruppe</b> (87,19 pst.)	+8 383 tonn	+5 807 tonn	+4 519 tonn	+3 231 tonn

De interne fordelings effektene i konvensjonell gruppe som fremgår av tabell 5 oppstår som følge av at kvoten til åpen gruppe trekkes fra norsk kvote og den disponible kvoten reduseres. Beregningsgrunnlaget for kvoten til konvensjonelle havfiskefartøy reduseres, til forskjell fra beregningsgrunnlaget for kvoten til lukket gruppe - som økes.

Dersom kvoten til åpen gruppe skal trekkes fra norsk kvote tilsier oversikten i tabell 5 at det bør foretas en vurdering av prosentsetserne. Dette for å ivareta hensynet til at endringer i kvotesystemet ikke skal medføre vesentlige fordelings effekter mellom fartøygrupper.

Prosentsetserne er ikke basert på gjennomsnitt over tid, men er snarere eksempler på hvordan ulike prosentsetser vil påvirke fordelingen av disponibel kvote. Som det fremgår av vedlegg 2 har trålgruppens andel av disponibel kvote økt over tid. Vedlegg 2 gir en oversikt over fordelingen mellom konvensjonelle fartøy og trålgruppen i perioden 2000 – 2022. Dersom man skulle ha valgt prosentsetser basert på historiske gjennomsnitt, ville valg av tidsserie påvirke utregningen: Å velge en tidsperiode siste 10 årene vil være til fordel for trålgruppen. Dersom perioden 2000–2022 legges til grunn dempes denne virkningen noe.

I tabell 5 er det lagt til grunn at prosentsetserne til konvensjonelle havfiskefartøy er uendret og lik 12,81 pst. Modell 1- 4. Tabell 5 illustrerer at en videreføring av gjeldende prosentsetser til konvensjonelle havfiskefartøy (12,81 pst.) i fordelingen av konvensjonell gruppes kvote i et system hvor kvoten til åpen gruppe trekkes fra norsk kvote, vil medføre en negativ fordelings effekt for konvensjonelle havfiskefartøy. Effekten vil være positiv for lukket gruppe.

#### **Vurdering av prosentsetser for konvensjonell havfiskefartøy**

I tabell 6 presenteres alternative prosentsetser i fordelingen mellom konvensjonelle havfiskefartøy og lukket gruppe. Denne oversikten viser hvordan fordelings effekten kan reduseres også for denne gruppen.

**Tabell 6:** Oversikt over differansen mellom gjeldende system og et system hvor åpen gruppe trekkes fra norsk kvote, endrede prosentsetninger til trålgruppen og konvensjonell gruppe, samt endrede prosentsetninger til konvensjonelle havfiskefartøy og lukket gruppe

	<b>Modell 2</b> 33 pst. / 67 pst.	<b>Modell 3</b> 33,5 pst. / 66,5 pst.	<b>Modell 4</b> 34 pst. / 66 pst.
<b>Konvensjonell kvote</b>	+ 3 635	+ 2 158	+ 681
<b>Konvensjonell hav</b> (13,50 pst.)	- 806	- 1 006	- 1205
<b>Lukket gruppe</b> (86,5 pst.)	+ 4 441	+ 3 164	+ 1 886
<b>Konvensjonell hav</b> (14,00 pst.)	+ 183	- 23	- 230
<b>Lukket gruppe</b> (86 pst.)	+ 3 452	+ 2 181	+ 911
<b>Konvensjonell hav</b> (14,2 pst.)	+ 579	+ 369	+ 160
<b>Lukket gruppe</b> (85,8 pst.)	+ 3 056	+ 1 788	+ 521

### **Vurdering av trålstige**

Dersom trålstigen gjeninnføres og anvendes i fordelingen av disponibel kvote vil kvoten til trålgruppen økes og kvotene til åpen gruppe, konvensjonelle havfiskefartøy og lukket gruppe reduseres. Differansen mellom trålstigen og gjeldende system er demonstrert i tabell 7. I dette høringsbrevet er norsk kvote for 2022 brukt som forutsetning for utregningene for alle modellene.

**Tabell 7:** Oversikt over differansen mellom gjeldende system og trålstigen for fordelingen av disponibel kvote

<b>Disponibel kvote</b>	<b>Modell 5 - trålstige</b>
Trål	2 054
Konvensjonell gruppe	-2 054
Konvensjonell hav	-263
Lukket gruppe	- 1 427
Åpen gruppe	- 364

Trålstigen baserer seg på at kvoten til åpen gruppe trekkes fra konvensjonell gruppes kvote etter fratrukk for kvoten til konvensjonelle havfiskefartøy. Størrelsen på kvoten til lukket gruppe påvirkes dermed av kvoten til åpen gruppe.

Det har vært tilfeller hvor fartøyene i åpen gruppe samlet har fisket mer enn sin gruppekvote. Dette kan være begrunnet i flere faktorer som høy deltakelse i gruppen, høye maksimalkvoter, god tilgjengelighet m.m. Dette har medført administrative kostnader og uro mellom fartøygruppene. Myndighetene har fått flere henvendelser og innspill rundt innretningen av åpen gruppes fiske etter torsk og hvem som bør bidra til å saldere for slike uttak. Videre har det aktualisert ressursfordelingsdebatten. Samlet kan dette tale for at kvoten til åpen gruppe bør skilles fra kvotene til de lukkede gruppene.

Trålstigen ble utformet i 1994 under andre samfunnsmessige- og bedriftsøkonomiske forutsetninger enn i dag. I 1994 var det nesten 4 000 fartøy som deltok under maksimalkvoteregulering (åpen gruppe), mens fartøykvoteordningen (lukket gruppe) hadde om lag 3 400 deltakende fartøy. Dette var første året de 81 konvensjonelle havfiskefartøyene på og over 28 meter ble skilt ut som en egen gruppe. På samme tid var det om lag 115 torsketrålere, hvorav mange var ferskfisktrålere tilknyttet fiskeindustribedrifter (filetanlegg) og som leverte sine fangster i overensstemmelse med dette. Lønnsomhetsundersøkelsen viste i 1994 en gjennomsnittlig driftsmargin (for om lag 2 800 fartøy i bunnfiskeriene) på 10,8 pst. - det beste siden 1986. Gjennomsnittet for femårsperioden fra 1990 til 1994, var på 5,9 pst.

Deltakelsen har siden 1994 endret seg betydelig. I dag er det om lag 2 200 fartøy i åpen gruppe og nærmere 1 700 fartøy i lukka gruppe. Videre er det 26 konvensjonelle havfiskefartøy og 36 torsketrålere som i hovedsak leverer fryst fisk. For siste Lønnsomhetsundersøkelse (2020) var gjennomsnittlig driftsmargin for de om lag 1750 bunnfiskfartøyene på 15,1 pst, med et gjennomsnitt for perioden 2016-2020 på 18 pst.

Deltakelse og lønnsomhet i fiskeriene har med andre ord utviklet seg over tid. Som det fremgår av vedlegg 2 har også trålgruppens andel av disponibel kvote økt over tid. Vedlegg 2 gir en oversikt over fordelingen mellom konvensjonell fartøy og trålgruppen i perioden 2000 – 2022. Departementet imøteser innspill om trålstigen er den beste mekanismen for å skjerme den minste og minst mobile flåten.

Norges Fiskarlag har trukket frem at en gjeninnføring av trålstigen vil ivareta intensjonen om å gi kystnære fartøy høyere kvote ved lavere totalkvotenivå. Departementet viser til at nivået på norsk totalkvote på nordøstarktisk torsk har vært stabilt og høyt over tid. Siden 2010 har den norske kvoten vært over 282 729 tonn. Videre har Norge og Russland mål om å maksimere det langsiktige uttaket av torsk, og i den gjeldende forvaltningsplanen skal den totale kvoten ikke variere med mer enn 20 prosent mellom år. Dersom totalkvotenivået likevel skulle reduseres så kraftig at kystflåten ikke vil ha anledning til å drive et lønnsomt fiske, vil norske myndigheter kunne vurdere tiltak som blant annet endringer i fordelingen av kvoten i tråd med havressurslovens formål om: *«å sikre ei berekraftig og samfunnsøkonomisk lønsam forvaltning av dei villlevande marine ressursane og det tilhøyrande genetiske materialet og å medverke til å sikre sysselsetjing og busetjing i kystsamfunna.»*

Næringsorganisasjonene vil også i de årlige reguleringshøringene kunne spille inn tiltak som vil øke kvoten til kystfartøy dersom det er slik at trålstigen ville ha medført en høyere kvote for kystflåten. Ved en fast andel vil hensynet til kystflåten kunne ivaretas i det årlige

reguleringsarbeidet. I kvotemeldingen ble det trukket frem at særlig torskeavhengige fartøy som fisket kystnært kunne få et kvotetillegg dersom den nasjonale kvoten ble under 270 000 tonn for å ivareta prinsippet om at kystflåtens andel av totalkvoten økes ved synkende kvoter. Departementet imøteser innspill fra høringsinstansene vedrørende hvilke nivå på den disponible kvoten som vil innebære drifts- og lønnsomhetsutfordringer for kystflåten.

En modell som ikke er vurdert i dette høringsnotatet er en stige hvor, til forskjell fra «trålstigen», kvoten til åpen gruppe trekkes fra norsk kvote og hvor det anvendes en dynamisk fordelingsmekanisme (stige) for de lukkede fiskeriene.

En ulempe ved å gjeninnføre trålstigen er at innføringen av faste kvotefaktorer var ment å forenkle kvotefordelingssystemet. Gjeninnføring av trålstigen som et unntak fra disse faste kvotefaktorene vil gjøre fordelingen mer komplisert, både for forvaltningen og for næringsaktørene.

## **5. Øvrige administrative og økonomiske konsekvenser**

Endringer i praksisen for fordeling av norsk kvote for nordøstarktisk torsk kan medføre økonomiske og administrative kostnader. Det er på generelt grunnlag ønskelig å legge til rette for et regelverk og fordelingsystem som er forenklerende, snarere enn kompliserende.

Forenklinger i gjeldende system kan redusere administrative kostnader og legge bedre til rette for digitalisering.

Dersom det innføres unntak fra de faste kvotefaktorene ved at man for eksempel innfører trålstigen og/eller andre mekanismer, vil dette få konsekvenser av administrativ karakter ved at det vil kunne komplisere forvaltningens oppgave med håndtering av fordelingene. I tillegg vil det kunne være kostnadskrevede for de enkelte aktørene i fiskerinæringen dersom man innfører systemer som er vanskelige å forstå. Videre vil valg av prosentsatser i fordelingen av norsk kvote kunne medføre endringer i en fartøygruppes kvote, men vil i ulik grad påvirke – eller ikke påvirke – det enkelte fartøyets kvote. Dette vil avhenge av prosentsats, antall fartøy i gruppen og hvordan kvotene reguleres.

## **6. Avsluttende kommentarer**

I det videre arbeid med å vurdere endringer i fordelingsystemet for nordøstarktisk torsk ber departementet om generelle merknader til høringsnotatet. Videre ber departementet om innspill på følgende problemstillinger:

- 1) Det bes om en vurdering av hver av de 5 modellene.
- 2) Det bes om en vurdering av om gjeldende system for kvotefordeling bør videreføres.
- 3) Det bes om en vurdering av nye prosentsatser for fordelingen av den disponible kvoten etter fratrukk for kvoten til åpen gruppe.
- 4) Det bes om eventuelle forslag til nye eller justerte modeller.
- 5) Det bes om en vurdering av hvilken effekt ulike modeller vil ha over tid.
- 6) Det bes om en vurdering av om det er andre spørsmål enn de som omtales i dette drøftingsnotatet som bør hensyntas.

## Vedlegg 1

Landsmøtevedtak 7/2001 i Norges Fiskarlag:

### ***Torsk nord for 62°N***

*Landsmøtet registrerer at utvalget har foreslått å redusere andelen til konvensjonelle redskap nederst på stigen (ved 130.000 tonn), mens andelen er foreslått økt på toppen av stigen (ved 330.000 tonn). Landsmøtet konstaterer at den operasjonen utvalget her har gjort ikke følger prinsippet som ble etablert i forbindelse med trålstigen som ble vedtatt for årene 1990-1994, om at konvensjonelle redskaper skulle skjermes ved lave torskekvoter. Landsmøtet mener at dette prinsippet fortsatt må gjelde, og kan således ikke støtte utvalgets forslag på dette punkt. Landsmøtet går på denne bakgrunn inn for at torsk nord for 62°N skal fordeles mellom konvensjonelle redskaper og trål som følger:*

#### *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.*

*Landsmøtet legger til grunn at kvoten av norsk kysttorsk skal inngå i beregningsgrunnlaget for fordelingen mellom konvensjonelle fartøyer og trål.*

*Landsmøtet slutter seg til utvalgets forslag om at kvotefordelingen mellom konvensjonelle redskaper over og under 28 meter videreføres. Det innebærer at fartøyer over eller lik 28 meter får 12,81% av den konvensjonelle kvoten. Landsmøtet er videre enig med utvalget i at fartøyene i gruppe II gis 10% av den konvensjonelle kvoten.*

*Landsmøtet støtter også utvalgets forslag om at 750 tonn av trålernes gruppekvote av torsk skal avsettes til trålere med seitråltillatelse for å dekke opp bifangst av torsk ved fiske etter andre fiskeslag.*

## Vedlegg 2: Fordeling av norsk kvote for norskarktisk torsk 2000–2022

Ar	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<b>Norsk totalkvote</b>	193400	195335	195335	195435	224600	225700	219700	199500	202413	244100	282729	337269	357196	472340	466439	414920	417518	412011	356418	333956	343377	430674	336467
<b>Avsetninger:</b>																							
Forskning og undervisning					7000	7000	7000	7000	7000	7000	7000	7000	7000	7000	513	749	707	687	703	793	933	969	971
Ungdoms- og rekreasjonsfiske										3500	7000	7000	7000	7000	7000	7000	7000	7000	7000	7000	7000	7000	7000
Kystfiskekvoten													3000	3000	3000	3000	3000	3000	3000	3000	3000	3876	3028
Kvotebonus levendelagring									200	300	300	300	300	1000	4000	4000	4000	4000	4000	3000	2500	2500	2500
Rekutteringsordningen																		4020	5262	5410	5300	4927	6689
Rekutteringskvoter (åpen gruppe)																							150
Innbl. torsk i loddefisket														600	200	500			500				100
Distriktskvoteordning																			3000				
Tilleggskvoter havfiskeflåten																3680						6250	
Tilbakeført tredjelandskvote (ufordelt)											4684												
Styrket bifangstordning kystgruppen											3000												
Overfiske åpen gruppe																				6710			
<b>Sum avsetninger</b>	-	-	-	-	7000	7000	7000	7000	7200	10800	21984	14300	17300	18600	14713	18929	14707	18707	23465	25913	18733	25522	20438

<b>Disponibel kvote</b>	193400	195335	195335	195435	217600	218700	212700	192499	195213	233300	263745	322969	339896	453740	451726	395991	402811	393304	332953	308043	324644	405152	316029
<b>Trål (tonn)</b>	57250	57878	57878	57919	65693	66091	63959	56903	57842	71343	81535	105998	112166	148348	146527	130677	132928	129790	109874	98984	106710	129649	101129
<b>Trål (%)</b>	29,60%	29,63%	29,63%	29,64%	30,19%	30,22%	30,07%	29,56%	29,63%	30,58%	30,91%	32,82%	33,00%	32,69%	32,44%	33,00%	33,00%	33,00%	33,00%	32,13%	32,87%	32,00%	32,00%
<b>Konvensjonell (tonn)</b>	136150	137457	137457	137516	151907	152609	148741	135596	137371	161957	182210	216971	227730	305392	305199	265314	269883	263514	223079	209059	217934	275503	214900
<b>Konvensjonell (%)</b>	70,40%	70,37%	70,37%	70,36%	69,81%	69,78%	69,93%	70,44%	70,37%	69,42%	69,09%	67,18%	67,00%	67,31%	67,56%	67,00%	67,00%	67,00%	67,00%	67,87%	67,13%	68,00%	68,00%