

Fiskeridirektoratets hørings svar til NOU 2014: 16 Sjømatindustrien

1	Innledning	2
2	Samfunnskontrakten	3
2.1	Endringer i fiskeripolitikken siden 1980-tallet	4
2.2	Ressursrente og ressursrentebeskatning	8
3	Utvalgets forslag til tiltak vedrørende ressursforvaltningen	10
3.1	Styrket ressursforskning (s. 96–97)	10
3.2	Friere redskapsvalg (s. 100-102)	11
3.3	Stabiliseringsbetingelser i høstingsregler (s. 108-109).....	11
3.4	Sesongutjevning (s. 110–111)	12
3.5	Kvotefleksibilitet (s. 111)	12
3.6	Bonusordningen for levendefangst (s. 111).....	13
3.7	Regelverkharmonisering for veiing av fisk internasjonalt (s. 115)	13
3.8	Kontroll med ressursuttaket (s. 116-117)	13
4	Utvalgets forslag i tilknytning til deltakelsen i fisket	15
4.1	Aktivitetskravet – sjømatindustriens eierskap i fiskeflåten (s. 97 – 100).....	16
4.2	Leveringsplikt, bearbeidingsplikt og aktivitetsplikt (s. 105 – 108).....	26
4.3	Strukturkvoter – oppheving av kvotetak (s. 102–104)	34
4.4	Strukturkvoter – spesialisering av kvoteportefølje (s. 102 – 104).....	41
4.5	Fartøyutforming – herunder ombordproduksjon (s. 100 – 102).....	42
5	Utvalgets forslag til tiltak vedrørende førstehåndsomsetningen.....	45
6	Utvalgets øvrige forslag	47
7	Avslutning – mot en ny samfunnskontrakt?	48
8	Referanseliste	51

Bergen, 22. april 2015

1 Innledning

Et hovedpunkt i Sjømatindustriutvalgets mandat er å «*Foreslå tiltak for sjømatindustrien som kan bidra til at fiskeressursene anvendes på en måte som bidrar til høyest mulig verdiskaping gjennom hele verdikjeden.*» Sjømatindustrien defineres som «*den delen av verdikjeden som begynner når råstoffet kommer på kaikanten/opp fra merd og frem til videreforedler eller sluttforbruker, i Norge eller i utlandet.*» Selv om fokus i mandatet er å komme med forslag som angår den landbaserte delen av næringen, åpner altså mandatet for å se på verdiskapingen i hele verdikjeden.

Det sentrale begrepet i mandatet er «høyest mulig verdiskaping», og utvalget drøfter verdiskapingsbegrepet i kapittel 4.2. Samlet verdiskaping kan etter Fiskeridirektoratets vurdering grovt sett tenkes økt ved:

- 1) Økt primærproduksjon i fiske og havbruk, bedre kvalitet på råstoffet og større grad av råstoffutjevning over sesonger og mellom år.
- 2) Økt bearbeidingsgrad, under forutsetning av at dette er bedriftsøkonomisk lønnsomt.
- 3) Kostnadskutt og utløsning av synergier gjennom strukturrasjonalisering, endret organisering av verdikjeden, effektivisering, bedre råstoffutnyttelse, automatisering og kompetanseheving.

Utvalgets forslag vedrørende punkt 1 har karakteren av innspill til problemstillinger som vil måtte vurderes i en videre sammenheng enn det mandatet og utvalgets sammensetning og analyse åpner opp for.

Til punkt 2 er det lite i utvalgets vurderinger og tilrådninger som tyder på at det utløses et betydelig verdiskapingspotensial gjennom økt bearbeiding. Fiskeridirektoratet deler den generelle vurderingen av at det særegne norske lønns- og kostnadsnivået utgjør en klar begrensning med tanke på å kunne utløse vesentlig økt verdiskaping ved å «skjære mer i fisken». Selv om et vedvarende lavt oljeprisnivå fremover skulle bidra til å dempe den særnorske kostnadsveksten og varig svekke kronekursen, synes det realistisk å legge til grunn at norsk fiskeri- og havbruksnæring fortsatt vil være preget av stor grad av råvare- og halvfabrikatproduksjon, selvsagt med nisjer av lønnsom ferdigvareproduksjon.

Etter Fiskeridirektoratets vurdering utgjør i tillegg bedre utnyttelse av restråstoff et potensial for økt verdiskaping. Foruten bedre utnyttelse av restråstoff i hvitfisksektoren ligger det et latent potensial for betydelig verdiskaping fra «nytt» restråstoff i pelagisk sektor. For å utløse et slikt potensial må en gjennom innovasjon og markedsbearbeiding klare å øke filetproduksjonen av sild og makrell på bekostning av andelen som i dag eksporteres rundfrossen.

Utvalgets anbefalte hovedstrategi for å øke verdiskapingen synes å være punkt 3; kostnadskutt og forventede synergier som kan oppnås gjennom innovasjon, kompetanseheving, strukturrasjonalisering og vertikal integrasjon.

Troen på vertikal integrasjon som en viktig utløser av muligheter for økt verdiskaping fortøner seg for øvrig som en bærebjelke i utvalgets vurderinger og forslag. I del 4 vil vi

kommentere dette nærmere basert på de erfaringene med vertikal integrasjon som faktisk er gjennomført i norsk fiskeindustri.

Utvalget har hatt som sitt mandat å se på lønnsomhet og verdiskaping i hele fiskeindustrien. Etter gjennomlesing sitter vi likevel igjen med et hovedinntrykk av at dette først og fremst er blitt en rapport myntet på problemstillinger knyttet til hvitfiskeindustrien, og da i særdeleshet til utfordringene i filetindustrien.

Et annet hovedinntrykk, som gjerne er en følge av ovennevnte, er at de tiltakene som vil få de mest dyptgripende fiskeri- og distriktspolitiske konsekvenser, finnes blant forslagene i kapittel 15 som er rettet inn mot fangstleddet. Det er en svakhet at konsekvenser av disse til dels omfattende forslagene ikke er gjort til gjenstand for en mer grundig analyse og vurdering, også sett opp mot andre fiskeri- og distriktspolitiske mål. Selv om distriktspolitiske mål kan tillegges ulik politisk vekt, legger Fiskeridirektoratet til grunn at slike mål fortsatt vil være en viktig del av fiskeripolitikken, også i en situasjon hvor næringen og produksjonen av sjømat står overfor nye og mer krevende utfordringer i en endret global markedssituasjon. Før vi går inn på de enkelte forslagene i utvalgets rapport finner vi derfor i del 2 av vår høringsuttalelse grunn til å se nærmere på utviklingen av fiskeripolitikken de siste 25–30 år, og på den samfunnskontrakten som kan sies å ha vokst fram og som danner grunnlaget for dagens politikk.

Høringsuttalelsen er for øvrig bygget opp slik at vi i del 3 kommenterer utvalgets forslag som berører ressursforvaltningen, i del 4 forslag som gjelder deltakelsen i fisket, i del 5 forslag vedrørende førstehåndsomsetningen og i del 6 øvrige forslag. Avslutningsvis vender vi i del 7 tilbake til om det er et behov for å justere den nåværende samfunnskontrakten. Sideangivelser i våre overskrifter refererer til hvor i utvalgets rapport de enkelte forslag er omtalt.

2 Samfunnskontrakten

Kapittel 6 i utvalgets rapport omhandler målkonflikter i fiskeripolitikken og i hvilken grad en legitim avveining av mål og verdiprioriteringer kan sies å ha ledet til en avklart samfunnskontrakt, eller om situasjonen best kan beskrives ved at det eksisterer en uløst målkonflikt. Utvalget konkluderer med at samfunnskontrakten kommer til forskjellig uttrykk i ulike deler av næringen, at den er dynamisk og endres i takt med strukturelle endringer, konkurranseforhold og politiske prioriteringer. På side 25 i rapporten hevder imidlertid utvalget at:

«... med enkelte viktige endringer har de fiskeripolitiske målene ligget fast de siste 30 årene.»

Et sentralt utgangspunkt for utvalgets analyse av situasjonen i fiskeri- og havbruksnæringen er altså at målene har ligget fast, og man redegjør ikke nærmere for hvilke «... viktige endringer ...» det er som eventuelt kunne modifisere dette utgangspunktet. Etter Fiskeridirektoratets vurdering er dette uheldig idet en slik vurdering ville lagt til nye føringer og kunne ledet til andre konklusjoner og forslag til tiltak.

2.1 Endringer i fiskeripolitikken siden 1980-tallet

Etter Fiskeridirektoratets vurdering har det uomtvistelig skjedd vesentlige fiskeripolitiske endringer siden 1980-tallet. Ikke minst for villfisksektoren har endringene vært svært omfattende. Spesielt gjelder dette fangstleddet. Vi trenger ikke her å gå nærmere inn på de store endringene som har skjedd i relasjon til havbruksnæringen.

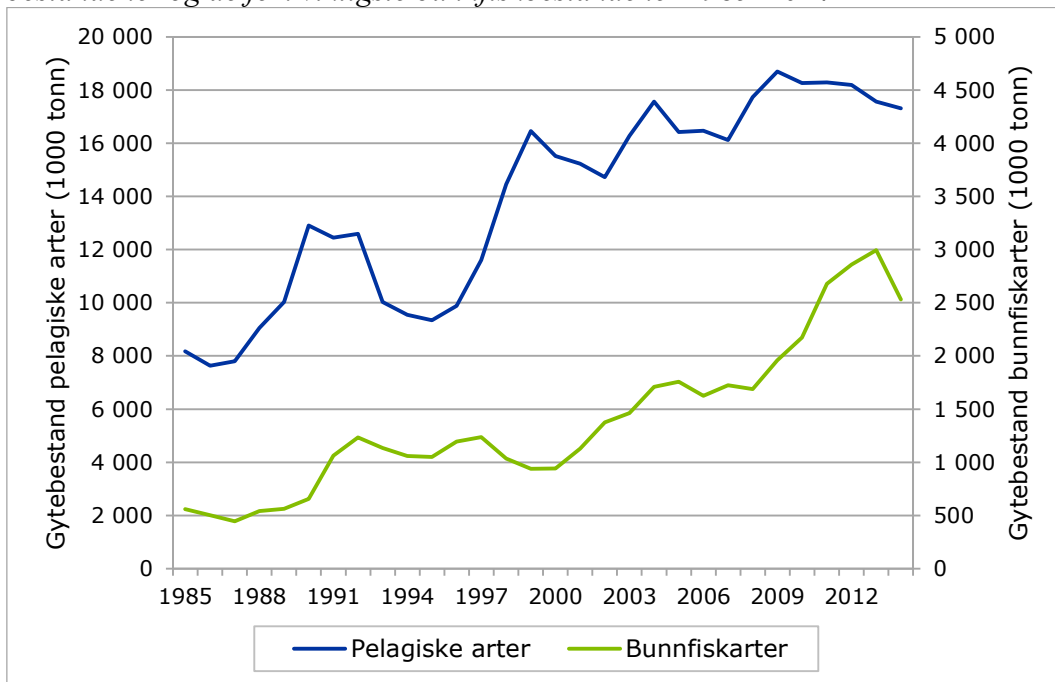
Veldig kort beskrevet var det fiskeripolitiske hovedmålet på 1970- og 1980-tallet knyttet til bosetting og sysselsetting; et sekundærmål om at næringen måtte være tilstrekkelig lønnsom til å kunne overleve ble oppnådd ved til dels betydelige subsidier (i 1981 tilsvarte subsidier ca. 30 % av førstehåndsverdien), og et tredje mål om økologisk bærekraft ble på langt nær ivaretatt. Prissubsidiene på hvitfisk, som ble utbetalt på første hånd, bidro til opprettholdelse av et minimum av lønnsomhet i flåten, men også til at landindustrien fikk tilgang til råstoff til lavere priser enn de ellers ville ha fått. Prissubsidiene ble dessuten innrettet slik at de spesielt kom den minst lønnsomme delen av fiskeindustrien til gode, i første rekke produksjon av frossen filet av hvitfisk.

Gradvis vokste det fram en faglig og senere også en alminnelig politisk erkjennelse av at denne politikken totalt sett ikke var bærekraftig, verken på kort eller lang sikt. Som følge av dette har de fiskeripolitiske målene over tid i realiteten byttet rekkefølge. Økologisk bærekraft er etter hvert allment godtatt som en grunnleggende forutsetning for å kunne nå øvrige fiskeripolitiske mål, og en tilfredsstillende lønnsomhet (uten subsidier) sammenlignet med andre næringer vurderes som en nødvendig forutsetning for hva man ellers kan oppnå av fiskeripolitiske mål.

I praktisk politikk har omleggingen av fiskeripolitikken blant annet medført avskaffelse av subsidiene, stenging av allmenningen, fordeling av alle de viktigste fiskeressursene på flåtegrupper og enkeltfartøy, og innføring av strukturtiltak for å få bukt med overkapasiteten i flåteleddet. Subsidiefinansierte kondemneringsordninger er etter hvert avløst av strukturvoteordninger der fiskerne på individuell basis har kunnet kjøpe ut yrkesbrødre som frivillig velger å forlate yrket.

I tillegg til gunstige naturgitte betingelser for rekruttering og vekst i sentrale fiskebestander har disse omfattende og grunnleggende endringene i fiskeripolitikken, sammen med en lang rekke tiltak nasjonalt og internasjonalt for å bedre beskatningsmønstre og redusere fisketrykket, medført at fiskeressursene i dag i stor grad er gjenoppbygget. De fem økonomisk viktigste pelagiske bestandene for norsk fiskerinæring har nå en samlet gytebestand som er mer enn det doble av hva de var på slutten av 1980-tallet, mens de fem viktigste bunnfiskbestandene er femdoblet.

Figur 1. Utvikling i samlet gytebestand for de fem økonomisk viktigste pelagiske bestandene¹ og de fem viktigste bunnfiskbestandene² 1985–2014



¹⁾ Makrell, NVG-sild, Nordsjøsild, Barentshavlodde og kolmule

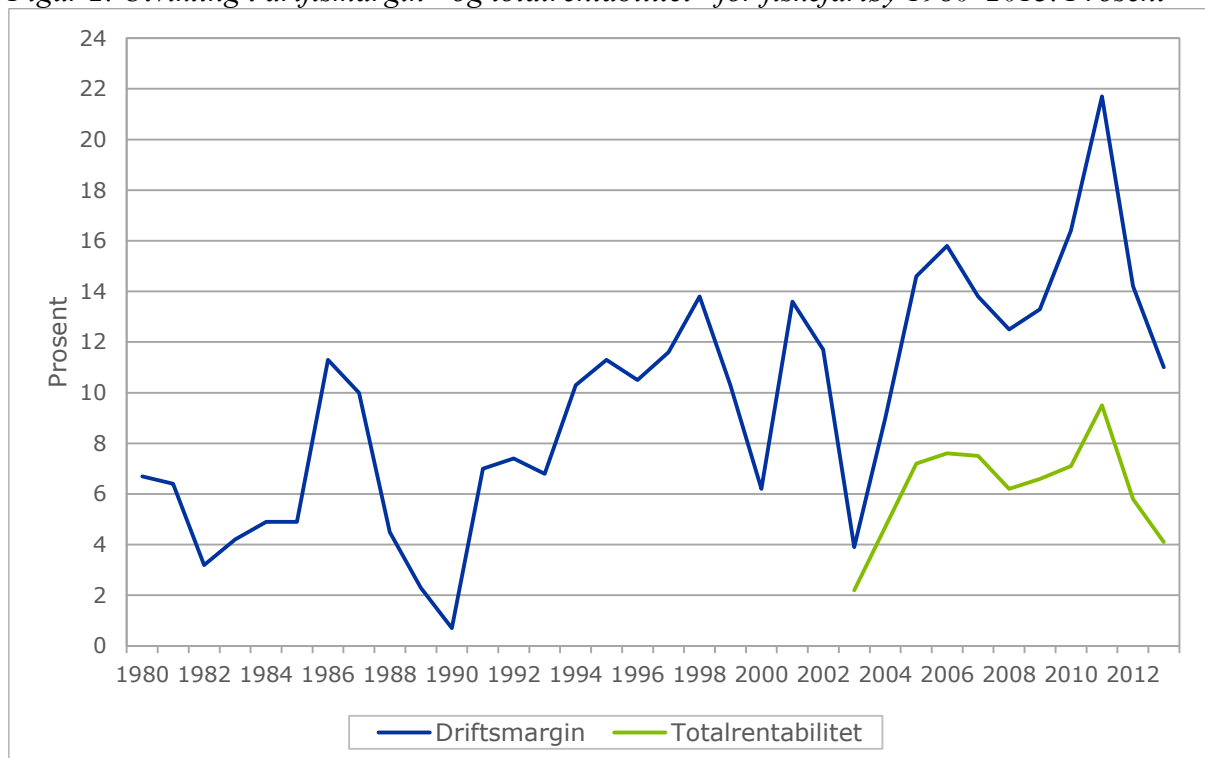
²⁾ Nordøstarktisk torsk, hyse, sei og blåkkeite og Nordsjøsei

Kilde: Det internasjonale havforskningsrådet (ICES)

I mange sammenhenger benyttes størrelsen driftsmargin for å si noe om utviklingen i lønnsomhet. Fiskeridirektoratets lønnsomhetsundersøkelse viser at fiskeflåtens gjennomsnittlige driftsmargin, som (med subsidier) var rundt 5 % på 1980-tallet, de siste ti årene har ligget på 10-15 %, uten subsidier. For gjennomsnittsfartøyet må dette sies å være et akseptabelt nivå sammenlignet med andre næringer.

Totalkapitalrentabilitet eller totalrentabilitet, som beregner avkastningen på den totale kapitalen, er et annet og i enkelte sammenhenger mer treffsikkert lønnsomhetsmål. I lønnsomhetsundersøkelsen for fiskeflåten har vi bare tallgrunnlag tilbake til 2003 til å beregne totalkapitalrentabilitet. Denne størrelsen bør som et absolutt minimum være på nivå med den avkastningen man ville fått ved å sette pengene i banken. Fra og med 2004 ser vi at gjennomsnittlig totalkapitalrentabilitet i fiskeflåten tilfredsstillende et slikt krav.

Figur 2. Utvikling i driftsmargin¹⁾ og totalrentabilitet²⁾ for fiskefartøy 1980–2013. Prosent



¹⁾ Driftsmargin = (driftsresultat/driftsinntekter) * 100

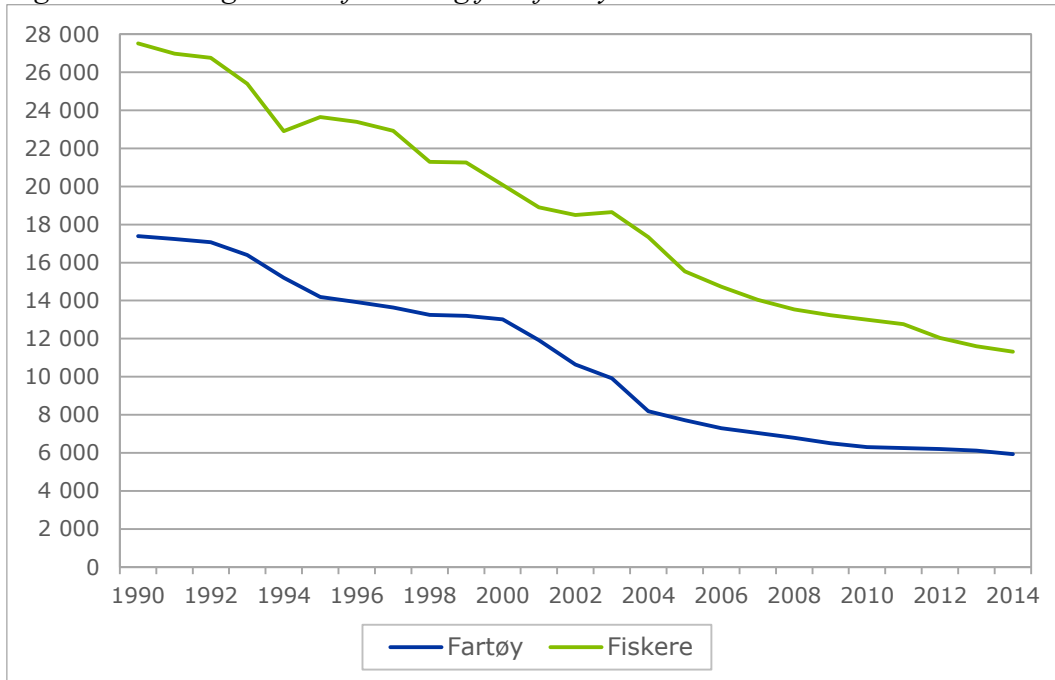
²⁾ Total(kapital)rentabilitet = (ordinært resultat før skatt + finanskostnader)/totalkapital * 100

Kilde: Fiskeridirektoratet

De negative effektene av disse gradvise endringene i fiskeripolitikken, sett opp mot distriktpolitiske mål, er at antall fiskere i løpet av de siste 25 år er redusert med 59 %, fra 27 500 til 11 300 fiskere, mens flåten er bygget ned med hele 66 %, fra 17 400 til 5 950 fartøy, med de konsekvenser dette har hatt for bosetting og sysselsetting, ikke bare for fangstleddet men også for industrien på land. Nedbyggingen har likevel hittil kunnet skje i en periode med gjennomgående gode alternative sysselsettingsmuligheter i andre sektorer. Dermed har norsk økonomi og samfunn kunnet absorbere ledig arbeidskraft uten store nasjonale eller regionale negative økonomiske og sosiale konsekvenser. Fiskeindustriens samtidige og vedvarende behov for å importere arbeidskraft bidrar til å bekrefte dette. Dette betyr selvsagt ikke at nedbyggingen ikke kan ha hatt store negative konsekvenser i enkelte lokalsamfunn.

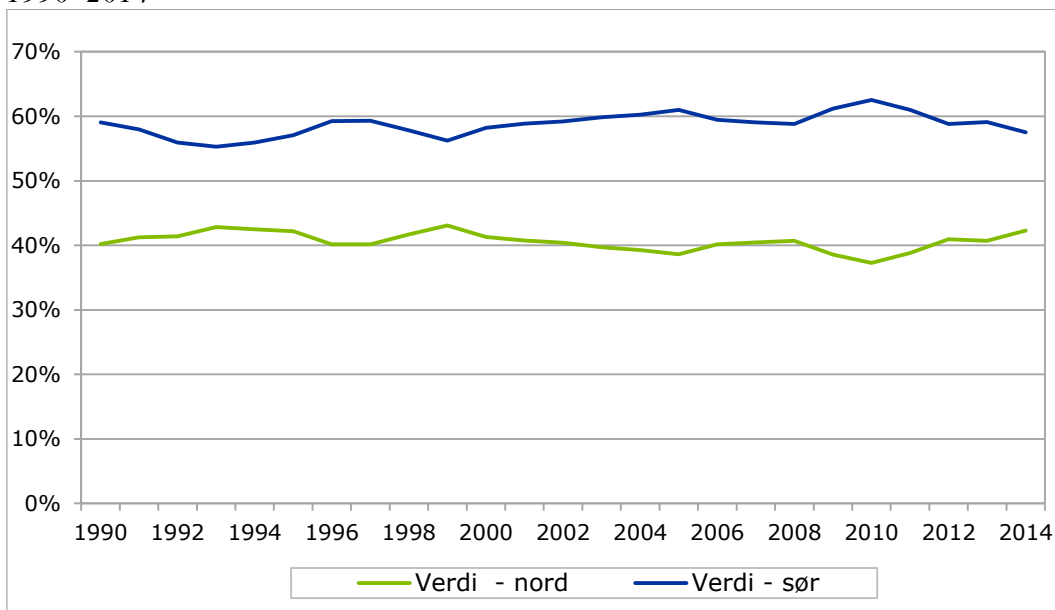
Utsiktene for norsk økonomi fremover kan imidlertid innebære at en videre nedbygging vil måtte skje under mer krevende forutsetninger med tanke på alternative sysselsettingsmuligheter. Dette skulle tilsi varsomhet med tiltak som kan innebære store strukturelle endringer på kort tid.

Figur 3. Utvikling i antall fiskere og fiskefartøy 1990–2014



Kilde: Fiskeridirektoratet

Figur 4. Andel av samlet førstehandsverdi fordelt på fartøy hjemmehørende i nord¹⁾ og sør¹⁾ 1990–2014



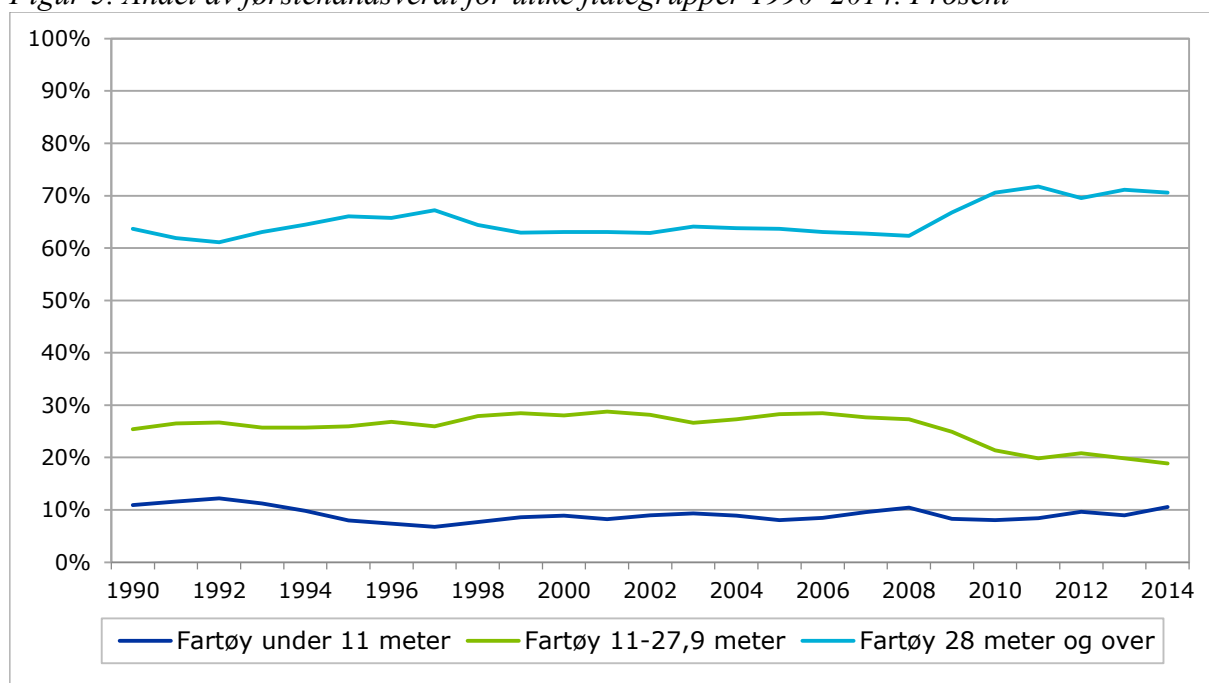
¹⁾ Nord inkluderer fangst for fartøy fra Finnmark, Troms og Nordland, mens Sør omfatter fartøy fra resten av landet.
Kilde: Fiskeridirektoratet

Ved nedbygging av flåten har sentrale distrikts- og fordelingspolitiske mål om stabilitet i regional fordeling av fiskemuligheter og opprettholdelse av en variert flåtestruktur vært forsøkt ivarettatt gjennom ulike reguleringsvirkemidler. Selv med en så omfattende flåtenedbygging viser figur 4 at en ved hjelp av kvotefordelingspolitikken, distriktsbindinger etc., over tid har klart å opprettholde en forbausende grad av stabilitet i fordelingen av fiskemuligheter målt i fangstverdi mellom fartøy fra henholdsvis Nord- og Sør-Norge.

Andelen av samlet fangstverdi som er ilandbrakt av fartøy hjemmehørende i Nord-Norge har ligget stabilt rundt 40 % i hele perioden.

Også med hensyn til fordeling av fangstverdi mellom små og store fartøy har en i stor grad maktet å bevare en variert flåtestruktur. Figur 5 viser at andel av førstehandsverdien til sjarkflåten under 11 meter har ligget stabilt på ca. 10 % i hele perioden fra 1990 til 2014. Også for den øvrige kystflåten mellom 11 og 28 meter og for havfiskeflåten over 28 meter var andelen stabile frem til 2008. Da ble utskiftingsreglene for kystfiskefartøy liberalisert slik at fartøy under 28 meter kunne skiftes ut med fartøy over denne grensen. Andelen til fartøy mellom 11 og 28 meter er dermed redusert fra 25 % i 1990 til 19 % i 2014, og andelen for fartøy over 28 meter er økt tilsvarende, fra 64 til 71 % av samlet fangstverdi. Som en kan se av figuren skjedd denne endringen meget raskt, fra 2008 til 2010.

Figur 5. Andel av førstehandsverdi for ulike flåtegrupper 1990–2014. Prosent



Kilde: Fiskeridirektoratet

2.2 Ressursrente og ressursrentebeskatning

Fisk har som en knapp ressurs en verdi i seg selv, en verdi utover det som skapes gjennom selve innsatsen for å fange og bringe fisken på land. Det er denne verdien som kalles ressursrente eller grunnrente. Ressursrenten i fisket ble på 1980-tallet, når en inkluderer betydelige subsidier til næringen, mer enn brukt opp på å vedlikeholde en betydelig overkapasitet i fangstleddet. I senere tid er den brukt til

- Å kjøpe ut overkapasitet via strukturkvoteordningene for å oppnå en tilfredsstillende, subsidiefri lønnsomhet i den gjenværende fiskeflåten.
- Å opprettholde en differensiert og regionalt fordelt flåtestruktur med en landindustri tilpasset dette.
- Å opprettholde en samlet sett større fangstkapasitet enn det som strengt tatt ville vært nødvendig for å fiske opp tilgjengelige kvoter.

- d) Å tilgodese andre politisk prioriterte mål, som for eksempel opprettholdelse av leverings- og aktivitetsforpliktelser, bonusordninger for levendelagring, ferskfiskkvoteordninger, distriktskvoter, agnkvoter, rekrutteringskvoter, lærlingkvoter etc.
- e) I tillegg kan en hevde at noe av ressursrenten nå trekkes inn i form av avgifter til delvis dekning av myndighetenes forsknings-, forvaltnings- og kontrollutgifter og,
- f) endelig har deler av ressursrenten materialisert seg ved at enkelte fartøygrupper, og da spesielt innen pelagisk sektor, til tider har opplevd en avkastning langt over det normale. Noe av ressursrenten er altså realisert som superprofitt.

«Kontaktutvalget for strukturspørsmål» ledet av departementsråd Gunnar Kjønnøy i Fiskeridepartementet og med medlemmer fra Norges Fiskarlag og staten, la med sin innstilling fra april 1989 grunnlaget for den senere strukturpolitikken for fiskeflåten. I tilknytning til utvalgets konkrete forslag til frivillig strukturrasjonalisering i ringnotflåten, skrives følgende på side 51 om ressursavgift:

«En ringnottillatelse er en eksklusiv rett til å utnytte ressurser eid av fellesskapet. Utvalget tar ikke stilling til om det i prinsippet er rimelig at innehaverne av en slik eksklusiv rett betaler en skatt eller ressursavgift til fellesskapet. Vi vil anta at dette, i dagens situasjon med svak lønnsomhet, er en uaktuell problemstilling. Dersom den foreslåtte ordning for frivillig strukturrasjonalisering får virke etter hensikten, vil imidlertid spørsmålet kunne aktualiseres. Med en ressurstilpasset flåte burde ringnotfisket kunne oppnå en betydelig lønnsomhet. I en slik situasjon vil det kunne oppstå et sterkt press for å tildele nye ringnottillatelser eller å slippe andre fartøygrupper inn i fisket. Vi vil advare mot å redusere lønnsomheten ved å øke kapasiteten i fisket. Vår anbefaling vil være at en i stedet trekker inn en avkastning ut over det normale gjennom en ressursavgift.»

Dette var antagelig første gang spørsmålet om ressursrentebeskatning av fisket ble berørt i en offentlig utredning. Siden har spørsmålet vært drøftet ved flere anledninger, vi viser spesielt til Stortingsmelding nr. 21 (2006–2007) «Strukturpolitikk for fiskeflåten», som også oppsummerer tidligere politiske behandlinger av temaet. Temaet var også drøftet i forbindelse med behandlingen av den nye havressursloven. Havressurslovutvalget anbefalte å innføre en hjemmel i loven til å innkreve ressursavgift. Den politiske konklusjonen har imidlertid hver gang vært at man så langt ikke ser det hensiktsmessig å inndra (deler av) ressursrenten, men at denne best tilflyter kystsamfunnet gjennom de mekanismene som det er redegjort for i punktene a) –f) ovenfor. I havressursloven nøyde man seg med å etablere en hjemmel til å kunne innkreve en avgift for delvis dekning av statens utgifter til kontroll- og forskningsformål.

Mens spørsmålet om ressursrentebeskatning i form av en ressursavgift altså var en høyst teoretisk problemstilling for Kontaktutvalget i 1989, er dette som vist ovenfor i punkt f) ikke lenger tilfelle, og flere av sjømatindustriutvalgets anbefalinger gir ytterligere grunnlag for å hevde at tiden nå synes moden for å drøfte denne problemstillingen på nytt. Utvalgets flertall er selv så vidt inne på problemstillingen på side 104 i forbindelse med et forslag om å oppheve dagens begrensninger i strukturkvoteordningene, men nøyer seg da med følgende avsnitt:

«Oppmykning av strukturkvotebegrensningene vil kapitalisere store deler av den potensielle grunnrenten fra fiskeriene. For å ivareta politisk ønskede fordelingshensyn kan myndighetene vurdere å innføre en form for ressursrentebeskatning. Ut fra hensyn til at bedrifter skal foreta

store verdsetnings- og investeringsbeslutninger bør myndigheten klargjøre sin holdning til denne type beskatning og eventuelt nivå.»

Det er uklart for oss om dette betyr at utvalgets flertall faktisk foreslår innført ressursrente-beskatning, eller om avsnittet skal leses som at dersom myndighetene skulle komme på slike tanker, bør de av hensyn til kvoteinvestorer klargjøre dette. Når utvalget går så langt med hensyn til omfattende, til dels dramatiske forslag vedrørende strukturering av fangstleddet – som for øvrig også vil få store konsekvenser for industristrukturen, er det uansett en vesentlig svakhet ved rapporten at man ikke drøfter ressursrente og ressursrentebeskatning mer inngående.

Fiskeridirektoratet viser til at utviklingen i villfisksektoren siden 1990 kan beskrives som et skifte fra én samfunnskontrakt til en annen, der den nye samfunnskontrakten karakteriseres ved vektlegging av i rekkefølge: 1) økologisk bærekraft, 2) bedriftsøkonomisk lønnsomhet og 3) en anvendelse av ressursrenten som beskrevet ved punktene a) – f) ovenfor. Denne samfunnskontrakten ble på overordnet nivå stadfestet gjennom næringskomiteens langt på vei samstemte vurdering av ressursrentespørsmålet i sin innstilling til Stortingsmelding nr. 26 (2006–2007) om strukturpolitikken i fiskeflåten.

Sjømatindustriutvalgets flertallsforslag når det gjelder strukturpolitikken i fiskeflåten vil innebære en grunnleggende endring i hvordan ressursrenten skal anvendes, og hvem den skal tilfalle. Forslagene innebærer med andre ord i så fall at en ny samfunnskontrakt bør etableres.

3 Utvalgets forslag til tiltak vedrørende ressursforvaltningen

3.1 Styrket ressursforskning (s. 96–97)

Utvalget drøfter behovet for, og verdien av økt forskningsinnsats for å redusere usikkerheten i bestandsvurderinger og kvoterådgivning. Utvalget antyder at avkastningen av mer forskning kan være stor og *«... anbefaler en styrking av kunnskapsgrunnlaget om fiskebestander gjennom tilstrekkelig finansiering og effektiv bruk av ressurser i datainnsamling og bestandsestimering.»*

Det er vanskelig å være uenig i at ressursforskningen må sikres tilstrekkelig finansiering. Med totalt sett knappe ressurser til marin forskning, som innenfor rammen av en økosystembasert forvaltning også må prioriteres og anvendes innen et større felt enn ren bestandsrådgivning for de økonomisk viktigste bestandene, vil Fiskeridirektoratet likevel peke på at dagens ressursforvaltning og høstingsregler er rettet inn mot å legge til rette for et høyt og om mulig stabilt utbytte fra våre viktigste bestander, samtidig som en søker å holde dem innenfor trygge biologiske grenser. Klarer en å opprettholde store bestander, vil konsekvenser av usikkerhet i rådgivningen bli redusert. Fisker en «for mye» et år, vil det ikke ha dramatiske konsekvenser for bestanden, og fisker en «for lite» vil det i det minste for langlevende arter som torsk og sild i stor grad kunne betraktes som en inntektsutsettelse. Økt presisjon i bestandsvurderingene koster penger. Etablering av relativt store bestander har med andre ord bidratt til å dempe noe av det mest påtrengende behovet for kostnadskrevede presisjon i bestandsrådgivningen.

Fiskeridirektoratet vil peke på at gjennom økt bruk av brukerbetaling, for eksempel finansiert ved en økt forskningsavgift, vil graden av betalingsvillighet kunne bidra til å få testet ut en fornuftig dimensjonering og innretning på ressursforskningen. Så lenge bestandsrådgivningen er offentlig finansiert og langt på vei gratis for næringen, vil etterspørselen antagelig være uendelig stor.

3.2 Friere redskapsvalg (s. 100-102)

Utvalget behandler forslag om friere fartøy- og redskapsutforming under ett. Vi velger å behandle dette som to adskilte problemstillinger der friere fartøyutforming behandles sammen med øvrige spørsmål relatert til deltakelsen i fisket. Med hensyn til redskapsvalg er Fiskeridirektoratet enig i utvalgets vurdering om at det i de senere år har skjedd en oppmykning hva angår mulighetene for fritt valg av redskap. Fortsatt er det på noen områder mulighet for en ytterligere liberalisering, men det er viktig å understreke at mange av de begrensningene som fortsatt består er begrunnet ut fra målet om å begrense negative miljøeffekter eller uheldige beskatningsmønstre som har negativ effekt på den langsiktige samfunnsøkonomiske avkastningen. Det er hevet over tvil at nettopp tiltak for å redusere utkast og bedre beskatningsmønstre, sammen med høstingsregler, har gitt avgjørende bidrag til økt verdiskaping, ikke minst i hvitfisksektoren. Vi viser i denne sammenheng til en artikkel i Marine Policy der det er beregnet meget store økonomiske gevinster fra 1970-tallet til i dag på grunn av forbedret beskatningsmønster i torskefisket i Barentshavet. I mange sammenhenger vil det være motstrid mellom hva som på kort sikt oppfattes som et økonomisk og rasjonelt beskatningsmønster for den enkelte aktør, og hva som er samfunnsøkonomisk optimalt på lang sikt. I vurderinger av friere redskapsvalg vil det dessuten ofte være motstridende hensyn som må avveies. Ut fra negativ påvirkning på bunnhabitat er det for eksempel ikke ønskelig å øke omfanget av bunntåling ut over dagens nivå. En overgang til pelagisk trål i torsketrålfisket burde slik sett være positivt. Samtidig vet vi imidlertid av erfaring at et fiske etter torsk med pelagisk trål vil innebære en overhengende risiko for et urasjonelt beskatningsmønster med utkastproblemer og for store fangster av ungfisk.

Vi vil også påpeke at enkelte begrensninger i redskapsvalg skyldes næringens eget ønske om å begrense redskapsfriheten, for eksempel av fordelingshensyn eller for å gi like konkurranseforhold innenfor visse grupper hvor det er ulike muligheter for å bygge om fartøyet eller benytte ulike redskap.

3.3 Stabiliseringsbetingelser i høstingsregler (s. 108-109)

Utvalget drøfter ønskeligheten av stabilitetsbetingelser i høstingsreglene og konkluderer med at for hvitfisk er dette hensiktsmessig ut fra et markedsperspektiv. Fiskeridirektoratet vil understreke at introduksjonen av høstingsregler fra tusenårsskiftet og utover, som grunnlag for en bærekraftig kvotefastsettelse basert på føre-vår-prinsippet, har vært banebrytende i utviklingen av en bærekraftig norsk og europeisk ressursforvaltning. Høstingsreglene er å betrakte som en hjørnestein for bærekraftig verdiskaping i villfisksektoren. Stabilitetsbetingelsene er, som utvalget påpeker, et element i disse reglene som blant annet søker å ivareta markedsmessige hensyn. Behovet for slike stabilitetsbestemmelser vil variere avhengig av fiskeri, flåte og markedshensyn. Vi er nå inne i en periode hvor mange av disse høstingsreglene er gjenstand for revisjon, basert på de erfaringer som næring, forskning og forvaltning kan trekke fra de siste ti års bruk av slike regler. Blant annet skal høstingsreglene

for torsk, hyse og lodde i Barentshavet vurderes av Den blandede norsk-russiske fiskerikommisjon høsten 2015.

3.4 Sesongutjevning (s. 110–111)

Fiskeridirektoratet deler utvalgets vurdering om at «... *det er lite som tilsier at aktørenes tilpasning innenfor kvoteåret ikke gir det beste økonomiske utbyttet som helhet ...*». Fangsteffektivitet og lave fangstkostnader under skrei- og vårtorskefisket i første halvår må antas å slå vesentlig kraftigere ut i et samfunnsøkonomisk totalregnskap enn den merpris en eventuelt kan oppnå ved å flytte en større del av fisket til høsten.

I tillegg er det av avgjørende betydning at beskatningen av torsk i første halvår i hovedsak er rettet mot vandrende nordøstarktisk torsk, mens i annet halvår vil det kystnære fisket i hovedsak måtte beskatte kysttorsk. For nærmere opplysninger om bestandssammensetningen i kystfisket etter torsk per redskap, område og kvartal i 2012 og 2013, vises til tabell 2.4 på side 115 i ICES Arctic Fisheries Working Group Report 2014. Kysttorskbestandene har over lang tid vært i en dårlig forfatning og reguleringstiltakene, med fjordlinjer, Henningsværboksen etc., har søkt å vri beskatningen så langt råd over mot nordøstarktisk torsk. Selv om vi lykkes i å bygge opp kysttorskbestandene vil, på grunn av den store forskjellen i naturlig bestandsstørrelse, en bærekraftig fangst av kysttorsk aldri kunne utgjøre mer enn anslagsvis 5 % av totalfangsten av torsk nord for 62°N. En strategi der en søker å vri noe særlig mer av beskatningen over mot kystnære fangster av fersk torsk i annet halvår, er med andre ord verken samfunnsøkonomisk fornuftig eller økologisk bærekraftig. For å beskytte kysttorskbestandene vil eventuelle økte fangster i andre halvår derfor måtte hentes lenger til havs, og derved kreve større fartøy. På grunn av avstanden til land vil imidlertid slike fangster neppe oppfylle strenge krav til kvalitet i ferskfiskmarkedet, og økt omfang av ombordfrysing er i så fall ikke utenkelig som det endelige resultat i et slikt scenario.

Fiskeridirektoratet er dermed også enig i utvalgets fraråding når det gjelder eventuelt å endre kvoteåret. Utvalget peker på ulike årsaker til at andelen torsk levert i tredje tertial er redusert fra en situasjon med fritt fiske tidlig på 1980-tallet. Her kan vi supplere utvalgets vurderinger med å peke på at størrelsesforholdet mellom bestandene er totalt endret i kysttorskens disfavør siden 1980-tallet.

3.5 Kvotefleksibilitet (s. 111)

Fiskeridirektoratet er enig med utvalget i at ordninger med kvotefleksibilitet over årsskiftet i torskefiskeriene vil kunne virke positivt og bidra til bedre planlegging og redusert risiko for tap av fangstinntekt på slutten av året. Vi er imidlertid mer usikre på om en slik ordning etter en eventuell effekt det første året vil bidra til en varig økning av leveranser om høsten. En ordning der kystflåten gis mulighet til å overføre og/eller forskuttere kvote mellom kvoteår, kan også tenkes å resultere i ytterligere sterkere konsentrasjon av landinger i hovedsesongen siden flåteleddets fangsteffektivitet er høy og fangstkostnader da er lave. Kvotefleksibilitet på totalkvotenivå er innført i torske- og hysefisket fra i år. I kystfisket etter torsk og hyse vil det være en rekke utfordringer, blant annet knyttet til overregulerte kvoter og hvordan ulike særkvoteordninger skal innpasses, som må løses dersom slik fleksibilitet skal kunne innføres på fartøynivå. Et eget utvalg med deltagelse fra næringen arbeider nå med å se på disse problemstillingene. Fiskeridirektoratet vil legge fram forslag til implementering av kvotefleksibilitet mellom kvoteår i torskefiskeriene for Reguleringsmøtet juni 2015.

3.6 Bonusordningen for levendefangst (s. 111)

Blant de ulike spesielle kvoteordningene i torskefiskeriene, ordninger som vi ovenfor har vist kan betraktes som en anvendelse av ressursrenten, trekker utvalget fram ordningen med kvotebonus for levendefangst. Fiskeridirektoratet er enig med utvalgets konklusjon om at ordningen bare bør forsvares som et midlertidig virkemiddel for innovasjoner med det mål å utvikle bedriftsøkonomisk lønnsomme strategier for levendefangst. Ordningen kan ha noen kontrollutfordringer med hensyn til å få en korrekt registrering av ressursuttaket, men har den fordel at den uten økt beskatning av kysttorsk kan bidra til sesongutjevning ved å legge til rette for at fangst tatt i hovedsesongen kan bearbeides og omsettes fersk senere.

Utvalget nevner ikke, uvisst av hvilken grunn, en tilsvarende og mer omfattende bonusordning, ferskfiskordningen, som de senere år har vært det mest effektive virkemiddelet med sikte på å forskyve noe av kystflåtens fangst av torsk over til andre halvår. Ordningen har også stimulert til ferske leveranser av hyse, sei og andre arter til landindustrien i en ellers rolig periode. En vesentlig ulempe med denne ordningen er som omtalt i del 3.5 at den fører til økt beskatning av kysttorsk.

3.7 Regelverkharmomisering for veiing av fisk internasjonalt (s. 115)

Et av de sentrale målene med norsk ressurskontroll er å sikre like konkurranseforhold for norsk fiskerinæring. Dette er et mål både i nasjonal og internasjonal målestokk. Derfor vil det på generelt grunnlag alltid være et mål å søke harmonisering av alle regulerings- og kontrolltiltak mellom de land som vi deler våre ressurser med og som opererer i det samme markedet. Et viktig prinsipp i denne sammenheng er at ett kilo må alltid være ett kilo uansett hvor det fiskes, landes eller omsettes sjømat. Et slikt harmoniseringsarbeid krever aktiv innsats og bidrag fra både forvaltning, forskning og næring i de internasjonale fora hvor norske myndigheter eller interesser er representert.

Erfaringsmessig er dette tidkrevende prosesser og dersom harmonisering skal være det viktigste hensynet vil dette lett kunne gå på bekostning av en bærekraftig forvaltning av ressursene. Vi vil derfor understreke at et annet sentralt mål med ressurskontrollen er å øke etterlevelsen av regelverket. Det innebærer at norsk fiskeriforvaltning må sette bærekraftig forvaltning av ressursene i forsetet og gå foran i utviklingen av både regulerings- og kontrolltiltak, selv om dette på kort sikt kan innebære at tiltak ikke er fullstendig harmonisert.

3.8 Kontroll med ressursuttaket (s. 116-117)

Fiskeridirektoratet deler utvalgets analyse av næringsaktørens økonomiske incentiv for å underrapportere fangstmengde og at dette både kan være en trussel mot en bærekraftig forvaltning og virke konkurransevridende. Underrapportering omfatter i denne sammenheng alt fra brudd på ilandføringsplikten, størrelsessortering på havet, storhundra, omskriving av art, manglende utsortering og registrering av bifangst, underestimert av fangst og uregistrerte landinger og salg.

Som utvalget peker på vil omfanget av underrapporteringen være påvirket av faktorer som kvotesituasjon, kostnads- og prisforhold.

Fiskeridirektoratet mener at kontroll og forebyggende aktivitet er viktig for å oppnå etterlevelse av regelverket. Utvalget hevder at Fiskeridirektoratets kontrollfrekvens ligger på 0,6 % av landingene, og mener at denne andelen bør økes eller at det etableres andre mekanismer som har samme effekt, og foreslår å vurdere modeller for kontroll utført av en uavhengig tredjeperson.

Kontrollfrekvensen er lav, men vi ser at det er behov for å nyansere begrepet «kontrollfrekvens» noe. Den refererte kontrollfrekvensen baserer seg på kontrollerte landinger av norske fartøy i Norge. Det må nevnes at det også blir brukt mye kontrollressurser på kontroll av utenlandske fartøy som lander i Norge (havnstatskontroller) som vi gjennom internasjonale avtaler har forpliktet oss til å gjennomføre. Angående kontroll av landinger fra norske fartøy så har kontrollfrekvensen variert noe fra år til år. I 2012 og 2013 lå frekvensen av fysiske kontroller av antall landinger på 0,6 %. I 2014 økte denne kontrollfrekvensen til 1,5 %. Selv om kontrollen av antall landinger steg fra ca. 1300 i 2013 til ca. 3600 i 2014 var kontrollert kvantum som andel av totalt kvantum landet omtrent det samme i de respektive år (4 % - 5 %). Disse tallene kan forklares med at Fiskeridirektoratet med sine begrensede kontrollressurser alltid søker å kontrollere der risikoen er størst for alvorlige regelbrudd. Tallene over gjenspeiler derfor Fiskeridirektoratets risikovurdering og hvilke fiskerier som kontrolleres.

Kontrollverktøyene som Fiskeridirektoratet benytter er først og fremst kontroll ved tilstedeværelse, så som landingskontroll. Tilstedeværelse har vist seg å ha en effekt ut over selve den fysiske kontrollen av enkeltlandinger. Tilstedeværelse kan virke forebyggende og påvirker trolig landingsmønsteret også hos de som ikke blir kontrollert. Det er likevel verdt å merke seg at tilstedeværelse alene som kontrollmetode kun vil ha en begrenset preventiv effekt.

Fiskeridirektoratet foretar kontroller også uten å være tilstede på anlegg. På overordnet nivå foregår dette gjennom analyser av trender, eksport og pengestrømmer i samarbeid med tollmyndighetene og skattemyndighetene for bruk i risikovurdering. Fiskeridirektoratet mottar også store mengder elektroniske data fra fiskeflåten både gjennom posisjons- og fangstrapportering. Disse blir i dag brukt både til risikovurdering, kontroll og etterkontroll, men mulighetene for å videreutvikle bruken av dette materialet i kontrollsammenheng er store. Metoder for bedre utnyttelse av eksisterende data utvikles kontinuerlig i Fiskeridirektoratet. Dette er ressurskrevende aktiviteter, men den fremtidige gevinsten i forhold til bedre utnyttelse av kontrollressursene kan være stor.

I kontrollsammenheng er regelverksutvikling en viktig faktor. Forskrift om landings- og sluttseddel som trådte i kraft 1. januar 2015 er et viktig verktøy for å forebygge underrapportering ved å sette nye moderne krav til kjøpere av fisk i første hånd. Den setter strengere krav til vekt og veiesystemer, samt krav om adskillelse og merking under mottaket. Det stilles videre krav til elektronisk journalføring som gir økte kontrollmuligheter av mottaket, produksjonsprosessen og lagring/transport av sjømat. Dette vil danne grunnlaget for elektronisk rapportering og overvåking også av mottakenes aktivitet, et skritt videre fra dagens situasjon der det i hovedsak er fiskerne som er underlagt rapportering og overvåking. Dette er i tråd med utvalgets forslag om at myndighetene bør se på hvordan informasjonsteknologi kan brukes til å øke andel kontrollert råstoff samtidig som kostnadene holdes på et forsvarlig nivå.

Fiskeridirektoratet mener denne utviklingen i retning av å ta fullt ut i bruk tilgjengelig informasjons- og overvåkningsteknologi er mer fremtidsrettet og gir bedre utnyttelse av kontrollressursene enn innføring av et system med kontroll av en uavhengig tredjepart, også kalt offentlig veiemann. I rapporten vises det til Island, der systemet med offentlig veiemann brukes. Vi vil her bemerke at mens Norge i dag har over 300 mottak av en viss størrelse, over 700 registrerte kjøpere i første hånd og et uregistrert antall havner det kan landes til, har Island rundt 120 mottak og 60 havner det er lov å lande fisk til. Videre knytter det seg en rekke andre problemstillinger til bruk av «offentlig veiemann».

Fiskeridirektoratet er enig med utvalgets vurdering av at de alvorligste former for fiskerikriminalitet straffes for mildt, og at sanksjonsformen som oftest er relativt små bøter. Fiskeridirektoratet har i tillegg, både alene og i samarbeid med andre etater, en del sanksjonsmuligheter knyttet til rettigheter. Disse har til nå vært lite brukt, men kan være svært effektive. For eksempel kan sanksjoner knyttes til retten til å fiske og retten til å kjøpe fisk i første hånd.

Fiskeridirektoratet mener at de mest effektive virkemidlene i kampen mot underrapportering av fangst i fremtiden vil være en kombinasjon av verktøyene beskrevet over, dvs. kontrollpunkter langs hele verdikjeden, en risikobasert tilstedeværelse ved landing, etterfølgende kontroller, effektiv analyse, bruk av eksisterende og fremtidig datafangst, utvikling av bedre IKT-verktøy og effektive sanksjonsverktøy.

4 Utvalgets forslag i tilknytning til deltakelsen i fisket

I kapittel 9 beskriver utvalget utfordringer i sjømatsektoren som er spesielt knyttet til organisering av verdikjeden. Det vises til at flere av myndighetenes reguleringer avgrenser mulighetene for vertikal integrasjon:

- Aktivitetskravet i deltakerloven § 6 hindrer andre enn aktive fiskere å ha eiermajoritet i fiskefartøy. Dette kan medføre at strategier der man utnytter bedre koordinasjon mellom ledd i verdikjeden ikke er tilgjengelig i norsk sjømatindustri.
- Reglene for strukturkvoter setter begrensninger for hvor store kvoter, og hvilken portefølje av kvoter som enkeltfartøyene kan disponere. Optimal samhandling i verdikjeden oppnås kanskje gjennom høyere kvotegrunnlag enn dagens begrensninger.
- Et sett bedrifter har relativt strenge kriterier knyttet til driften i form av leverings-, bearbeidings- og aktivitetsplikt. Disse representerer en sterk inngripen i aktørenes valg av både vertikal og horisontal koordinering og geografisk lokalisering. Dette gir et betydelig potensial for redusert lønnsomhet og verdiskaping.

På denne bakgrunn foreslår utvalget i kapittel 15 omfattende endringer i noen av rammebetingelsene som i dag gjelder for fiskeflåten. De tiltak som foreslås er ment å gi sjømatindustrien økt konkurranse- og innovasjonsevne og skal bidra til økt lønnsomhet og verdiskaping i næringen. Tiltakene forutsettes å gi en bedre organisering av verdikjedene. Det foreslås blant annet følgende tiltak:

- Utvalgets flertall foreslår at deltakerlovens § 6 justeres slik at det åpnes for at sjømatindustribedrifter kan inneha tillatelse til fartøy og kvoter. Utvalget legger til grunn at det stilles krav om reell økonomisk forbindelse til norske kystsamfunn.

Utvalget forutsetter at forslaget ikke rokker ved gjeldende norske restriksjoner på utenlandske statsborgeres rett til å eie fiskefartøyer og fiskekvoter.

- Utvalgets flertall foreslår å oppheve kvotetaket i strukturkvoteordningene og at det gis adgang til spesialisering av kvoteporteføljen. Det foreslås videre en adgang til friere fartøyutforming. Utvalget legger til grunn at fiskeflåten gjennom omsetning av kvoter uten kvotetak per fartøy og fritt valg av fartøy- og fangstteknologier skal innovere og finne de mest lønnsomme og verdiskapende løsningene.
- Utvalgets flertall foreslår at leverings-, bearbeidings- og aktivitetsplikten oppheves.

4.1 Aktivitetskravet – sjømatindustriens eierskap i fiskeflåten (s. 97 – 100)

Om aktivitetskravet – bakgrunn og mål

Retten til å eie fiskefartøy er i dag regulert i lov av 26. mars 1999 om retten til å delta i fiske og fangst (deltakerloven). Deltakerloven regulerer hvem som har adgang til å drive ervervsmessig fiske og fangst med norske fiskefartøy. Deltakerlovens formål er i henhold til § 1:

- Å tilpasse fiskeflåtens fangstkapasitet til ressursgrunnlaget for å sikre en rasjonell og bærekraftig utnyttelse av de marine ressursene.
- Å øke lønnsomheten og verdiskapingen i næringen og gjennom dette trygge bosettingen i kystdistriktene.
- Å legge til rette for at høstingen av de marine ressursene fortsatt skal komme kystbefolkningen til gode.

Loven stiller krav om ervervstillatelse for fartøyeier for å drive ervervsmessig fiske og fangst (§ 4) og krav om spesiell tillatelse (konsesjon) for å nytte havfiskefartøy til fiske og fangst (§ 12). Loven gir også forvaltningen adgang til, for et år av gangen, å begrense adgangen til å delta i bestemte fiskerier (årlige deltageradganger), dersom hensynet til ressursforvaltningen, avviklingen av fisket eller lønnsomheten i fisket gjør det nødvendig (§ 21).

Et av vilkårene for tildeling av ervervstillatelse er at vedkommende må ha drevet ervervsmessig fiske og fangst i en viss tid. Det følger av § 6 første ledd at *«ervervstillatelse kan bare gis til den som har drevet ervervsmessig fiske eller fangst på eller med norsk fartøy i minst tre av de fem siste årene og fortsatt er knyttet til fiske- og fangststyrket.»* I tillegg til at aktivitet i ervervsmessig fiske kan oppfylles ved å delta i fisket om bord i fartøyet kan en person også anses som aktiv ved å drive fiskebåtrederi fra land. Dette fremgår av ovennevnte bestemmelse gjennom at fisket skal ha skjedd *«med norsk fartøy»*. Personer som oppfyller aktivitetskravet ved virksomhet fra land blir betegnet som «administrerende reder». For å kunne anses som administrerende reder er det krav om at vedkommende har drift av fiskebåtrederi som sin hovedaktivitet og har en tilstrekkelig nærhet til driften og utøvelsen av fisket. Departementet har utarbeidet en egen instruks om praktiseringen av ordningen med administrerende reder datert 30. april 2014. Det blir i instruksen vist til at *«etter hvert som fiskefartøyene er blitt større, og rederiene sysselsetter flere, vil den som eier og driver rederiet ha samme ansvar som andre bedriftsledere for sine ansatte, for regnskap og rapportering og driften av selskapet. Ofte vil det ikke være hensiktsmessig å kombinere dette ansvaret med å delta om bord i fartøyet under fisket. Ordningen med administrerende reder tar derfor høyde for at fartøyeier skal kunne velge å lede virksomheten fra en administrativ rolle på land uten å måtte selge virksomheten.»*

I de tilfeller hvor søker om ervervstillatelse er et selskap følger det av § 6 annet ledd at *«For selskap eller sammenslutning kan ervervstillatelse bare gis dersom personer som oppfyller kravet i første ledd innehar mer enn 50 % av eierinteressene og faktisk har tilsvarende kontroll over virksomheten»*. For å kunne avgjøre om kravet om «faktisk kontroll» er oppfylt vil blant annet stemmerett, aksjonæravtaler eller andre avtaler som er avgjørende for styrkeforholdet i selskapet, ha betydning.

Etter § 6 tredje ledd er det gitt adgang til å dispensere fra aktivitetskravet i særlige tilfeller, når *«næringsmessige eller regionale hensyn tilsier det»*. Hensynet til sysselsetting og bosetting langs kysten, herunder behovet for råstoff til mottaks- eller foredlingsanlegg på land i Norge er hensyn som har hatt betydning for spørsmålet om dispensasjon fra aktivitetskravet. Dispensasjoner til fiskeindustribedrifter for å eie ferskfisktrålere ble gitt ut fra slike hensyn. Dispensasjoner gis av Nærings- og fiskeridepartementet.

Etter § 6 tredje ledd annet punktum kan det i forskrift gjøres unntak fra kravet om tidligere aktivitet for fartøy under en viss størrelse. Det er i § 2 i ervervstillatelsesforskriften av 7. desember 2012 gjort unntak fra kravet om tidligere aktivitet ved tildeling av ervervstillatelse for fartøy under 15 meter.

Det har siden eierskapet til fiskeflåten ble regulert hele tiden vært et politisk mål at flåten skal være fiskereid. Bakgrunnen for dette har vært et ønske om å beskytte fiskernes selvstendige stilling ved å legge til rette for at de selv skulle eie sitt viktigste produksjonsmiddel. Det følger blant annet av Stortingsmelding nr. 58 (1991-92) om struktur- og reguleringspolitikk overfor fiskeflåten at *«kravet om tilknytning mellom fisker og fartøy har sitt opphav i fiskernes historiske krav om sjølråderett til produksjonsmidlene. For kystbefolkningen og for arbeidsliv og miljø på kysten har det vært viktig å opprettholde betingelsen om fiskereide fartøy. Fiskereide fartøy har vært sett på som en sikkerhet for sysselsetting og bosetting på kysten. Regelverket er også forsvart ut fra at fiskerne i sterkere grad enn andre er avhengig av et fortsatt fiske og vil føle sterkest ansvar for å ta vare på ressursene»*.

Aktivitetskravet er blitt strammet inn over tid. I tidligere lov om regulering av deltakelsen i fisket av 16. juni 1972 var det et krav om deltakelse i fiske i minst 3 av de 10 siste år for å kunne erverve et fiskefartøy. I forbindelse med innføringen av dagens lov av 26. mars 1999 om retten til å delta i fiske og fangst ble aktivitetskravet strammet inn til et krav om aktivitet i fiske i minst 3 av de 5 siste år. I den forbindelse uttaler departementet i Ot.prp. nr. 67 (1997-1998) om lov om retten til å delta i fiske og fangst på s. 41 at *«Strengere begrensning i adgangen til å eie fiskefartøy skal sikre at det er aktive yrkesfiskere som får adgang til å eie og drive fiskefartøy, og vil bidra til at prinsippet om at fiskeflåten skal være fiskereid, kan holdes i hevd.»*

I Stortingsmelding nr. 22 (2012-2013) om «verdens fremste sjømatnasjon» er det uttalt at aktivitetskravet i dag på mange måter innebærer *«et privilegium for en yrkesgruppe, ved at de får en beskyttet tilgang til å utnytte kommersielt verdifulle fellesressurser.»* Man kan derved si at fiskerne har et yrkesvern.

Et spørsmål det kan være naturlig å stille er om dette medfører at det tilligger et kompetansekrav for å kunne tildeles ervervstillatelse som aktiv fisker. Ved innføringen av någjeldende deltakerlov ble det i § 6 presisert at bare aktivitet på «norsk fartøy» kunne godkjennes som tilstrekkelig for å kunne anses som aktivitet i fiske. Når det gjelder

begrunnelsen for regelen henvises det i Ot.prp. nr. 67 1997-1998 om lov om retten til å delta i fiske og fangst til departementets merknader i høringsnotat til deltakerloven. I departementets høringsnotat av 11. november 1994 ble det pekt på at det ikke skulle være kurant å «komme utenfra» og skaffe seg ervervstillatelse for et norsk fartøy uten først å legge bak seg et antall år som mannskap på norsk fartøy. Det ble videre pekt på at det ligger en vesentlig verdi i at man krever at en person skal skaffe seg kjennskap til de politiske, juridiske og administrative rammene som gjelder, før man kan bli selvstendig reder med ansvar for ansatte fiskere. Det ble også vist til at fartøyeier som selv skal stå om bord i fartøyet også bør ha skaffet seg førstehåndskjennskap til lokale forhold som vanskelige farvann og værforhold.

Man kan derved si at gjennom aktivitetskravet sikres en kompetanse om næringen hos den som skal eie og drifte fiskefartøy.

Nasjonalitetskravet og EØS-avtalen

Utvalget forutsetter at deres forslag om å justere deltakerloven § 6 mht. hvem som skal eie fiskefartøy ikke skal røkke ved gjeldende norske restriksjoner på utenlandske statsborgeres rett til å eie fiskefartøy, slik det fastslås i et eget vedlegg til EØS-avtalen.

Nasjonalitetskravet reguleres av § 5 i deltakerloven. Det følger av denne at *«ervervstillatelse kan bare gis til den som er norsk statsborger eller likestilt med norsk statsborger. Som likestilt med norsk statsborger regnes utlending bosatt i Norge. Utlending bosatt i Norge kan bare bli tildelt ervervstillatelse når fartøyets lengde er under 15 meter»*. Etter § 5 annet ledd kan følgende selskaper og sammenslutninger anses som likestilt med norsk statsborger:

- Aksjeselskap, allmennaksjeselskap og annet selskap med begrenset ansvar når selskapets hovedkontor og styrets sete er i Norge, når styrets flertall, herunder styrelederen, består av norske statsborgere som er bosatt i Norge og har bodd her de to siste år, og når norske statsborgere eier aksjer eller andeler svarende til minst 6/10 av selskapets kapital og kan utøve stemmerett i selskapet med minst 6/10 av stemmene.
- Partrederi eller annet norsk selskap når medlemmene hefter begrenset for selskapets forpliktelser, og når norske statsborgere er medeiere for minst 6/10
- Kommandittselskap når norske statsborgere eier minst 6/10 av kommandittkapitalen

Det er begrenset med utlendinger på eiersiden i norske fiskefartøy i dag. I de senere år er det imidlertid registrert en økende utenlandsk interesse for eierskap i den norske fiskeflåten.

Dersom fiskeindustrien skal gis adgang til å erverve majoriteten av aksjene i selskap som eier fiskefartøy må det vurderes om nasjonalitetskravet vil kunne bli utfordret. I den anledning vil vi vise til følgende:

Det følger av § 1 i lov av 27. november 1992 om gjennomføring i norsk rett av hoveddelen i avtale om det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS) mv. (EØS-loven) at hoveddelen i EØS-avtalen med senere angitte endringer, skal gjelde som norsk lov. Av EØS-avtalen artikkel 4 fremgår at *«Enhver forskjellsbehandling på grunnlag av nasjonalitet skal være forbudt innen denne avtalens virkeområde, med forbehold om de særbestemmelser den selv gir.»*

Etter artikkel 31 skal det ikke være begrensninger i etableringsadgangen for statsborgere i land omfattet av avtalen. I henhold til avtalens artikkel 40 skal det mellom avtalepartene heller ikke være noen restriksjoner på kapitalbevegelser. Begrepet «kapitalbevegelser» omfatter både overføring av penger og direkte investeringer som nødvendiggjør overføring av penger. Direkte investeringer omfatter blant annet kjøp av aksjer.

Det fremgår av St.prp. nr. 100 (1991-92) om samtykke til ratifikasjon av Avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS) at utgangspunktet for EF i forbindelse med forhandlingene om EØS-avtalen, var krav om adgang til fri investering i fiskerisektoren på grunnlag av prinsippene om fri etablering og fri kapitalbevegelse. Det fremgår videre at Norge reservert seg mot fri investering og etablering i fiskeflåten og fremmet krav om særordninger når det gjaldt investeringer i fiskefartøy. Bakgrunnen for dette var ønsket om å bevare den nasjonale kontrollen over fiskeressursene. Norge reservert seg ikke mot fri investering i fiskeforedlingsanlegg.

Under forhandlingene om EØS-avtalen ble det oppnådd enighet om at Norge fortsatt kunne håndheve de restriksjoner som er i kraft ved undertegning av avtalen når det gjelder utlendingers adgang til eierskap i norske fiskefartøyer. Norge kunne derfor opprettholde bestemmelsene i tidligere fiskerigrenseloven av 17. juni 1966 om at utenlandske statsborgere eller heleide utenlandske selskaper bare skulle kunne eie 40 % i norske fiskefartøy. Bestemmelsen er nå flyttet til § 5 i deltakerloven.

Unntaket fra reglene om fri etablering i EØS-avtalen fremgår av vedlegg XII punkt 1 bokstav h til artikkel 40 og har følgende ordlyd:

«Uten hensyn til avtalens Artikkel 40 og bestemmelsene i dette vedlegg kan Norge fortsette å anvende restriksjoner som gjelder den dag avtalen undertegnes, på utenlandske statsborgeres rett til å eie fiskefartøyer. Restriksjonene skal ikke være til hinder for at utenlandske statsborgere investerer i landbasert fiskeforedling eller i selskaper som bare er indirekte engasjert i fiske. Nasjonale myndigheter skal ha rett til å pålegge selskaper som helt eller delvis er ervervet av utenlandske statsborgere, å avvikle investeringer i fiskefartøyer.»

Dersom fiskeindustrien skal kunne eie alle aksjene eller majoritetsandeler i fiskefartøy vil dette få betydning for selskap som er helt eller delvis eid av utenlandske statsborgere. Ved eierskap i fiskefartøy vil selskapet måtte redusere andelen utenlandske eiere som overstiger 40 %.

Nærings- og fiskeridepartementet har i pressemelding datert 25. mars 2015 slått fast at Sjømatindustriutvalgets forslag om å åpne for at fiskeindustrien kan eie fiskefartøy, ikke vil rokke ved nasjonalitetskravet i deltakerloven. I den anledning blir det vist til en betenkning utarbeidet av professor dr. juris Finn Arnesen ved Senter for europarett, Universitetet i Oslo, om EØS-rettslige spørsmål knyttet til Sjømatindustriutvalgets forslag. Det vises videre til at Regjeringsadvokaten og Rettsavdelingen i UD deler Arnesens konklusjoner.

Fiskeridirektoratet finner derfor ikke grunn til å kommentere dette spørsmålet nærmere.

Fiskeindustriens eierskap i fiskeflåten

Som nevnt ovenfor kan fiskeindustrien i dag få adgang til å eie fiskefartøy ved dispensasjon fra aktivitetskravet i medhold av deltakerloven § 6 tredje ledd. Fiskeindustrien har videre

adgang til å erverve minoritetsandeler i fiskefartøy så lenge den «faktiske kontrollen» fremdeles ligger hos de aktive fiskerne. Det er i dag fiskeindustri som er inne på eiersiden med minoritetsandeler i flere fartøy både i kyst- og havfiskeflåten. Dette er ikke bare hvitfiskindustri, men også selskap innen pelagisk fiskeindustri og innen havbruk. Når fiskeindustrien er inne på eiersiden i fiskefartøy, enten de eier majoritetsandeler eller minoritetsandeler eier de ofte flere fartøy, gjerne innenfor samme flåtegruppe, men noen bedrifter eier også innenfor ulike flåtegrupper.

Det er i dag flere børsnoterte selskap blant industribedriftene som er medeier i fiskefartøy. Børsnoterte selskap kjennetegnes av hyppig omsetning av aksjer. Den hyppige omsetningen av aksjer er problematisk i forhold til de krav deltakerloven stiller mht. aktivitet og nasjonalitet, og det kan derfor være vanskelig å gjennomføre den kontroll som kreves etter deltakerloven. Fiskerimyndighetene har likevel godkjent at børsnoterte selskap er inne på eiersiden i norske fiskefartøy, idet kravet om vedvarende oppfyllelse av krav til aktivitet, nasjonalitet mv. følger direkte av deltakerloven og således er krav som det børsnoterte selskapet må forholde seg til. Dersom ervervstillatelse gis etter dispensasjon fra aktivitetskravet har fiskerimyndighetene «sikret seg» ved å sette vilkår om at eier av virksomheten som er grunnlag for dispensasjonen, beholder majoriteten i selskapet. Dette ble gjort da Aker Seafoods ASA ble tillatt notert på Oslo Børs i 2005. I forbindelse med at dispensasjon ble gitt skrev departementet at *«Dersom det ikke skjer en eierendring som medfører at Aker ASA indirekte blir eier av 50 % eller mindre av Aker Seafoods ASA eller norsk eierandel blir mindre enn 60 % samtykker departementet i at det sendes inn til Fiskeridirektoratet en oppdatert oversikt over eiersammensetningen i Norway Seafoods AS med bakenforliggende selskap to ganger i året.»*

Ved å tillate at fiskeindustrien kan eie majoriteten i fiskefartøy uten dispensasjon ser vi for oss en økende grad av børsnoterte selskap på eiersiden. Dette kan vanskeliggjøre kontrollen av eiersammensetningen. Erfaringer, for eksempel med leveringsforpliktelsene, tilsier også at det kan være utfordrende å opprettholde denne type krav dersom de på et senere tidspunkt skulle vise seg å komme i konflikt med viktige kommersielle rammevilkår.

Vertikal integrasjon - erfaringer

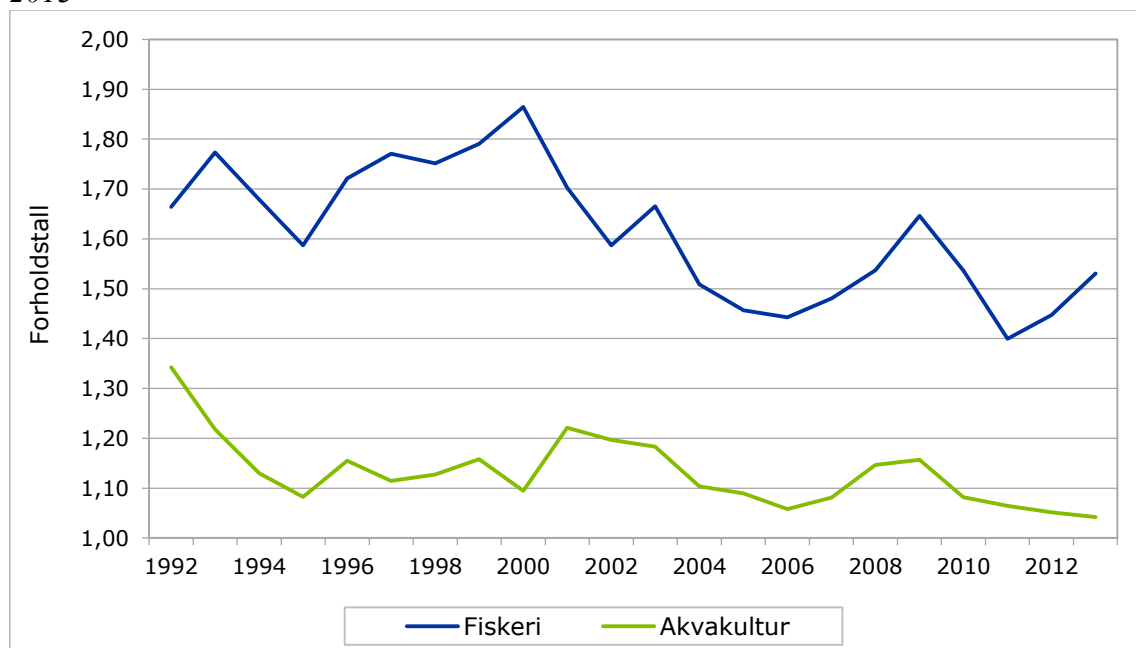
Utvalgets flertall foreslår at for å bidra til sjømatindustriens lønnsomhet og konkurransevne skal styrkes må det bli mulig for sjømatindustrien å ha majoritetsierskap og dermed beslutningsrett for fiskefartøy. Det vises til at slik vertikal koordinering allerede finnes innenfor laksenæringen og utvalget mener det også må åpnes for tilsvarende mulighet innenfor de fangstbaserte verdikjedene. Samtidig viser analysene i rapporten og underrapport fra Frank Asche m.fl. om «Organisering av verdikjeder i norsk sjømatnæring» til at det ikke nødvendigvis vil være vertikal integrasjon som vil være løsningen på «alle problemer». Det finnes mange andre måter å samarbeide på som i mange sammenhenger vil være like fruktbare.

Målet med å åpne for at sjømatindustrien skal kunne eie fiskefartøy (vertikal integrasjon) må være å øke den samlede verdiskapingen for bedriften og Norge som nasjon. Det vises gjerne til havbruksnæringen og den enorme verdiskapingen som har funnet sted i denne næringen de siste tiårene. Mange vil hevde at det er muligheten for vertikal integrasjon mellom de ulike leddene fra smoltproduksjon til matfiskproduksjon, slakteri, bearbeiding (i eller utenfor Norge) og salgsgorganisasjon som har gitt denne verdiskapingen. Selv om det innenfor

havbruksnæringen er tillatt med vertikal integrasjon er ikke dette ensbetydende med at mer fisk blir bearbeidet i Norge.

Figur 6 viser forholdstallet mellom eksportverdi og førstehåndsverdi for henholdsvis fiskeri og akvakultur. Nivået på indikatoren sier noe om graden av bearbeiding i andre hånd i de to sektorene, og utviklingen over tid indikerer om bearbeidingsgraden tiltar eller avtar.

Figur 6. Forholdet mellom eksportverdi og førstehåndsverdi for fiskeri og akvakultur 1992-2013



Kilde: Fiskeridirektoratet og Sjømatrådet

Vi gjør oppmerksom på at det er forskjeller mellom sektorene med hensyn til hvorvidt sløye- og pakkekostnader inngår i førstehåndsverdien. Forholdet mellom eksportverdi og førstehåndsverdi tar dessuten ikke hensyn til innenlandsmarkedet eller import for reeksport. Det vil også være en svakhet at all fisk ikke blir eksportert samme år som førstehåndsomsætningen skjer. Men siden rundt 90 % av kvantum eksporteres, kan likevel endring i forholdstallet over tid tas som en grov indikator på utviklingen i bearbeidingsgrad og verdiskaping i andre hånd. En økning i forholdstallet innebærer økt bearbeidingsgrad innenlands.

For oppdrettsfisk er det vesentlig lavere bearbeidingsgrad enn for villfisk noe som viser seg i lavere forholdstall. Både for villfisk og oppdrett viser dessuten bearbeidingsgraden en synkende trend over tid. Mulighetene til vertikal integrasjon i akvakultursektoren har tydeligvis ikke vært noen avgjørende faktor med hensyn til å utløse et eventuelt potensial for økt grad av bearbeiding innenlands. Mens begrensninger i markedsadgangen for bearbeidede produkter kan være med å forklare nivået på forholdstallene, er det nærliggende å forklare den synkende tendensen med et innenlandsk lønns- og kostnadsnivå som over mange år har steget kraftigere enn hos våre handelspartnere.

Når en skal vurdere om sjømatindustrien skal få større adgang til å eie fiskefartøy enn det som gjelder i dag vil det etter vår vurdering være interessant å se på i hvilken grad industriens nåværende eierskap i fiskefartøy har vært vellykket. Spørsmålet blir altså om det er noen åpenbare fordeler med vertikal integrasjon ut fra våre erfaringer med en industrieid trålerflåte. I den forbindelse vil vi nevne at det er en svakhet ved NOU-en at det ikke er foretatt noen nærmere vurdering av lønnsomheten i de tilfeller hvor industrien i dag er inne på eiersiden eller hvordan vertikalt integrerte selskap anvender råstoff fra egen flåte.

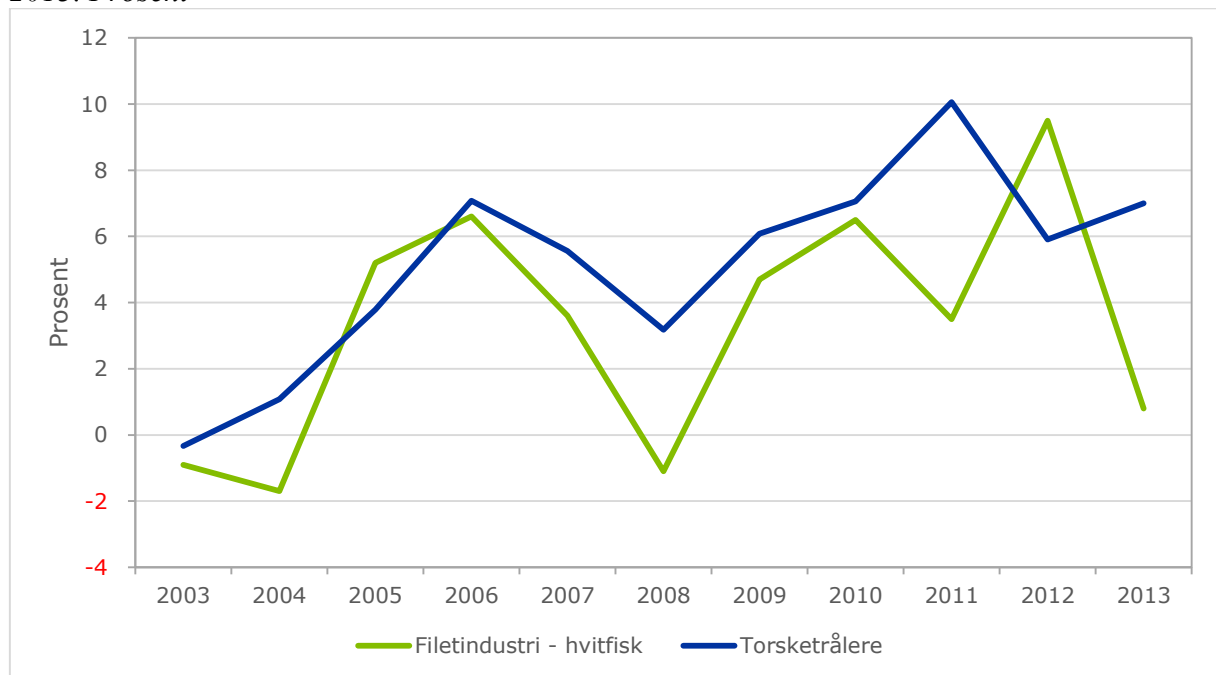
Erfaringer med vertikal integrasjon sjømatindustri/fiskeflåte

Enkelte sjømatindustribedrifter er gitt adgang til å eie majoritetsandeler i torsketrålere ved dispensasjon fra aktivitetskravet i deltakerloven. Det er ikke så lett å finne tall som kan si noe om lønnsomheten i disse bedriftene vs. andre sjømatindustribedrifter. For det første er det snakk om et svært begrenset antall bedrifter og i tillegg har det skjedd endringer i eierformer mv. de siste årene som vanskeliggjør en sammenligning over tid.

Begrunnelsen for at sjømatindustrien fikk tillatelse til å eie fiskefartøy (torsketrålere) var å skape aktivitet på land (lønnsomhet og opprettholdelse av sysselsetting) og da gjerne gjennom økt filetproduksjon.

I figur 7 under vises hvordan lønnsomhetsutviklingen har vært for torsketrålerne og filetindustrien i årene 2003-2013. Utviklingen i total kapitalrentabiliteten viser store variasjoner mellom år. Total kapitalrentabiliteten har gått i samme retning for torsketrålerne og filetbedriftene frem til og med 2010. I årene etter har utviklingen vært litt mer avvikende mellom de to leddene i verdikjeden. Generelt sett har torsketrålerne oppnådd noe høyere lønnsomhet.

Figur 7. Utvikling i total kapitalrentabilitet for torsketrålere og filetindustri-hvitfisk 2003-2013. Prosent



Kilde: Nofima og Fiskeridirektoratet

Som nevnt ovenfor er det begrenset hva som finnes av tallmateriale for de sjømatindustribedriftene som eier majoritetsandeler i torsketrålere. De selskapene som i dag har mulighet til å være majoritetseier er heller ikke organisert helt likt, og det er bare tilgjengelig informasjon for et begrenset antall år. Fra tilgjengelige årsrapporter og årsregnskap fra selskapene er det likevel mulig å finne noe informasjon. For fartøyleddet er driftsresultatet gjennomgående bedre enn for industridelen. Utviklingen for fartøyleddet samsvarer, som forventet, i stor grad med det vi har funnet for torsketrålere i lønnsomhetsundersøkelsen for fiskeflåten. Årsrapporten for ett av selskapene viser at industridelen for hvitfisk kjøper om lag 25 % av råstoffet fra egen trålflåte, og de resterende 75 % fra kystflåten.

I henhold til landings- og sluttседdelstatistikken leverte trålerne til Nergård Havfiske AS og Havfisk ASA henholdsvis 88 % og 84 % av totalfangsten som frossent råstoff i 2014.

I Norsk Fiskerinæring Nr. 3 – 2015 uttaler konsernsjef i Havfisk ASA, Vebjørn Barstad, at i 2014 ble knapt 30 % av torsken fra selskapets trålere levert fersk til Norway Seafood AS sine anlegg. Han opplyser videre at av totalfangsten av alle arter ble vel 50 % solgt rundfrossen for bearbeiding i utlandet. Resten av totalfangsten er levert til Norway Seafood sine anlegg og til andre norske kjøpere av frossent råstoff. Opplysningene illustrerer at tråldriften i stor grad er frikoblet fra landanleggenes eventuelle behov for kontinuerlige leveranser av ferskt råstoff. Situasjonen er neppe stort annerledes for Nergård Havfiskes vedkommende. De vertikalt integrerte selskapene som faktisk finnes i hvitfisksektoren i Norge er med andre ord ikke gode eksempler med hensyn til å dokumentere eksistensen av vesentlige positive synergier av vertikal integrasjon.

Hvorfor det er slik kommer tydelig fram i følgende sitat av Barstad i samme artikkel på spørsmål om hva prisforskjellen er på fersk og fryst fisk: «*Fryst torsk oppnår mellom 2 og 4 kroner mer pr. kilo enn fersk. Alt det andre vi fisker blir fryst. Skulle vi solgt seien fersk hadde vi tapt 7-8 kroner pr. kilo, og minst 10 kroner pr. kilo for hysa. Et raskt regnestykke viser at Havfisk ASA hadde redusert førstehåndsverdien med ca. 250 millioner kroner om trålerne hadde solgt alt fersk.*»

Differansene illustrerer hvilken utfordring norsk sjømatindustri har i et globalisert råstoffmarked. De illustrerer også at ved en omfattende liberalisering av strukturpolitikken for fiskeflåten, inklusive kystflåten, vil det være et meget sterkt økonomisk incentiv for overgang til større fartøy som kan fryse fangsten ombord.

Erfaringer med sjømatindustriens eierskap i fiskeflåten der eierandelen er maksimalt 49,99 %

Vi har ikke en fullstendig oversikt over sjømatindustriens eierskap i fiskeflåten, men per i dag er ikke dette veldig utbredt. Hvorfor ikke denne muligheten utnyttes i større grad har vi ikke klare formeninger om. På steder med lite mobil fiskeflåte og få mottaksanlegg vil vi anta at begge parter vil være relativt gjensidig avhengig av hverandre. I slike tilfeller vil derfor ikke mottaksanlegget ha store insitamenter for å gå inn på eiersiden. De har gjerne andre samarbeidsformer som passer bedre. I de tilfeller mottaksanlegget konkurrerer med flere nærliggende anlegg og for den del av fiskeflåten som er mer mobil, vil vi anta at det vil være et større ønske om å gå inn på eiersiden for å kunne ha bedre kontroll på leveringene.

Vi har gjennomgått noen eksempler for å se om eierskap påvirker hvor fartøy leverer fisken. Dersom industrisiden velger å gå inn på eiersiden, må vi kunne anta at dette begrunnes i et ønske om å kunne påvirke hvor fartøyet skal levere fisken som den fangster; altså sikre leveranse til anlegget. Vi kan likevel ikke utelukke at det også finnes andre grunner for å investere i fiskefartøy. I eksemplene har vi ikke hatt mulighet til å se på hvilken type produksjon mottaket driver. I eksempel 1 har industrien en eierandel på mellom 24 og 49 % i 4 fiskefartøy i kystflåten (fartøy i størrelsen 10-23 meter). Disse fartøyene landet mellom 43 og 100 % av sin samlede fangst i 2014 hos selskapet som er inne på eiersiden. I eksempel 2 har industrien en eierandel på 11 % i 4 fiskefartøy i kystflåten (fartøy i størrelsen 13-22 meter). 3 av disse fartøyene landet nesten 100 % av samlet fangst i 2014 hos selskapet som er inne på eiersiden, mens det siste landet 26 %. I et tredje eksempel har industrien eierandeler mellom 13 og 49 % i 5 fartøy i havfiskeflåten (pelagisk) og også her ser vi at fartøyene i stor grad lander fangsten til selskapet (eventuelt datterselskap) som er inne på eiersiden.

Eksemplene viser at selv gjennom minoritetseierskap er det påvirkningsmulighet i forhold til det å sikre leveranse til egen bedrift.

Fiskeridirektoratets vurdering og konklusjon

Aktive fiskeres rett til å eie majoriteten av aksjene i selskap som eier fiskefartøy har stått sterkt gjennom mange tiår og regnes som en garanti for at ressursene blir tatt vare på og at de kommer kystbefolkningen til gode. Fiskeindustrien har allerede i dag adgang til å eie andeler i fiskefartøy uten å ha benyttet seg av dette i særlig grad.

Utvalget uttrykker selv usikkerhet om effekten av å fjerne aktivitetskravet i sin analyse på side 97: *«Den samlede effekten av å fjerne aktivitetskravet i deltakerloven er usikker. Erfaringer fra de siste tiårene viser at bare et fåtall flåteaktører har integrert nedstrøms mot foredlingsleddet, samtidig som en viss disintegrasjon har skjedd i den tradisjonelle konstellasjonen mellom torsketråler og filetprodusent. Disse har i betydelig grad valgt å fryse fisken om bord og selge den til andre aktører heller enn å anvende den i egen produksjon.»*

Denne usikkerheten kommer også til uttrykk hos professor Frank Asche i en artikkel i Norsk Fiskerinæring nr. 2 2015 om *«Vil Tveterås-utvalget utgjøre noen forskjell?»* hvor det sies at *«Vertikalt integrerte bedrifter med aktivitet både på sjø og land er dessuten sjelden så vellykkede at det er viktig for samfunnet å fremme denne muligheten.»*

Fiskeridirektoratet er enig i utvalgets vurdering av at bortfall av aktivitetskravet *«kan få effekt på eierstrukturen i fiskeflåten med påfølgende regionale/lokale effekter som igjen kan få betydning for foredlingsindustrien. Oppmyking av begrensninger i strukturkvoter vil kunne forsterke disse effektene gjennom ytterligere strukturering og konsolidering i næringen.»*

Vi vil også vise til at en opphevelse av aktivitetskravet gjennom utvidelse av gruppen som kan tildeles ervervstillatelse, vil kunne være prisdrivende.

Det norske systemet for kontroll med uttaket av fiskeressursene har som en viktig forutsetning at kjøpere og selgere fortrinnsvis er økonomisk og juridisk uavhengige. Det kreves juridisk bindende og samtidig underskrift av sluttseddel fra begge parter. En opphevelse av aktivitetskravet vil bidra til å svekke dette elementet i ressurskontrollen.

Etter Fiskeridirektoratets vurdering er det kostnadsnivået og den globale konkurransen, og ikke mangel på vertikal integrasjon, som er hovedutfordringen for sjømatindustrien. Utvalget sannsynliggjør ikke at det vil være store positive effekter av å åpne opp for større grad av eierskap i fiskeflåten enn hva det er i dag. En slik åpning vil i praksis langt på vei være irreversibel. Negative konsekvenser av forslaget drøftes i liten grad. Forslaget om å oppheve prinsippet om en fiskereid flåte kan ut i fra en slik vurdering synes å være drevet fram av et ønske om å få del i grunnrenten snarere enn av at vertikal integrasjon i seg selv kan forventes å utløse stor merverdi. Vi finner derfor ikke å kunne anbefale forslaget.

Forhold av betydning dersom sjømatindustrien likevel gis adgang til å bli majoritetseier

Dersom forslaget om at sjømatindustrien skal kunne bli majoritetseier i norske fiskefartøy uten dispensasjon vedtas, vil dette reise flere spørsmål.

Det første spørsmålet er hvordan «sjømatindustrien» skal defineres. I utvalgets mandat er «sjømatindustrien» definert som *«den delen av verdikjeden som begynner når råstoffet kommer på kaikanten/opp fra merd og frem til videreforedler eller sluttbruker, i Norge eller i utlandet.»* I Stortingsmelding nr. 22 ((2012-2013) «Verdens fremste sjømatnasjon» defineres sjømatindustrien som *«virksomhetene som tar hånd om fisken etter at den er fisket eller oppdrettet, foretar eventuell bearbeiding og deretter omsetter fisken nasjonalt eller internasjonalt».*

Som «sjømat» regnes både villfisk og oppdrettsfisk, skalldyr, bløtdyr og andre viltlevende marine ressurser. Etter vår vurdering vil «industrien» omfattes av bedrifter som kjøper sjømat, foredler sjømat og eksporterer sjømat. Vi ser imidlertid for oss at det kan bli krevende å definere «industrien» på en måte som ikke innebærer stor grad av skjønn.

Et annet spørsmål er om det i så fall ikke bør åpnes opp for at også andre enn sjømatindustrien kan erverve fiskefartøy dersom en åpner opp for sjømatindustrien som eier i større grad enn i dag. Utvalget skriver selv i sin analyse på s. 97 at *«Gjennom å forhindre enkelte aktører å eie og drive fiskefartøy er det derfor rimelig å anta at aktivitetskravet begrenser effektivitet og verdiskaping.»* Dette skulle tilsi at det også burde være åpent for andre grupper å gå inn på eiersiden i fiskefartøy med majoritetsandeler. Vi kan for eksempel tenke oss at både norske og utenlandske matvareselskap kan være interessert i å investere i fiskefartøy. Slike selskap må antas å kunne inneha mye relevant kompetanse for en videre utvikling av norsk sjømatindustri.

Utvalget legger til grunn at dersom det åpnes for at sjømatindustrien kan inneha ervervstillatelse mv. for fiskefartøy, så må det stilles krav om *«reell økonomisk forbindelse til norske samfunn».*

EØS-avtalens regler om fri bevegelse av kapital, fri etableringsadgang og fri flyt av arbeidskraft mv. virker inn på nasjonale myndigheters mulighet til å anvende krav om lokal tilknytning. Det er godkjent at en medlemsstat kan sette som betingelse for at et fartøy kan fiske på denne statens kvote, at fartøyet har en «reell økonomisk tilknytning» til staten. På den måten vil man forhindre «proforma» utenlandske etableringer.

Bostedskravet i § 5a i deltakerloven er et slikt tilknytningskrav. Det følger av dennes første ledd at *«Det er forbudt å nytte fartøy til ervervsmessig fiske eller fangst dersom ikke minst*

halvparten av mannskapet og lottfiskerne samt fartøyføreren er bosatt i en kystkommune eller i en nabokommune til en kystkommune. Kravet til fartøyeiers bosted gjelder ikke hvis fartøyfører også er fartøyeier. Det kan etter søknad gis dispensasjon fra bostedskravet for fartøyfører med bosted annet sted i Norge, eller i Norden eller EØS-området for øvrig.»

Formålet med bostedskravet er å bidra til at de nasjonale marine ressursene kommer kystbefolkningen til gode. Bostedskravet ivaretar tilknytningen mellom nasjonale fiskeriressurser og kystbefolkningen.

Fiskeridirektoratet legger til grunn at bostedskravet kan opprettholdes dersom fiskeindustrien får eie majoritetsandeler i fiskefartøy uten dispensasjon.

For fartøy med deltageradgang i lukkede fiskeri i kystflåten er et av deltakervilkårene at eier av fartøyet må være ført på blad B i Fiskarmanntallet. Dersom sjømatindustrien skal få eie majoritetsandeler i fartøy med deltageradgang (kystfartøy og konvensjonelle havfiskefartøy), må deltakervilkårene i så fall oppheves eller det må gjøres unntak fra kravet om manntallsføring for tildeling av årlig deltageradgang for fartøy som skal eies av sjømatindustribedrifter.

4.2 Leveringsplikt, bearbeidingsplikt og aktivitetsplikt (s. 105 – 108)

Nærmere om leveringsplikten

Leveringsplikten innebærer i dag en plikt til å tilby 80 % av fartøyets fangst av torsk og 60 % av fartøyets fangst av hyse til enten bestemte navngitte anlegg, til anlegg på bestemte steder eller til anlegg innen bestemte regioner, jf. § 4 og § 3 i forskrift av 12. september 2003 om leveringsplikt for fartøy med torske-tråltillatelse. Dersom den eller de fiskeindustribedriftene som er tilgodesett i konsesjonsvilkårene ikke kjøper fangsten, skal fartøyets fangst leveres innenfor den region som vedkommende tilgodesette fiskeindustribedrift, tilgodesette sted eller større geografiske område ligger i. Region er nærmere definert i § 3. Først når ingen i regionen vil kjøpe råstoffet, kan det omsettes fritt.

Vilkår om leveringsplikt er knyttet til det enkelte fartøy sin torske-tråltillatelse og eventuelle strukturkvote i torske-trålfisket og fastsettes når det gis dispensasjon fra aktivitetskravet i deltakerloven i forbindelse med søknad om ervervstillatelse eller endring av eiersammensetningen.

Vilkårene er satt for å sikre hvitfiskeindustrien jevn tilgang til råstoff gjennom hele året, ikke minst i den perioden kystfiskeflåten ikke leverer. Målsettingen er å sikre opprettholdelse av industrien og derigjennom sikre sysselsetting og bosetting i bestemte fiskeriavhengige områder. Dette samsvarer med formålet i § 1 i deltakerloven om å legge til rette for at høstingen av de marine ressurser fortsatt skal komme kystbefolkningen til gode.

Bakgrunnen for ordningen med leveringsvilkår er utbyggingen av filet- og fryseindustrien i Nord-Norge. I den forbindelse var det behov for stabile og tilstrekkelige råstoffleveranser gjennom hele året. Det følger av høringsnotat av 6. november 2012 om endring av forskrift om leveringsplikt at havgående ferskfiske-trålere ble ansett som den mest anvendelige fartøygruppen for å sikre leveranser. Det følger videre at gjennom bestemmelser om dispensasjon fra aktivitetskravet i deltakerloven fikk selskap med tilknytning til industrien adgang til å eie fartøy med torske-tråltillatelse. I tillegg ble torske-trålere også eid av lokale

trålrederier, dels sammen med kommuner og lokale banker. Tildeling av torskestråltillatelse for fartøy skjedde da på grunnlag av lokal tilknytning og myndighetene forutsatte at denne tilknytningen medførte leveranser av råstoff til vedkommende distrikt. Lokalt eierskap ble ansett som tilstrekkelig til å sikre at trålfangstene gikk til de lokale bedriftene.

Etter hvert erfarte man at dette ikke var tilfelle. Det ble derfor ut fra distriktsmessige hensyn, ved enkeltvedtak knyttet leveringsvilkår til de enkelte tillatelsene. Selv om leveringsforpliktelsene ble formalisert var det likevel ikke alltid en felles forståelse av innholdet i vilkårene mellom flåte og industri. Dette gjaldt spesielt når det ikke var samme eiere av landanlegg og trålere. Hovedsakelig var det prisfastsettelsen på råstoffet som skapte uenighet. På denne bakgrunn ble det ved Kgl. Res. av 12. september 2003 innført en forskrift om leveringsplikt for fartøy med torskestråltillatelse som fastslo hvordan ordningen med leveringsplikt skulle gjennomføres; blant annet ble det innført bestemmelser om leveringspliktens innhold og bestemmelser om prisfastsettelse. Prisbestemmelsen, sist endret i 2010, har fjernet mye av den tidligere uenigheten mellom fartøyeier og kjøper om pris på leveringspliktig råstoff.

Både trålere med lokalt eierskap og trålere eiet av industrien har de senere årene funnet det stadig mer lønnsomt å fryse fisken om bord og/eller levere fisk til andre bedrifter og regioner enn det som var ment da tråltillatelsene i sin tid ble gitt. En god del av fangstene går via fryselager for så å bli sendt til produksjon et annet sted. Industrien som fartøyene skulle levere til har derfor manglet råstoff. Leveringsplikten i form av en tilbudsplikt har derfor ikke vært effektiv nok til å sikre tilstrekkelige leveranser til enkeltbedrifter og spesielt til Finnmark.

På bakgrunn av dette ønsket tidligere Fiskeri- og kystdepartementet å se nærmere på ordningen med leveringplikt. Alternativer til endring ble sendt på høring 6. november 2012. Målsettingen var å drøfte hvordan leveringsplikten kunne reguleres på en måte som innebar at en sikret tilstrekkelige leveranser til tilgodesette bedrifter og regioner. Departementet skisserte flere alternativ; oppheve forskriften og gå tilbake til situasjonen slik den var da leveringsplikten bare var regulert gjennom individuelle vilkår, holde fast ved hovedtrekkene men gjøre noen justeringer, eller innføre en ordning med kjøpsplikt for fiskeindustribedriften. Departementet så for seg at en kjøpsplikt kunne tilsvare tilbudsplikten når det var sammenfallende eierskap til fartøy og anlegg. En annen løsning som ble skissert var å innføre kjøpsplikt for en lavere andel av det tilbudspliktige råstoffet. Flere av høringsinstansene gikk imot forslaget. Fiskeri- og havbruksforeningens landsforening mente at forslaget ville medføre en «sterk politisk detaljstyring av bedriftenes produksjonsbetingelser». De fryktet at dette ville svekke bedriftenes konkurransekraft og omstillingsevne. Det ble påpekt at arbeidsplasser i industrien best kan sikres ved å utvikle lønnsomme bedrifter, ikke ved å regulere i detalj hvordan bedriftene skal drives. Forslagene er siden stilt i bero.

Fiskeridirektoratet kontrollerer årlig om trålerne med leveringsplikt har tilbudt fangsten i tråd med leveringsvilkårene. I den sammenheng utarbeides det en rapport til departementet om kontrollene som har vært gjort og resultatet av disse. Kontrollene viser at fangstene i hovedsak blir tilbudt som forutsatt, men at det også er rederi som bryter vilkårene. Det blir sanksjonert i forhold til disse. Brudd på leveringsvilkår har hittil vært sanksjonert med midlertidig tilbakekall av ervervstillatelse i medhold av § 11 i deltakerloven. Tilbakekall har vært gjort for et svært begrenset tidsrom og det har vært reist spørsmål ved om dette har vært en effektiv sanksjonsform. Det er også gitt advarsler til rederi.

Kontroll av leveringsplikten er et ressurskrevende arbeid for rederiene, salgslagene og Fiskeridirektoratet. Noe av grunnen til at kontroll av leveringsplikten er ressurskrevende er at leveringsplikten ikke alltid kan knyttes til fangst fra fartøyet som er pålagt de enkelte leveringsvilkår. Årsaken til dette er at en del av fartøyene som er pålagt leveringsplikt er gitt anledning til å oppfylle plikten med andre fartøy. Kontrollen kompliseres videre av at flere torsketralere benytter slumpfiskeordningen, og flere fartøy fisker og leverer derved i henhold til individuelle leveringsvilkår som er pålagt andre fartøy sine tillatelser.

Nærmere om bearbeidingsplikten

I forbindelse med behandlingen av forskrift om leveringsplikt i 2003 hadde departementet som utgangspunkt at *«en kjøper av råstoff må stå fritt til å bestemme hvilken anvendelse av råstoffet som en anser seg best tjent med i det enkelte tilfellet. I visse situasjoner kan det innebære at råstoffet selges videre, uten bearbeiding. Det bedriften kan tjene på denne måten, vil likevel være med på å trygge grunnlaget for arbeidsplassene, så lenge bedriften ikke endrer sin virksomhet fra bearbeiding til ren trading med råstoff. I så fall vil bedriften ikke lenger kunne stå som kjøper av råstoff underlagt leveringsplikt.»*

Krav om bearbeiding av deler av den leveringspliktige torskefangsten ble likevel innført ved Kgl. Res. av 22. desember 2006. Endringen var nødvendig for å sikre at bedrifter som var tilgodesett med leveringspliktig råstoff og som kjøpte dette, også bearbeidet råstoffet. Dette var basert på erfaringer som viste at muligheten til å ta imot leveringspliktig råstoff for direkte videresalg ga svært liten sysselsetting. Det skjedde i stedet en overføring av verdi fra fartøyet til bedriftens eier uten at dette bidro til annet enn en styrking av bedriftens finansielle situasjon.

Bearbeidingsplikten ble begrenset til 70 % av leveringspliktig torsk. I den anledning ble det vist til at en bearbeidingsplikt for 100 % av råstoffet ville redusert mulighetene for spesialisering og ville hindret salg eller bytte av råstoff mellom bedrifter som tidvis er nødvendig ut fra behov, kompetanse og kapasitet.

I tiden etter endringen ble det diskusjon om hvilken kontrollmetode som skulle legges til grunn for kontroll av om bearbeidingsplikten ble overholdt. Næringen var skeptisk til en kontrollmetode som skulle baseres på beholdningsmessig adskillelse av leveringspliktig og ikke-leveringspliktig fangst. Det ble i den sammenheng vist til at et slikt krav ville påføre de bedrifter som hadde pålegg om bearbeidingsplikt store merkostnader knyttet til driften. Kravet ville også svekke konkurransekraften. En slik kontrollmetode ville blant annet medføre behov for økt mottakskapasitet, økt lagerkapasitet og økt produksjonskapasitet. Videre ville en fysisk adskillelse medføre langt høyere dokumentasjonskrav og derav behov for økt kapasitet hos mellomledelse. På bakgrunn av opplysningene fra næringen bestemte daværende Fiskeri – og kystdepartementet i april 2007 at kontroll av bearbeidingsplikten skulle baseres på bokføringsmessig adskillelse i stedet for beholdningsmessig adskillelse. Det ble lagt vekt på at tilstrekkelige sporingssystemer ikke var på plass.

Fiskeridirektoratet startet i 2008 kontroll av bearbeidingsplikten og innhentet opplysninger om bearbeiding av leveringspliktig fangst for året 2007. Det fremlagte materialet viste seg imidlertid å være av så dårlig kvalitet at det ikke var mulig å entydig knytte fangster av torsk som var kjøpt i henhold til bestemmelsene om leveringsplikt, til de ferdige produktene.

Tilfredsstillende systemer for generell sporing av hvitfisk gjennom produksjon og salg er foreløpig ikke etablert, og Fiskeridirektoratet har i forståelse med departementet ikke villet pålegge fiskeindustribedrifter å opprette egne sporingssystemer utelukkende med sikte på kontroll av bearbeidingsplikt. Fastsettelse av nærmere bestemmelser om kontroll av bearbeidingsplikten er derfor satt på vent til det er etablert tilfredsstillende systemer for reell sporing av hvitfisk gjennom kjøp, produksjon og salg. Bedriftenes plikt til å bearbeide fangsten er likevel uendret og det er meldt til næringen at kontroll vil kunne foretas uten at det er fastsatt egne forskrifter om gjennomføring av kontrollen. Bedriftene må derfor ta vare på relevant dokumentasjon og tilrettelegge for at en eventuell kontroll skal kunne gjennomføres.

Så langt vi kjenner til vil det ennå kunne ta tid før næringen har på plass et tilfredsstillende system for å følge den leveringspliktige fangsten gjennom alle ledd.

Nærmere om aktivitetsplikten

Aktivitetsplikten fremgår av de såkalte industrivilkårene rederiene har for den enkelte torsketråltillatelse for det enkelte fartøy. Disse ble fastsatt i forbindelse med at det ble gitt dispensasjon fra aktivitetskravet i deltakerloven. I vilkårene presiseres det at torsketråltillatelsen som er tildelt et selskap er knyttet til bestemt industrivirksomhet og at en eventuell nedleggelse eller reduksjon av industrivirksomheten vil kunne medføre at ervervstillatelsen og torsketråltillatelsen kan bli trukket tilbake. Vilåret skal sikre sammenhengen i eierskap mellom fartøy og industrivirksomhet, samt sikre et visst nivå på foredlingsaktiviteten. Industrivilkåret fordrer aktivitet uavhengig av om anlegget tar imot leveringspliktig råstoff eller ikke. For ikke å komme i konflikt med industrivilkåret må foredlingsaktiviteten, dersom det ikke kjøpes leveringspliktig råstoff, opprettholdes med råstoff fra andre kilder. Dette fremgår blant annet av brev av 13. april 2012 fra Fiskeri- og kystdepartementet vedrørende Aker Seafoods ASA (nå Havfisk ASA) sin aktivitet i Kjøllefjord.

Som utvalget nevner er det i dag bare Havfisk ASA som har aktivitetsplikt. Andre rederi har fått fritak fra aktivitetsplikten etter å ha inngått avtaler med kommunen aktivitetsplikten var knyttet til. Aktivitetsplikten forplikter i dag Havfisk ASA via sine datterselskap Nordland Havfiske AS, Finnmark Havfiske AS og Hammerfest Industrifiske AS til å ha aktivitet på landanleggene i Stamsund, Melbu, Hammerfest, Kjøllefjord og Båtsfjord. Departementet fastsatte vilåret om aktivitetsplikt på grunnlag av selskapets eierskap og drift av fiskeindustribedrifter. Departementet la i den sammenheng vekt på at det var foredlingsvirksomheten som var det primære virksomhetsområdet for bedriften og ikke trålerdriften. Anlegg i Mehamn er av departementet i ettertid vurdert som unntatt fra aktivitetsplikten.

Etter utskillelse av Aker Seafoods ASA i to selskap i januar 2012 er det Norway Seafoods AS som leier og drifter landanleggene mens det er Havfisk ASA (tidligere Aker Seafoods ASA) som eier disse via datterselskapene Havfisk Stamsund AS, Havfisk Melbu AS, Havfisk Finnmark AS, Havfisk Båtsfjord AS og Havfisk Nordkyn AS. Departementet har vurdert utskillelsen av tidligere Aker Seafoods ASA i to selskap til ikke å være i strid med vilkårene om aktivitetsplikt.

Utviklingstrekk for torsketrålflåten og hvitfiskindustrien

Siden ordningen med leveringsvilkår ble etablert har det skjedd betydelige endringer både når det gjelder torsketrålflåten og hvitfiskindustrien.

Utviklingen i antall fartøy i torsketrålflåten det siste tiåret viser at antall fartøy er redusert betydelig: fra 91 fartøy i 2004 til 37 fartøy i dag. Fartøy med torsketråltillatelse som har leveringsplikt er redusert fra 36 fartøy i 2003 til 21 fartøy i dag. Disse fartøyene er hovedsakelig registrert i de nordligste fylkene, bare 1 fartøy er registrert i Sør-Norge.

Når det gjelder eierskapet i torsketrålflåten har utviklingen de senere årene gått i retning av større konsern som eiere. De fleste fartøy som er eid av fiskeindustrien har leveringsplikt til egne anlegg. Også innen filetindustrien har det skjedd en større konsentrasjon av eierinteressene.

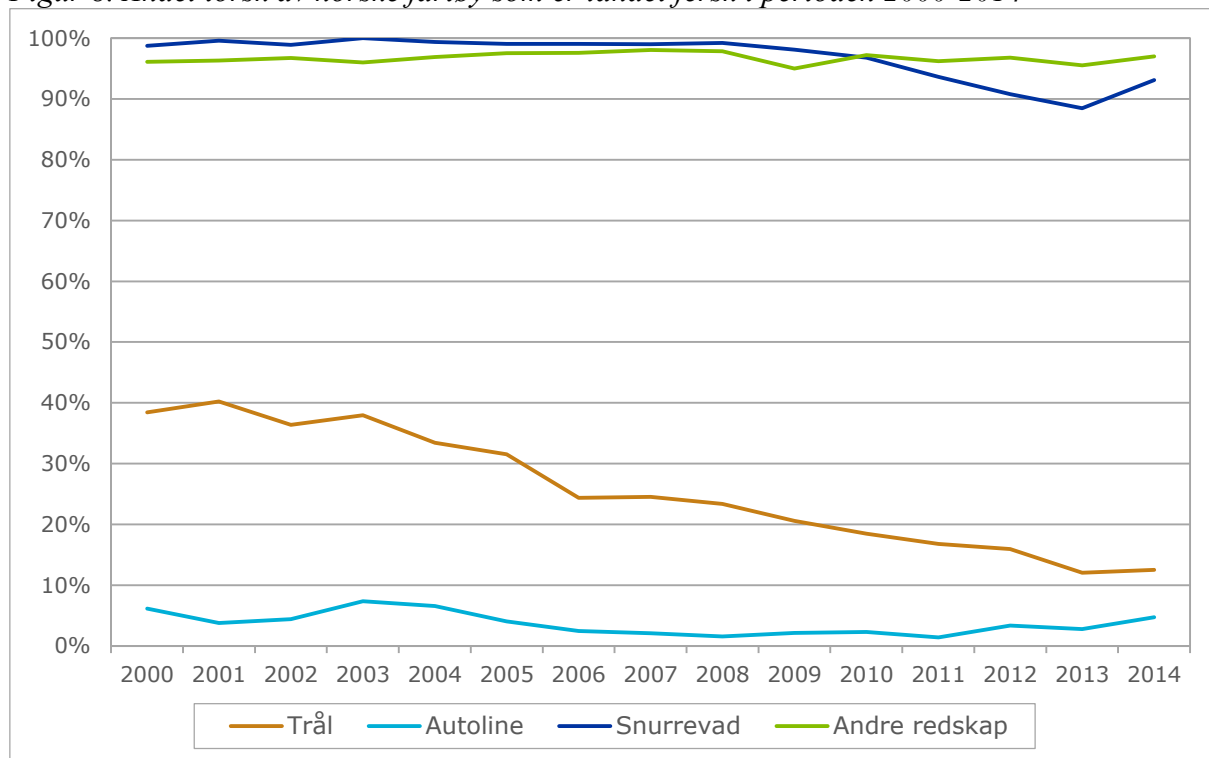
I tillegg til at antall fartøy er kraftig redusert, er flåten blitt modernisert med flere nybygg de siste årene. Moderniseringen har blant annet skjedd hos Havfisk ASA som eier en rekke fartøy med leveringsplikt gjennom tre ulike rederi i Nordland og Finnmark.

Fiskerilovgivningen inneholder i dag ikke noe forbud mot at fartøyene med leveringsplikt leverer frossen fisk i stedet for fersk fisk. Konsekvensen av dette er at alle ferskfisktrålere i utgangspunktet kan bygges om til eller skiftes ut med frysetrålere. Det er imidlertid fremdeles fiskeindustribedrifter som ikke kan benytte frossen fisk i sin produksjon pga. manglende tiningsanlegg. Ved å legge om til en ren frysetråler kan leveringsplikten til bedrifter som bare kan ta imot fersk fisk derfor bli illusorisk. I de tilfeller hvor det er krav om å levere fersk fisk kommer dette til uttrykk i konsesjonsvilkårene. Det er i dag bare ett fartøy som har krav om å levere fersk fisk knyttet til torsketråltillatelsen.

Med utgangspunkt i opplysninger i Landings- og sluttseddelregisteret har vi kjørt ut informasjon om hvor mye av fisken fra norsk fartøy som landes henholdsvis fersk og frossen. Figur 8 under viser utviklingen i leveranser av fersk torsk for trålere og andre redskapsgrupper.

I 2000 ble det landet totalt 219 tusen tonn torsk av norske fartøy. I 2014 var tallet økt til 473 tusen tonn torsk. Andelen torsk som ble landet fersk utgjorde i 2000 68 %, mens denne andelen var redusert til 61 % i 2014.

Figur 8. Andel torsk av norske fartøy som er landet fersk i perioden 2000-2014



Kilde: Fiskeridirektoratet

Figuren 8 viser at andelen torsk som er landet fersk er redusert for trål. Autolineflåten har tradisjonelt landet det meste frossent, mens andelen fersk er høy og rimelig konstant for snurrevad og for passive redskap. Det er altså i stor grad redskapsbruk som avgjør om fisken vil bli levert fersk eller frossen. Dermed spiller også fartøystørrelse en vesentlig rolle; de store fartøyene (trål og autoline) er ute på lengre turer enn kystflåten og vil derfor i større grad velge å konservere fisken om bord. Utviklingen i retning av større snurrevadfartøy vil også for denne fartøygruppen kunne bety økende andel frossent råstoff.

I 2014 ble 393 tusen tonn torsk landet i nord (Finnmark, Troms og Nordland). Av dette kvantumet ble 71 % levert fersk. Andelen torsk landet fersk utgjorde i 2000 85 % (totalt ble det landet 160 tusen tonn i nord i 2000). I sør (resten av fylkene) ble det landet 77 tusen tonn i 2014 og andelen fersk utgjorde 11 %. Andelen fersk torsk i sør var 21 % i 2000.

Som nevnt ovenfor har det skjedd en økning i andelen torske-trålere som fryser fangsten om bord i stedet for å levere fersk fisk. Markedet for fryst råstoff fra fiskeindustrien er blitt globalisert. For norsk fiskeindustri har dette ført til økt konkurranse fra land med lavere lønns- og produksjonskostnader enn Norge. Dette innebærer at deler av det fryste torskeråstoffet fra Nord-Norge blir foredlet til filetprodukter blant annet i lavkostland som Kina.

Den viktigste produksjonsformen for hvitfiskindustrien er ifølge utvalget ikke lenger produksjon av filet, men produksjon av saltfisk og klippfisk. Antallet norske bedrifter med filet som viktigste produksjonsform har i følge delrapport fra Sintef om lønnsom foredling av sjømat i Norge blitt redusert betydelig de siste tiårene: fra 1970-tallet og frem til i dag har antall filetbedrifter blitt redusert fra 100 bedrifter til 10 bedrifter med 800 årsverk. Bakgrunnen for nedgangen i filetproduksjonen er ifølge utvalget «et resultat av svak

lønnsomhet over tid og sterkt konkurranse fra substitutter og andre produsentland med lavere kostnader, spesielt med hensyn på arbeidskraft.»

Tilførsel av fisk til fiskeindustrien er en nødvendig men ikke en tilstrekkelig betingelse for lønnsom drift og sikring av arbeidsplasser i Norge. Det vil være industriens samlede inntekter og kostnader som vil være avgjørende for om lønnsom drift kan påregnes, selv om større garanti for råstoffleveranser vil være et vesentlig element for bedre lønnsomhet og sikring av arbeidsplassene langs kysten.

Fiskeridirektoratets vurdering

Målsettingen med ordningen med leveringsplikt, bearbeidingsplikt og aktivitetsplikt er å skaffe jevn tilgang av råstoff for de mest fiskeriavhengige distriktene som i en frikonkurransesituasjon ville opplevd stor usikkerhet. Til tross for dette har det vært en utfordring for fiskeindustrien å få tilgang til råstoff gjennom hele året. En årsak er at flere bedrifter i Finnmark ikke kan nyttiggjøre seg fryst råstoff pga. manglende tiningsanlegg. Siden stadig flere trålere har valgt å fryse fangsten ombord og ikke leverer fersk vil dette påvirke råstoffsituasjonen for disse fiskeindustribedriftene. Videre er torskefisket preget av naturlige sesongvariasjoner som påvirker tilgangen på råstoff. For leveranser fra kystflåten vil også værforhold og tilgjengelighet påvirke i hvilken grad de får fisket og derved levert til bedriftene.

Det enkelte rederi som eier fiskefartøy er avhengig av å drive lønnsomt. Leveringsplikten begrenser mulighetene til å planlegge drift av fartøy ut fra vanlige bedriftsøkonomisk lønnsomme vilkår. En opphevelse av leveringsplikten vil derved kunne øke lønnsomheten for det enkelte rederi. Videre vil bortfall av leveringsplikten kunne øke fartøyenes verdi.

Leveringsplikten innebærer at fiskeindustribedriftene i utgangspunktet er garantert tilbud av fangster fra trålerflåten. Uten en slik garanti for råstofftilførselen vil opphevelse av leveringsplikten kunne innvirke på lønnsomheten hos fiskeindustribedriftene. Det er imidlertid ikke sikkert at trålerne uten en leveringsplikt vil endre drastisk på sitt leveringsmønster, spesielt ikke i de tilfeller hvor fiskeindustri og fartøy har samme eier. Dette vil imidlertid påvirkes av hva som samlet sett gir størst fortjeneste.

I den grad leveringsmønsteret endres ved en opphevelse av tilbudsplikten må de fiskeindustribedrifter som har vært tilgodesett finne andre løsninger for tilførsel av råstoff. Hvitfiskindustrien har som et av flere alternativ muligheten til å inngå langtidskontrakter med rederi som eier torsketralere, konvensjonelle havfiskefartøy eller fartøy med deltageradgang i kystgruppen. Oppheves ordningen med leveringsplikt vil dette derfor også ha betydning for konkurransesituasjonen og den regionale omsetningen av råstoff.

Bosetting og sysselsetting i fiskeriavhengige områder vil kunne bli påvirket dersom bedriftene etter en opphevelse av leveringsplikten og aktivitetsplikten ikke får nok råstoff til å klare å drive lønnsomt og deretter må legge ned bedriften. Dette vil imidlertid kunne være utfallet uavhengig av om pliktsystemet oppheves eller ikke dersom lønnsomheten ikke er tilstede.

En opphevelse av leveringsplikten vil kunne øke interessen fra rederi som ønsker å kjøpe fartøyene for å øke driftsgrunnlaget på sitt nåværende fartøy gjennom en strukturvoteordning. Et spørsmål som reiser seg i den sammenheng er om dette vil kunne føre til en geografisk omfordeling av fartøy med torsketråltilatelse fra Nord-Norge til Sør-

Norge. En slik omfordeling vil imidlertid begrenses både av bestemmelser i deltakerloven av 26. mars 1999 hvor det kan tas distriktsmessige hensyn og av at det er knyttet vilkår om fylkesbinding til flere av torsketråltillatelsene det i dag er knyttet leveringsplikt til. Det følger av § 7 første ledd bokstav a) i deltakerloven at søknad om ervervstillatelse kan avslås dersom en *«innvilgelse ikke er ønskelig ut fra hensynet til fiskeflåtens distriktsmessige fordeling,»* Denne bestemmelsen gjelder tilsvarende for tildeling av spesiell tillatelse, jf. § 12 første ledd annet punktum. Fiskerimyndighetene har gjennom sin forvaltningspraksis søkt å unngå salg av torsketrålere fra Nord-Norge til Sør-Norge. Myndighetene har lagt til grunn at fortsatt nord-norsk eierskap er viktig for å sikre råstofftilførselen til landindustrien og sikre opprettholdelse av et fiskerimiljø. Vilkår om fylkesbinding er knyttet til de tre nordligste fylkene og hindrer salg av fartøy med torsketråltillatelse ut av det enkelte fylket. Dermed opprettholdes også en viss geografisk fordeling innen Nord-Norge.

Dersom de regionale bindingene ikke videreføres vil en kunne oppleve en omfordeling av fartøy med torsketråltillatelse fra Nord-Norge til Sør-Norge, avhengig av hvor de til enhver tid kapitalsterke miljøer sitter, jf. utviklingen for fartøy i nvg-kystnotgruppen i tabell 1 på side 35.

Fiskeridirektoratets konklusjon

Leveringsplikten i form av tilbudsplikt har ikke bidratt til å nå målet om jevn tilgang av råstoff for videre bearbeiding. Dette skyldes delvis at en del av det fryste råstoffet videreselges fra den tilgodesette bedriften og foredles andre steder. Det kan derfor reises spørsmål om ordningen lenger er hensiktsmessig.

På bakgrunn av utviklingen i fiskeindustrien, innbefattet konkurransesituasjonen og globaliseringen av råstoffmarkedet for frossen hvitfisk, deler Fiskeridirektoratet utvalgets syn på at leverings- aktivitets- og bearbeidingsplikten ikke lenger er hensiktsmessig og bør avvikles.

Dersom systemet med leveringsforpliktelser oppheves vil det ikke lenger være noen forhold som tilsier at det skal gis dispensasjon fra aktivitetskravet i deltakerloven for eier av fartøy med torsketråltillatelse. I den grad nåværende eiere av fartøy med torsketråltillatelse med leveringsplikt ikke tilfredsstiller kravene til aktivitet i deltakerloven skal derfor tillatelsene i utgangspunktet inndras.

En beslutning om opphevelse av leverings-, bearbeidings- og aktivitetsplikten vil være en avgjørelse som tas av myndighetene. Av hensyn til mannskapet og den tråldriften som det er investert i og som har vært drevet over lang tid, finner Fiskeridirektoratet ikke grunnlag for som et alternativ, å foreslå at torsketråltillatelser trekkes tilbake etter en eventuell opphevelse, men vil foreslå en alternativ modell som beskrevet i neste avsnitt.

Tildeling av tråltillatelser underlagt leveringsplikt forutsatte å kunne bidra til sysselsetting og aktivitet i nærmere bestemte lokalsamfunn. Når en slik anvendelse av potensiell grunnrente ikke lenger synes å være treffsikker og hensiktsmessig for å oppnå formålet med tråltillatelsene, vil Fiskeridirektoratet foreslå at forpliktelsene konverteres til en passende årlig avgift som kan kanaliseres til berørte lokalsamfunn.

4.3 Strukturkvoter – oppheving av kvotetak (s. 102–104)

Bakgrunn for strukturkvoteordningene og fastsetting av kvotetak.

Det har over lengre tid vært tilgang til ulike strukturordninger for fiskeflåten. Ordningene ble etablert som et virkemiddel for å redusere antall fartøy i flåtegrupper hvor fangstkapasiteten overskrider tilgjengelig kvotegrunnlag i overskuelig fremtid. En ønsket derved å nærme seg en balanse mellom ressursgrunnlag og fangstkapasitet i vedkommende gruppe. Det er nå innført strukturkvoteordning for de fleste flåtegrupper. Strukturkvoteordningene er fastsatt i medhold av § 14 i havressursloven av 6. juni 2008 og er i dag regulert i forskrift av 7. november 2003 om spesielle kvoteordninger for kystfiskeflåten og forskrift av 4. mars 2005 om strukturkvoteordning mv. for havfiskeflåten.

Til tross for strukturkvoteordningene er det fortsatt overkapasitet i de fleste fartøygrupper. Dette har ikke minst sammenheng med en vedvarende teknologisk framgang i fiskeflåten. Samtidig har høy innenlandsk kostnadsstigning relativt til utviklingen i globale fiskepriser lagt et vedvarende press på lønnsomheten. Det har derfor med mellomrom vært behov for å stimulere til ytterligere kapasitetsreduksjon for å redusere de totale kostnadene i fisket. Ordningene har derfor jevnlig blitt justert, blant annet ved heving av kvotetak.

Formålet med strukturordningene har med andre ord vært å legge til rette for en mer lønnsom fiskerinæring, bidra til bedre mulighet for å fornye flåten og bidra til å skape attraktive arbeidsplasser. Strukturkvoteordningene er ansett som et godt virkemiddel for å nå målet om lønnsomme og helårige arbeidsplasser. Ordningen regnes for å ha vært en viktig forutsetning for at fiskeflåten har greid å tilpasse seg kostnadsveksten og den økte konkurransen om maritim arbeidskraft de siste tiårene.

Et av virkemidlene i strukturordningene har vært å sette et kvotetak for tildeling av kvoter for det enkelte fartøy. Kvotetak og øvrige restriksjoner i strukturkvoteordningene er satt for å kunne ha politisk styring på strukturutviklingen, og derved unngå en ukontrollert nedbygging med uønskede distrikts- og fordelingsmessige konsekvenser som resultat. Siden enhetskvoteordningen og senere strukturkvoteordningen ble etablert har kvotetaket blitt hevet for de fleste grupper.

I tillegg til at det er satt kvotetak for tildeling av kvoter for det enkelte fartøy er det også satt begrensninger på eiers andel av den totale kvoten for enkelte fartøygrupper for å unngå uheldig eierkonsentrasjon.

Utviklingstrekk

Kvotetakene har økt over tid for de enkelte fartøygrupper. Disse er blitt justert ved behov for å styrke driftsgrunnlaget og øke lønnsomheten i den enkelte fartøygruppe. For ringnotflåten har imidlertid det tidligere kvotetaket på 650 basistonn ligget fast fra enhetskvoteordningen for ringnot ble innført i 1996 inntil det ble hevet til 850 basistonn den 23. januar 2015. Dette skyldes at en for ringnotflåten har hatt det særegne forhold at kombinasjonen av god ressurstilgang og gode priser for pelagisk fisk har gitt grunnlag for god lønnsomhet over mange år slik at behovet for strukturering ikke har vært påtrengende sett fra fartøyeiers ståsted. Denne situasjonen synes nå å være i endring.

Nedenfor vil vi gjennomgå ulike utviklingstrekk ved flåten; utvikling i antall tillatelser, kvotefaktorer, gjennomsnittsalder, lønnsomhet og kapasitetsutnyttelse. Presentasjonen fokuserer på utvalgte fartøygrupper innenfor henholdsvis havfiske- og kystfiskeflåten. I teksten refereres også til en del tall og figurer som fremgår av vedlegg A. I enkelte sammenhenger skiller vi mellom nord og sør. Nord omfatter fartøy gjennomhørende i Finnmark, Troms og Nordland, mens sør omfatter fartøy fra de resterende fylkene.

Tabell 1. Antall tillatelser for utvalgte fartøygrupper

Type tillatelse	Region	2004	2014
Ringnot	Nord	20	16
	Sør	69	63
	Totalt	89	79
Torsketrål	Nord	61	25
	Sør	30	12
	Totalt	91	37
Konvensjonelle hav	Nord	4	1
	Sør	49	25
	Totalt	53	26
NVG-kystgruppen	Nord	313	111
	Sør	283	184
	Totalt	596	295
Konvensjonelle kyst	Nord	2 101	1 493
	Sør	471	365
	Totalt	2 572	1 858

Antall tillatelser er i perioden 2004 til 2014 redusert i alle fartøygruppene. Torsketrålflåten, konvensjonelle havfiskefartøy og fartøy i nvg-kystgruppen er redusert med mer enn 50 %. Ringnotflåten er redusert med 11 % fra 2004 til 2014, mens den konvensjonelle kystflåten er redusert med 28 %. For nvg-kystgruppen har det vært en relativ forskyvning av antall tillatelser fra nord til sør (i 2004 53 % nord mot 38 % i 2014). For de andre fartøygruppene er fordelingen relativt stabil – dette kan nok i første rekke tilskrives fylkesbindingene som ligger i regelverket.

I vedlegg A er det også tabeller som viser utviklingen i kvotefaktorer fordelt på ordinære kvotefaktorer og strukturkvoter. I disse tabellene vises både utviklingen i kvotefaktorer fordelt på nord og sør og hvor mye strukturkvotene utgjør av det samlede kvotegrunnlaget. For nvg-kystgruppen har det, akkurat som for antall tillatelser, vært en forskyvning fra nord til sør (i 2004 60 % i nord mot 40 % i 2014). For de andre fartøygruppene er det bare små endringer.

Tabellene viser også at strukturingsgraden er forskjellig i de ulike fartøygruppene. For ringnotflåten utgjorde strukturkvotene 14,6 % av det totalt kvotegrunnlaget i 2004, mens tilsvarende tall i 2014 er 19,4 % - altså ikke en særlig stor endring. Også torsketrålerne hadde en strukturingsgrad på rundt 15 % i 2004, men for denne fartøygruppen utgjør strukturandelen nesten 62 % ved utgangen av 2014. Strukturvoteordningen er m.a.o. blitt benyttet mye i denne fartøygruppen i perioden fra 2004 til 2014. Konvensjonelle

havfiskefartøy hadde allerede i 2004 en strukturingsgrad på vel 41 % og dette tallet er økt til 68,9 % ved utgangen av 2014. For fartøygruppene i kystfiskeflåten har det vært store endringer i strukturingsgrad i årene fra 2004 til 2014. Fartøyene i kystflåten (nvg-kystgruppen og konvensjonelle kystfiskefartøy) fikk først tilgang til strukturordninger i 2003, mens de andre fartøygruppene også har hatt strukturordninger tidligere (enhetskvoteordninger).

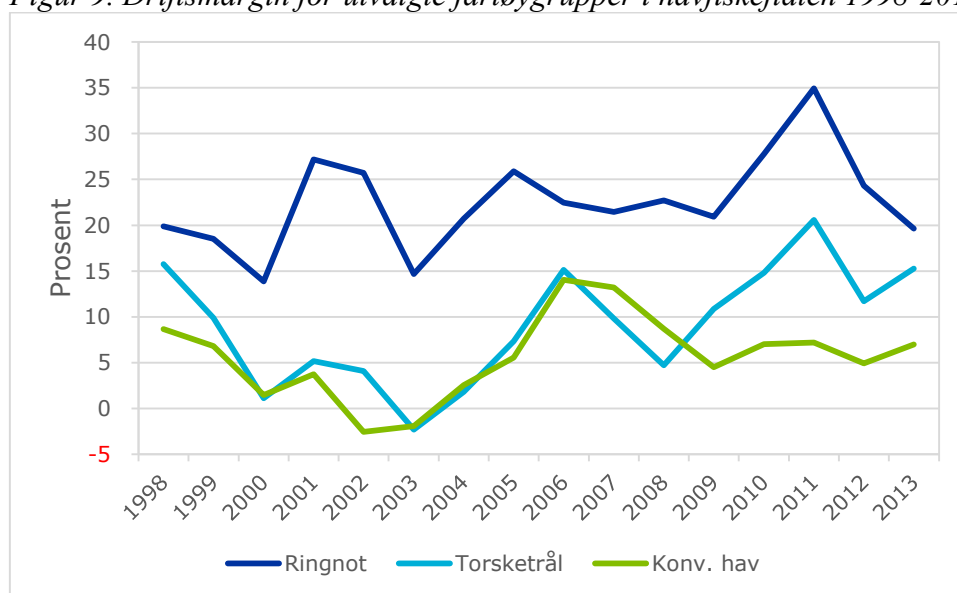
I tabell 2 vises gjennomsnittsalderen for fiskefartøy for årene 2004 og 2014. Gjennomsnittsalderen for alle merkeregistrerte fiskefartøy er høy med en gjennomsnittsalder i 2014 på 27,7 år. De siste årene har vi sett en økning i antall nye større fiskefartøy (over 60 meter), men fornyingstakten er lav. Gjennomsnittlig fornyingstakt (definert som forholdet mellom antall registrerte fartøy per 31.12. og antall nybygg i aktuelt år) har i årene etter 2004 lagt på 1,22 %.

Tabell 2. Gjennomsnittsalder for utvalgte fartøygrupper

Type tillatelse	Gjennomsnittsalder 2004	Gjennomsnittsalder 2014
Ringnot	13,6 år	15,7 år
Torsketrål	18,2 år	14,5 år
Konvensjonelle hav	15,2 år	19,7 år
NVG-kystgruppen	23,2 år	23,0 år
Konvensjonelle kyst	24,6 år	26,8 år

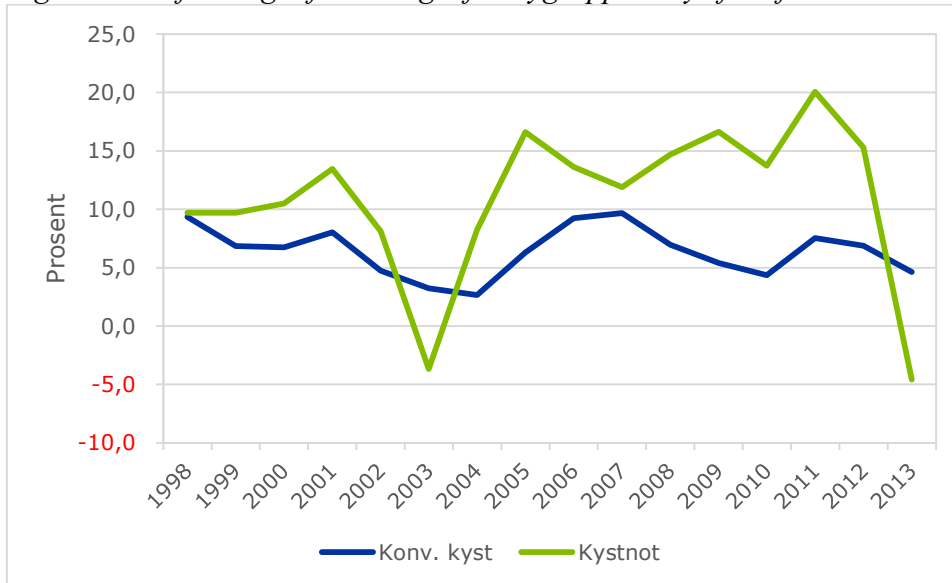
Basert på informasjon fra den årlige lønnsomhetsundersøkelsen for fiskeflåten kan vi også si noe om hvordan lønnsomheten i utvalgte fartøygrupper innenfor havfiske- og kystfiskeflåten har endret seg over tid. I figur 9 og 10 vises utviklingen i driftsmargin for henholdsvis utvalgte fartøygrupper i havfiske- og kystfiskeflåten. Utvikling i andre lønnsomhetsmål (totalkapitalrentabilitet og gjeldsandel) og benyttede driftsdøgn er presentert i vedlegg A.

Figur 9. Driftsmargin for utvalgte fartøygrupper i havfiskeflåten 1998-2013. Prosent



Kilde: Fiskeridirektoratet

Figur 10. Driftsmargin for utvalgte fartøygrupper i kystfiskeflåten 1998-2013. Prosent



Kilde: Fiskeridirektoratet

I figur 2 på side 6 ble utviklingen i driftsmargin og total kapitalrentabilitet for hele fiskeflåten samlet sett presentert. Som nevnt tidligere sier driftsmarginen noe om hvor mye virksomheten får igjen for hver omsatt krone, mens total kapitalrentabilitet gir uttrykk for avkastningen til den totale kapitalen i virksomheten. Gjeldsandelen viser hvor stor del av total kapitalen som er finansiert med gjeld. Økt strukturering kan gi positiv innvirkning på driftsinntektene og driftsmarginen, men det er også knyttet betydelige kostnader til dette; økte finanskostnader pga. økt gjeld til finansiering av strukturkvoter.

Som figur 9 viser har driftsmarginen variert en del for alle fartøygruppene, men ringnotflåten har hele tiden hatt den høyeste driftsmarginen. Driftsmarginen ble redusert for alle fartøygruppene fra 2011 til 2012. Fra 2012 til 2013 har det vært en positiv utvikling i driftsmargin for torsketrål og konvensjonelle havfiskefartøy, mens utviklingen fortsatt var negativ for ringnotflåten. Også total kapitalrentabiliteten sank for ringnotflåten i 2013, mens den var omtrent uendret for konvensjonelle havfiskefartøy og litt stigende for torsketrålterne. Gjeldsandelen er relativt høy for alle gruppene, men lavest for ringnotflåten og høyest for konvensjonelle havfiskefartøy.

Både torsketrålterne og konvensjonelle havfiskefartøy drifter i gjennomsnitt over 300 dager i året, og dette har vært relativt stabilt de siste 15 årene. Ringnotflåten har hatt en relativt sterk nedgang i antall driftsdøgn i samme periode. I 2013 hadde ringnotflåten i gjennomsnitt 163 driftsdøgn.

Figur 10 viser at driftsmarginen har variert en del for fartøygruppene i kystflåten og da spesielt for kystnotgruppen som oppnådde en negativ driftsmargin i 2013. Over tid har kystnotgruppen stort sett alltid oppnådd en høyere gjennomsnittlig driftsmargin enn konvensjonelle kystfiskefartøy. Også total kapitalrentabiliteten har variert mye. Gjeldsandelen er også høy innenfor kystfiskeflåten og det er ikke stor forskjell mellom gruppene.

Både konvensjonelle kystfiskefartøy og kystnotgruppen har en nedgang i antall driftsdøgn. I 2013 hadde kystnotgruppen gjennomsnittlig antall driftsdøgn på 142, mens konvensjonelle kystfiskefartøy i gjennomsnitt driftet i 183 døgn.

Distriktsmessige hensyn

Rammen rundt strukturvoteordningene har vært at tiltakene skal ivareta hensynet til en variert flåte med store og små fartøy og sikre en geografisk fordeling ut fra distriktpolitiske hensyn. Det er derfor gjort tiltak for å unngå en uønsket grad av sentralisering av fartøy og kvotegrunnlag samt unngå en omfordeling fra nord til sør.

I gjeldende strukturvoteordninger for kyst- og havfiskeflåten er det fastsatt ulike begrensninger for å ivareta distriktpolitiske hensyn. De fastsatte begrensningene er tilpasset strukturen i hver fartøygruppe og betydningen fiskeriet har for fiskeriavhengige distrikt langs kysten.

For ringnotflåten er det fastsatt bestemmelser om avkortning av strukturvote på mellom 5 % og 40 % avhengig av hvor det uttatte og gjenværende fartøy er hjemmehørende, jf § 9 i forskrift av 4. mars 2005 om strukturvoteordningen mv. for havfiskeflåten. Størst avkortning på 40 % gjelder når fartøy fra Sør-Norge tildeles strukturvote ved uttak av fartøy fra Nord-Norge.

For torsketrålflåten kan det ikke tildeles strukturvote eller deler av strukturvote til fartøy som er registrert i Sør-Norge på grunnlag av uttak av fartøy som pr. 1. januar 1996 var innført i registeret i Finnmark, Troms eller Nordland, jf. § 8 i ovennevnte forskrift.

I § 46 i forskrift av 19. desember 2014 om adgang til å delta i kystfartøygruppens fiske for 2015 er det fastsatt regler for salg av fartøy med deltageradgang i fisket etter torsk, hyse, sei mv. nord for 62 grader nord som innebærer at et fartøy med slik adgang ikke kan selges for fortsatt drift fra ett fylke til et annet – såkalt fylkesbinding. Formålet med fylkesbindingen er å opprettholde den relative fordelingen av fartøy med adgang til å delta i fisket etter torsk, hyse og sei nord for 62 grader nord mellom fylkene. Etter § 46 tredje ledd kan det gjøres unntak fra fylkesbindingen når fartøy kjøpes fra et annet fylke til Nord-Troms og Finnmark eller ved salg mellom fylker når det er naturlig å se kjøper og selgers distrikt som ett område i kvotesammenheng. Fylkesbindingen gjelder også i strukturvoteordningen, og praktiseres på samme måte som i deltakerbestemmelsene om salg av fartøy. Dette sikrer at strukturvoteordningen ikke medvirker til at den fylkesvise fordelingen av deltakelsen i fisket etter torsk, hyse og sei med konvensjonelle redskap endres.

Det gjelder ikke en fylkesbinding for andre grupper i kystfartøygruppen da det først og fremst er i de nordligste fylkene distriktsmessige hensyn har vært avgjørende. Dette har medført en omfordeling av kvotegrunnlag fra nord til sør for enkelte grupper. Tabell 1 viser at det for nvg-kystgruppen har vært en betydelig forskyvning av antall tillatelser og kvotegrunnlag fra nord til sør i perioden 2004 – 2014. Antall tillatelser i nord er redusert fra 53 % i 2004 til 38 % i 2014. Kvotefaktorene for samme gruppe er redusert fra 60 % i nord i 2004 mot 40 % i 2014.

Eierkonsentrasjon

I tillegg til at det er satt kvotetak for tildeling av kvoter for det enkelte fartøy er det også fastsatt begrensninger på eiers andel av den totale kvoten for enkelte fartøygrupper. Bestemmelser om eierkonsentrasjon fastslår hvor mange fartøy et foretak eller en person kan tildeles spesiell tillatelse eller deltageradgang for, samt hvor stor andel av totalkvoten fastsatt for en fartøygruppe en eier kan tildeles innenfor det enkelte fiskeri. Som eier regnes foretak

eller personer som direkte eller indirekte eier merkeregistrerte fiskefartøy, jf. deltakerlovens § 9 første ledd.

For den konsesjonspliktige havfiskeflåten er reglene om eierkonsentrasjon samlet i forskrift av 13. oktober 2006 om spesielle tillatelser til å drive enkelte former for fiske og fangst (konsesjonsforskriften). Når det gjelder torsketrålfåten følger det av forskriftens § 2-4 at en eier ikke kan inneha torsketråltillatelse for flere fartøy enn det antall fartøy som til sammen vil bli tildelt inntil 12 kvotefaktorer for de fiskeslag ordningen omfatter. Med dagens kvotetak på 4 kvotefaktorer kan en eier inneha majoritetsandeler i 3 fullstrukturerte torsketrålere.

I § 2-5 er det fastsatt særlige regler for eierkonsentrasjon når fartøy og fiskeindustri eies av samme eier. Det følger av denne at eieren ikke kan inneha torsketråltillatelse for flere fartøy enn det antall fartøy som til sammen vil bli tildelt inntil 9 kvotefaktorer uavhengig av hvilke industribedrifter fangsten leveres til. Når mer enn en fiskeindustribedrift er eid av samme eier kan eieren inneha torsketråltillatelse for fartøy som til sammen vil bli tildelt inntil 7 kvotefaktorer for hver industribedrift han eier når han har plikt til å levere fangsten til fiskeindustribedriften i henhold til forskrift om leveringsplikt for fartøy med torsketråltillatelse. Sistnevnte bestemmelse er i dag spesielt aktuell for Havfisk ASA og Nergård Havfiske AS i forbindelse med erverv av nye fartøy med torsketråltillatelse eller ved endring av eiersammensetningen i selskapene.

Når det gjelder eierkonsentrasjon i ringnotflåten kan en eier ikke inneha ringnottillatelse for flere fartøy enn det antall som til sammen vil bli tildelt inntil 6,5 % av summen av basiskvotene for fartøyene i det enkelte fiskeri, jf. § 4-5. Summen av basiskvotene i ringnotflåten er i dag på 41.699,3. Med et kvotetak på 850 tonn basiskvote vil eier av ringnotfartøy derved kunne eie majoritetsandeler i 3 fullstrukturerte fartøy og minoritetsandeler i et eller flere fartøy avhengig av minoritetsandel.

Det er også regler om eierkonsentrasjon for eier av fartøy med pelagisk tråltillatelse og for eier av fartøy med seitråltillatelse. Disse er fastsatt til inntil 20 % av summen av basiskvotene (§ 2-9 pelagisk trål) og inntil 30 % av gruppeknoten for det enkelte fiskeslag (§ 2-16 seitrål).

For fartøy som er tildelt årlig deltageradgang i fisket etter torsk, hyse og sei mv. for konvensjonelle havfiskefartøy er det i § 9 i forskrift av 19. desember 2014 om adgang til å delta i kystfartøygruppens fiske for 2015 (deltakerforskriften) fastsatt regler om eierkonsentrasjon. Det følger av denne at en person, et selskap eller en sammenslutning ikke direkte eller indirekte kan inneha deltageradgang for konvensjonelle havfiskefartøy for mer enn det antall fartøy som vil bli tildelt inntil 15 % av gruppeknoten for det enkelte fiskeslag.

For alle havfiskefartøy gjelder det regler for tilordning av kvote fra fartøy eieren har eierandel i. Etter § 1-6 i konsesjonsforskriften skal kvoten tilordnes fullt ut når eierandelen av fartøyet er over 50 %. Når eierandelen er mellom 20 og 50 % tilordnes eieren en forholdsmessig andel av fartøyets kvote, og når eierandelen er under 20 % så tilordnes ikke eieren noe av fartøyets kvote.

Når det gjelder kystflåten er det ikke fastsatt regler for eierkonsentrasjon. Tidligere Fiskeri- og kystdepartementet foreslo i høringsnotat av 25. oktober 2007 en generell eierbegrensning på 5 % av gruppeknoten i den enkelte reguleringsgruppe i kystfiskeflåten. Det ble lagt til grunn at graden av eierskapskonsentrasjon foreløpig var liten i alle reguleringsgrupper men departementet ønsket likevel å være «føre-var». Det ble foreslått unntak fra 5 % - regelen for

enkelte fartøygrupper. Departementet foreslo videre at fiskeindustribedrifter med eierandeler i kystfiskefartøy og eiere i havfiskeflåten som også eier kystfiskefartøy ble underlagt eierskapsbegrensningen på 5 % av gruppeknoten. Forslaget om bestemmelser om eierkonsentrasjon for kystflåten ble imidlertid stilt i bero.

Fiskeridirektoratets vurdering

Strukturkvoteordningene har som målsetting å bidra til å tilpasse den enkelte fartøygruppe til ressursgrunnlaget og gi et bedret driftsgrunnlag for det enkelte fartøy, ved å legge til rette for å redusere antall fartøy i gruppen.

Ved en oppheving av kvotetaket ser vi for oss muligheten av en sterk reduksjon av fartøy i fartøygrupper som per i dag har gjennomsnittlig relativt få driftsdøgn. For de grupper som allerede har strukturert mye, f.eks. torsketrålflåten og konvensjonelle havfiskefartøy, vil potensialet for videre strukturering på kort sikt være mer begrenset.

De distriktmessige begrensningene ivaretar i dag en geografisk fordeling av flåten mellom Sør-Norge og Nord-Norge slik at man unngår det som har vært ansett som en uønsket grad av sentralisering av fartøy/kvotegrunnlag til en region. Et frislipp av kvotetaket vil imidlertid kunne påvirke antall fartøy innen Nord-Norge og innen Sør-Norge avhengig av hvilken region som vil ha størst strukturingsgrad.

Dersom også de distriktmessige bindingene forsvinner ser vi for oss en omfordeling fra Nord-Norge til Sør-Norge. Fiskeridirektoratet legger til grunn at det fortsatt er bred politisk enighet om at en slik omfordeling vil være uheldig.

Et av målene med nåværende strukturkvoteordning er å øke lønnsomheten i flåten slik at den blir i stand til å fornye seg. Jevn fornying av flåten må anses som nødvendig med tanke på bedre og tryggere arbeidsplasser (helse/miljø/sikkerhet), bedre fangsthåndtering og bedre kvalitet på råstoffet. Samtidig reduserer ny motorteknologi utslippene, noe som gir en miljøgevinst. Ut fra tallene ovenfor i tabell 2 kan vi ikke se at strukturkvoteordningene i særlig grad har ført til økt fornying. Unntaket er torsketrålflåten hvor det har vært flere utskiftninger til nybygg de siste årene, blant annet hos rederi som eier fartøy med leveringsplikt. Det er imidlertid god grunn til å anta at gjennomsnittsalderen hadde vært enda høyere uten strukturkvoteordningene.

Leiefartøyordningen (tidligere nybyggsordningen) ser derimot ut til å påvirke fornyelsen av flåten i gunstig retning for ringnotflåten sammen med god lønnsomhet i denne gruppen. Det er i denne gruppen forventet flere nybygg i år og neste år som en følge av bruk av denne ordningen. Leiefartøyordningen har lagt til rette for at rederi kan selge sitt gamle fartøy på et økonomisk gunstig tidspunkt og la salgssummen inngå som en del av finansieringen av nybygget mens kvotegrunnlaget til det gamle fartøyet blir fisket med et annet fartøy i byggeperioden.

Samling av kvoter på færre fartøy og en eventuell endring av den geografiske fordelingen av flåten innen den enkelte region kan få konsekvenser for landingsmønsteret. Som utvalget skriver er det rimelig å anta at fartøyene vil konsentreres om færre steder. Endringer i landingsmønsteret som følge av strukturendringer i fiskeflåten kan derved føre til endringer i sysselsetting i foredlingsleddet og tilknyttet virksomhet.

Økt strukturering vil i de fleste tilfeller medføre kjøp av fartøy med tillatelser som finansieres ved hjelp av lån. Dette vil øke gjeldsbelastningen og kan virke negativt inn på flåtegruppens mulighet til fornying. Flåtegruppene vil også kunne bli mer sårbare overfor negative endringer i finansmarkedene og økning i rentenivået. Det vil imidlertid være forholdet mellom inntekter og kostnader, samt egenkapital og forventet utvikling i lønnsomhet og soliditet som vil være avgjørende for fartøyenes mulighet til fornying.

Ved å gi rom for økt strukturering vil en måtte anta at også driftstiden (antall driftsdøgn) vil øke. I de flåtegrupper som har over 300 driftsdøgn er det ikke mye å gå på kapasitetsmessig med mindre fartøyene oppgraderes/fornyes slik at fangsteffektiviteten øker. Når det gjelder ringnotflåten og enkelte grupper innen kystflåten viser figur A3 og A6 i vedlegg A et forholdsvis lavt antall driftsdøgn. Dette kan bety at kapasiteten blir dårlig utnyttet og det kan være rom for ytterligere strukturering.

Dersom økt strukturering innebærer at rederi utvider flåten sin ved oppkjøp av flere fartøy kan dette føre til økt eierkonsentrasjon. Eierkonsentrasjonsgrensene er tilpasset kvotetakene. For flere grupper er konsentrasjonsgrensen økt i det siste i forbindelse med heving av kvotetak. Det er derfor ennå rom for økt strukturering uten å nå grensen for eierkonsentrasjon. Dersom kvotetaket oppheves vil det imidlertid kunne bli økt press på å endre disse. Det er derfor viktig med en kontrollert og gradvis heving av kvotetaket.

I forbindelse med en eventuell oppheving av kvotetaket bør det vurderes innføring av grenser for eierkonsentrasjon også innen kystflåten samt for krysseierskap i kystflåten og havfiskeflåten.

Fiskeridirektoratets konklusjon

Det vil ikke være mulig å presist fastslå hvilke virkninger en oppheving av kvotetaket vil ha. Dette vil være avhengig av strukturbehovet i den enkelte gruppe basert på någjeldende strukturingsgrad, den økonomiske situasjonen, behov for fornying osv. Fiskeridirektoratet ser imidlertid for seg at dersom man både fjerner kvotetaket, øker grensene for eierkonsentrasjon og fjerner distriktsbindingene så vil det kunne skje en betydelig omfordeling av fartøy og kvotegrunnlag fra nord til sør. I den anledning vil vi vise til det som har skjedd med nvg-kystgruppen, jf. tall ovenfor i tabell 1.

Fiskeridirektoratet vil anbefale at en foreløpig beholder nåværende kvotetak men over tid gjennomfører en kontrollert heving av kvotetaket hvor behovet for å styrke driftsgrunnlaget og øke lønnsomheten i den enkelte gruppe bør være styrende. Når det gjelder distriktsmessige bindinger vil Fiskeridirektoratet frarå at disse liberaliseres, dersom man har som politisk mål å opprettholde en regional fordeling av flåten.

4.4 Strukturkvoter – spesialisering av kvoteportefølje (s. 102 – 104)

I tillegg til at utvalget foreslår å oppheve kvotetaket per fartøy foreslås at «ressursene ikke tildeles som pakker, eksempelvis som for torsk, hyse og sei, men tildeles hver for seg». Dette forutsettes å gi fartøyene større fleksibilitet til å sette sammen en gunstig kvoteportefølje.

Fra 2003 ble det opprettet en ny gruppe I (lukket gruppe) for torsk, hyse og sei nord for 62°N. Denne gruppen omfattet alle de tidligere gruppe I fartøy, samt fartøy som oppfylte visse krav

til aktivitet i fisket etter sei og hyse. Innføring av gruppe I torsk, hyse og sei la til rette for en videreutvikling av drifts- og strukturordningene.

I hvitfisksektoren er torsk, hyse og sei gruppert sammen kvotemessig. Dette har vært en hensiktsmessig måte å sikre at fartøyene har kvotemessig dekning for den fangsten de tar, også for den bifangsten de sannsynligvis får i vedkommende fiskeri.

Muligheten for en mer løpende tilpasning av kvoteporteføljen vil i realiteten fordre en ordning i retning av et system med omsettelige kvoter. Dagens system for fordeling av rettigheter, kvoter og bifangstordninger mv. har imidlertid hatt som en premisse at det så langt ikke har vært et politisk ønske å innføre omsettelige kvoter i Norge. En endring som foreslått av utvalget vil uansett kreve et eget og omfattende utredningsarbeid.

4.5 Fartøyutforming – herunder ombordproduksjon (s. 100 – 102)

Utvalget foreslår fri fartøyutforming. En fri fartøyutforming forutsettes også å innebære at det gis større muligheter for å drive foredling av fisk om bord på fartøy.

De fleste fiskeri er i dag kvoteregulerte og kvotegrunnlaget for det enkelte fartøy er derfor stort sett basert på fartøykvoter. En konsekvens av dette er at det kan være mindre behov for en streng regulering av fartøystørrelsen i disse fiskeriene. Det kan derfor argumenteres for at fisker vil velge størrelse på fartøyet som er tilpasset fartøyet driftsgrunnlag.

Størrelsesbegrensninger kan knyttes til ulike parametere som lengde, tonnasje eller lasteromsvolum. Det har i de senere år vært et siktemål å lage regelverk som bidrar til at rederiene står friere i utformingen av fartøyene. De gjeldende størrelsesbegrensninger er både for kystflåten og havfiskeflåten i dag basert på største lasteromsvolum. Dette innebærer at fartøyeierne, innenfor denne begrensningen, i utgangspunktet står fritt til å velge øvrige dimensjoner på fartøyene. Det er imidlertid i medhold av § 7 første ledd bokstav a) i deltakerloven adgang til å avslå en søknad om utskiftning som innebærer for stor kapasitetsøkning; eksempelvis utskiftning av et kystfartøy til store havfiskefartøy.

Fiskeridirektoratet har vært positiv til en friere utforming av fartøyene på grunnlag av følgende:

- Et større fartøy vil kunne gi bedre håndtering av fangsten om bord. Levendelagring av fisk vil blant annet kreve større lasteromsvolum.
- Et større fartøy vil kunne gi bedre bekvemmelighet for mannskapet og kunne gi større fartøysikkerhet.
- Et større fartøy vil også kunne bygges slik at driften blir mer miljøvennlig (mindre utslipp m.v.).

Flere fartøygrupper i havfiskeflåten har etter hvert fått hevet begrensningen på største lasteromsvolum ganske betydelig. Fartøy med ringnottillatelse og fartøy med pelagisk tråltillatelse kan nå bygge seg opp til et lasteromsvolum på 4000 m². Torsketrålerne har en størrelsesbegrensning på 2500 m². For kystflåten er lasteromsbegrensningen økt fra 300 m² til 500 m².

Vi ser for oss at en helt fri fartøyutforming uten størrelsesbegrensninger vil kunne medføre en betydelig kapasitetsøkning. Dette kan illustreres med størrelsesutviklingen i kystflåten etter overgangen fra lengdebegrensning ved 28 meter største lengde til lasteromsvolum på først 300 m² i 2008 og deretter 500 m² i 2010.

Tabell 3 viser hvordan flåtesammensetningen har endret seg innenfor nvg-kystgruppen og konvensjonelle kystfiskefartøy. Spesielt for nvg-kystgruppen viser tallene at fartøyene er blitt stadig større; andelen fartøy som har en fysisk størrelse 28 meter største lengde og over utgjorde ved utgangen av 2014 nesten 23 %. Innenfor konvensjonelle kystfiskefartøy er det fortsatt bra fordeling mellom de ulike størrelsesgruppene, men det blir stadig flere store fartøy.

Tabell 3. Størrelsesfordeling fartøy i utvalgte fartøygrupper (kystflåten)

Type tillatelse	Største lengde – gruppe	2007	2010	2012	2014
NVG-kystgruppen	Under 15 meter	228	191	153	145
	15-27,9 meter	240	136	105	83
	28 meter og over	5	44	70	67
	Totalt	473	371	328	295
	Andel 28 meter og over	1,1 %	11,9 %	21,3 %	22,7 %
Konvensjonelle kyst	Under 15 meter	1 902	1 640	1 606	1 568
	15-27,9 meter	410	289	253	226
	28 meter og over	3	33	53	64
	Totalt	2 315	1 962	1 912	1 858
	Andel 28 meter og over	0,1 %	1,7 %	2,8 %	3,4 %

Overkapasitet i fiskeflåten representerer er trussel mot fiskebestandene, spesielt innenfor svakt regulerte eller uregulerte fiskerier. En fri fartøyutforming vil kunne medføre økt press på uregulerte arter. Det er videre innført strukturiltak for å redusere overkapasiteten i fisket. En fri fartøyutforming vil motvirke slike tiltak og i neste omgang innebære et behov for at kvotetaket økes ytterligere.

Fiskeridirektoratet finner av den grunn ikke å kunne anbefale at lasteromsvolum oppheves som størrelsesbegrensning. Vi viser også til at største lasteromsvolum for noen grupper er endret ganske nylig slik at disse bør virke en stund før det eventuelt gjøres endringer.

Et annet spørsmål er om det nå kan være grunn til å se på om inndelingen av fartøygrupper som gjelder i kystflåten fortsatt er hensiktsmessig. Denne inndelingen hindrer i dag strukturering på tvers av grupper ordnet etter hjemmelslengde. Dette vil imidlertid kreve en egen utredning hvor man først evaluerer dagens ordning nøye.

Utvalget påpeker at fri fartøyutforming også innebærer at det gis større muligheter for å drive foredling av fisk om bord på fartøy og viser til at dette kan øke foredlingsgraden i norske fiskerier.

I delrapporten fra Sintef om lønnsom foredling av sjømat i Norge, er ombordproduksjon skissert som alternativ til landbasert foredling. Under prioriterte forslag til tiltak uttales det at *«Ombordproduksjon kan representere en effektiv og lønnsom produksjon av ulike filetprodukter som har høy kvalitet. I forhold til dagens flåtestruktur bør potensialet for ombordproduksjon utredes og det bør vurderes om slike fartøy også kan være leverandører av halvfabrikata produkter til den landbaserte foredlingsindustrien.»*

For flere fartøygrupper er det i dag ingen begrensninger på ombordproduksjon. Mattilsynet må imidlertid godkjenne anlegget. Når det gjelder fartøy med torskestråltillatelse er likevel hovedregelen at ombordproduksjon av fangst er forbudt, jf. § 2-3 i konsesjonsforskriften av 13. oktober 2006.

Det er i dag til sammen 11 fartøy i torskestrålfåten som i kvotesammenheng er ansett som fabrikktrålere og som har adgang til å drive ombordproduksjon. Noen av disse fartøyene har lagt om til rundfrysetråling, og det er i dag bare 3-4 av fartøyene som produserer om bord. Bakgrunnen for dette er at det i en periode har vært mer lønnsomt med rundfrysing enn filetproduksjon.

Historisk har det vært et fiskeripolitisk mål at forholdet mellom produksjon på sjø og land ikke bør forskyves i retning av større grad av ombordproduksjon. Målet har vært at en størst mulig del av råstoffet skal foredles på land.

En stor del av trålerflåten lander i dag råstoff som er frosset om bord, men en god del av dette råstoffet går ut av landet for videreforedling uten å generere ytterligere aktivitet i Norge. Departementet har i den sammenheng uttalt at *«en overføring til fabrikkskipene av deler av det råstoffet som i dag går ut av landet uten bearbeiding, for bearbeiding i andre land, i et industrielt perspektiv vil være positivt. Fabrikkskipene står for sysselsetting knyttet til foredling av råstoff, og videreforedling om bord vil i så fall innebære norsk videreforedling av et råstoffkvantum som ellers ville kommet tilbake på markedene etter foredling andre steder.»* (jf. Høringsnotat av 26. november 2004 om innføring av strukturkvoteordning for havfiskeflåten.)

Hvis leverings-, bearbeidings- og aktivitetsplikten oppheves har Fiskeridirektoratet ingen innvendinger mot at det enkelte rederi får større mulighet til å legge om til ombordproduksjon enn i dag. Som Sintef skriver i sin rapport kan ombordproduksjon også være et bidrag til en ny arbeidsdeling mellom sjø og landbasert foredling.

Fiskeridirektoratet anbefaler derfor å oppheve forbudet mot ombordproduksjon for fartøy med torskestråltillatelse.

Om en opphevelse av forbudet mot ombordproduksjon for torskestrålfåten vil føre til økt ombordproduksjon vil være avhengig av om rederiene vil finne dette lønnsomt. Som nevnt ovenfor er det bare 3-4 av gruppen på 11 fabrikktrålerne som i dag bearbeider fangsten om bord.

Dersom utvalget får gjennomslag for en fri fartøyutforming uten størrelsesbegrensning legger Fiskeridirektoratet til grunn at dette ikke skal medføre noen kvotemessige omfordelinger. Fordelingen mellom grupper har vært stabil over mange år.

En eventuell fri fartøyutforming bør videre ikke ha noen innvirkning på det enkelte fartøys kvotegrnlag. Det forutsettes at et større fartøy ikke skal kunne generere større grunnkvote. Videre bør det fremdeles være fartøyets faktiske størrelse som skal avgjøre om det rammes av tekniske reguleringer om adgang til fiskeområder mv.

5 Utvalgets forslag til tiltak vedrørende førstehåndsomsetningen

Utvalget slår fast at fiskesalgslagslovens bestemmelser om tvungen førstehåndsomsetning er viktig, ikke minst for en bærekraftig forvaltning av ressursene. Fiskeridirektoratet deler denne oppfatningen fullt ut. Med vår særegne, langstrakte kyst med et stort antall steder der fisk kan landes, er fiskesalgslagslovens bestemmelser en av hjørnesteinene i norsk ressursforvaltning.

Fiskeridirektoratet deler også utvalgets syn om at salgslagene må ha økonomi, kompetanse og kapasiteter, ikke minst innen IKT, som gjør dem mest mulig effektive og verdiskapende som markeds plass. Dette er også en vesentlig forutsetning for at de på en god måte skal kunne fylle sin rolle i ressursforvaltningen, der antall salgslag blant annet gir utfordringer med hensyn til likebehandling av næringen. Fiskeridirektoratet deler derfor utvalgets syn på at organiseringen med fem salgslag i hvitfisksektoren ikke er optimal, og at dette blir vurdert i oppfølgingen av utvalgets arbeid.

Salgslagene har også en rolle i forvaltningen av fiskeriene og i ressurskontrollarbeidet. Kombinasjonen av roller kan være en utfordring fordi det er andre hensyn som er styrende enn de hensyn en ren forvaltningsmyndighet ville tillagt vekt ved regulering av fiskerier. Fiskeridirektoratet har opplevd eksempler på at salgslagenes regulering av fiskerier har virket direkte i motstrid med sentrale prinsipper som ilandføringsplikten gitt i havressursloven. Fiskeridirektoratet stiller derfor spørsmål med hvorvidt salgslagenes reguleringshjemler bør vurderes overdratt til Fiskeridirektoratet. Dette er også tilfelle ved salgslagenes kontrollarbeid. Interessesmotsetningene som ligger i salgslagenes roller bidrar slik Fiskeridirektoratet ser det til en mindre effektiv utnyttelse av kontrollressurser enn en samling av kontrollansvaret ville hatt.

Et eksempel som kan trekkes frem i denne sammenheng er håndteringen av minstepris og bruk av omregningsfaktor i fisket etter torsk. Det er satt en gjennomsnittlig omregningsfaktor som skal benyttes for å omregne produsert fisk til rund fisk. Denne var i utgangspunktet tenkt benyttet alene for kvoteavregning. Et salgslag har derimot knyttet fastsettelse av minstepriser opp mot denne omregningsfaktoren. Dette medfører at man i løpet av året ikke får en reell prisfastsettelse. Dette har direkte virket som et insentiv for feilrapportering.

Fiskeridirektoratet vil understreke at salgslagene har en helt sentral rolle når det gjelder føring av landings- og sluttsedler og kontroll med disse, men vil anbefale en gjennomgang og vurdering av salgslagenes andre oppgaver av regulerings- og kontrollkarakter.

Når det gjelder eierskap til salgslagene, styresammensetning osv., registrerer Fiskeridirektoratet at utvalget er delt. Etter Fiskeridirektoratets syn må det overordnede målet være at salgslagene kan fungere som effektive markeds plasser der verken kjøper eller selger kan utøve utilbørlig markeds makt.

Fiskeridirektoratet stiller seg tvilende til at endret eierskap og styresammensetning i salgslagene er den rette løsningen på utfordringene en står overfor i førstehåndsomsetningen. Kanskje er tvungen voldgift en farbar vei dersom partene ikke blir enige i forhandlinger om minstepriser. Sjømatindustriutvalget reiser spørsmål om markedsrett og hensynet til nøytralitet, for å opprettholde tillit fra aktørene i markedet og allmennheten. I sitt hørings svar i 2012 til den nye fiskesalagsloven drøftet Fiskeridirektoratet spørsmålet om innflytelse og legitimitet, og var – som sjømatindustriutvalgets flertall – inne på løsningen med en oppmannsordning ved uenighet om minstepriser. Dette bør eventuelt kunne vurderes når en har vunnet mer erfaring med hvordan den nye fiskesalagsloven har fungert i praksis.

Etter Fiskeridirektoratets vurdering er en av hvitfisksektorens aller største utfordringer at markedet ikke i tilstrekkelig grad makter å premiere ferskt råstoff av høy kvalitet. Utvalget drøfter mulige årsaker til dette uten at det trekkes noen klare og entydige konklusjoner. Markedets organisering og implementering av minstepriser trekkes frem som én mulig forklaringsfaktor, fravær av vertikal integrasjon som en annen. Det er antagelig en rekke faktorer som er medvirkende. Kanskje er den viktigste årsaken knyttet opp mot Norges geografi; med rike fiskefelt som skal utnyttes langs en langstrakt kyst, og en dertil tilpasset næringsstruktur hvor et relativt lite antall, geografisk spredte kjøpere i sesongen skal motta store fangster av fersk fisk fra et større antall fartøy. Fartøy som etter valg av fangstfelt i praksis vil være relativt lite mobile med hensyn til valg av mulige kjøpere. Et annet forhold kan være fiskekjøpere som ikke er spesielt opptatt av kvaliteten på råstoffet, bare marginen mellom kjøp og salg er tilfredsstillende. En tredje faktor kan være fullstrukturerte fartøy som har knapt med tid dersom de skal få fisket alle disponible kvoter. Et fjerde forhold er at filetproduksjon, som gjerne stiller de strengeste krav til kvalitet, gjennomgående har hatt lavest lønnsomhet og dermed svak evne til å premiere råstoff av god kvalitet. I den sammenheng vil vi peke på at den særlige egenskapen ved gytemoden (nordøstarktisk) torsk, som skiller den positivt ut fra nesten all annen fisk i det globale hvitfiskmarkedet, er størrelsen på fisken. Det er dette som gir den unike egenskaper i produksjonen av saltfisk, klippfisk og tørrfisk. Klippfisk og tørrfisk har tradisjonelt gitt bedre lønnsomhet enn frossen filet, og er heller ikke like sensitive med hensyn til kvalitet. «Han går seg til i salt» som det heter, samtidig som det eksisterer markeder for konvensjonelle produkter av ulik kvalitet.

På grunn av disse særegne, til dels naturgitte trekkene var offentlig kvalitetskontroll med fisk tidligere sett på som et svært viktig og nødvendig tiltak, både av hensyn til samfunnets samlede verdiskaping fra fiskeressursene og til norsk fisks omdømme ute i markedene. Rundt årtusenskiftet ble, etter påtrykk fra sjømatindustrien og som ledd i dereguleringen av næringen, denne linjen forlatt. Mattilsynets prioriterte oppgave i dag er i hovedsak avgrenset til å overvåke mattrygghet og redelighet i omsetningen, mens næringen selv er i prinsippet gitt ansvaret for å sørge for god kvalitet på råstoff og fiskeprodukter. Norges Råfisklag har i senere år forsøkt ulike markedsbaserte tiltak med sikte på å bedre kvaliteten på råstoffet, uten så langt å ha funnet en nøkkel til suksess.

Fiskeridirektoratet er enig med utvalget i erkjennelsen av at det neppe er aktuelt å reversere de endringene som er skjedd på tilsynssiden. Det er imidlertid viktig for den samlede verdiskapingen at næringen tar grep for å bedre kvaliteten på råstoff og produkter i hvitfisksektoren. Forskrift om kvalitet på fisk og fiskevarer har fortsatt kvalitetsbestemmelser om bløtting og sløying etc., og Nærings- og fiskeridepartementet har fra 2015 gitt Norges Råfisklag hjemmel til å føre tilsyn med disse bestemmelsene i henhold til retningslinjer fra Mattilsynet. Dette kan gi en ny tilnærming, og det skal bli spennende å se resultatene av dette svært viktige arbeidet.

6 Utvalgets øvrige forslag

For den landbaserte fiskeindustrien anbefaler utvalget i kapittel 11 at det satses på FoU, særlig med sikte på effektivisering og automatisering av arbeidskrevende prosesser, og på kompetanseheving av arbeidsstokken. Innovasjon skjer i praksis ofte ved at kompetente medarbeidere ser muligheter for hvordan arbeidsprosesser kan effektiviseres og forbedres. Med stor grad av innleid utenlandsk arbeidskraft på kortsiktige kontrakter har fiskeindustrien her en særlig konkurranseulempe. Fiskeridirektoratet slutter seg til utvalgets vurderinger på dette området.

Utvalget erkjenner i kapittel 12 at sjømatindustrien i begrenset grad produserer egne merkevarer og synes heller ikke å ha den oppfatning at dette kommer til å øke vesentlig i overskuelig framtid. Fiskeridirektoratet er enig med utvalget i at det derfor er et fortsatt behov for å satse på generisk markedsføring gjennom Sjømatrådet. Det er realistisk å legge til grunn at Norge bør satse på å kunne bli en leverandør av høykvalitets råstoff og halvfabrikata, mens lønnsom produksjon av høyt bearbejdede produkter vil være mulig å oppnå innen begrensede nisjer.

Fiskeridirektoratet har ingen særskilte kommentarer til utvalgets vurderinger angående markedsadgang og prioriteringer i norsk handelspolitikk i kapittel 13, og om kapital og arbeidsmarkedet i kapittel 14.

Økt koordinering av tilsynsmyndigheter (side 114–115)

Fiskeridirektoratet er enig med utvalget i at sjømatindustrien i likhet med mange andre næringer, møter en rekke offentlige tilsynsetater. En samordning av tilsynsaktivitetene kan være hensiktsmessig både fordi det kan være enklere for næringsaktørene, men også fordi det kan gi mer rasjonell offentlig ressursbruk. I tillegg til operativt tilsyn vil en viktig samordning kunne være utveksling av data slik at næringsaktørene sin rapportering blir så enkel som mulig, samt koordinerte vedtaksprosesser.

Det er direktoratets erfaring at tilsyn med havbruk er mer fragmentert enn det er for villfisknæringen med tanke på de ulike etaters problemforståelse, roller og ansvar. Innenfor havbrukssektoren oppleves antall etater så vel som dobbelforvaltning som en vesentlig utfordring for å sikre en bærekraftig utvikling av næringen.

Fiskeridirektoratet har et tett samarbeid med flere andre tilsynsetater. Vår erfaring er at en vellykket samordning av tilsyn er avhengig av en del faktorer som felles risikoforståelse, felles tilsynstilnærming, felles metodikk og god felles planlegging. En økt grad av samordning vil derfor også kreve innsats og ressurser fra det offentlige før det gir gevinster. Det vil også være verdt å se forbi de mulighetene som ligger i økt koordinering. Spesielt innenfor havbrukssektoren vil reduksjon av antall etater som skal gi tillatelser og føre tilsyn med virksomhetene ha et vesentlige potensiale for næringsutvikling så vel som en mer effektiv offentlig forvaltning.

Når det gjelder ressurskontroll er det nødvendig med et tett samarbeid mellom de ulike kontrollmyndighetene. I første omgang gjelder dette ressurskontrollarbeidet til Fiskeridirektoratet, Kystvakten og salgslagene. I tillegg kreves det tett samarbeid med andre kontrollmyndigheter, som for eksempel skatte- og tollmyndigheter. Fiskeridirektoratet er

opptatt av å sikre at kontrollressursene benyttes mest mulig effektivt og samordnet og søker derfor tverrfaglig samarbeid.

Oppdrett av laksefisk (side 118-121)

Når det gjelder laksenæringen konstaterer vi at utvalget i kapittel 16 langt på vei ser økt verdiskaping som synonymt med økning i produsert volum. Basert på erfaringer fra tidligere tildelingsrunder deler Fiskeridirektoratet i all hovedsak utvalgets synspunkter på det uheldige i å anvende skjønnsbaserte kriterier ved tildeling av ny produksjonskapasitet.

Fiskeridirektoratet kan videre dele utvalgets ønskemål om forutsigbar og bærekraftig vekst i lakseproduksjonen, og at det utvikles handlingsregler basert på «... et sett av kunnskapsbaserte og veldokumenterte kriterier knyttet til miljø og sykdom.»

Fiskeridirektoratet finner det likevel viktig å påpeke den innebygde motsetningen mellom et næringsmessig og politisk ønske om en forutsigbar, jevn vekst på den ene siden, og på den andre miljø- og sykdomsutfordringene som nettopp ikke har den samme karakter av forutsigbarhet ved seg. Handlingsregler vil kunne gi forutsigbarhet med hensyn til *konsekvens* av at et kriterium blir overskredet, men sier ingen ting om *sannsynligheten* for at grensen nås eller ikke. Fiskeridirektoratet vil understreke at det er tiltak som kan redusere *sannsynligheten* for å overskride grenseverdier som til syvende og sist vil være avgjørende for videre vekst i laksenæringen.

7 Avslutning – mot en ny samfunnskontrakt?

I del 2 redegjorde vi for hvordan dagens disponering av ressursrenten kan systematiseres i 6 ulike kategorier fra a) til f).

Utvalgets flertallsforslag til omfattende liberalisering av strukturpolitikken i fiskeflåten vil innebære en grunnleggende endring i hvordan ressursrenten skal anvendes og hvem den skal tilfalle. Kort sammenfattet, i de samme 6 kategorier, oppfatter vi at som en konsekvens av utvalgets ulike forslag

- a) vil mer av ressursrenten måtte anvendes til å kjøpe ut hver enhet av overkapasitet på grunn av forventet økning i etterspørsel når kretsen av kjøpere i markedet for fiskefartøy og strukturkvoter økes (fiskeindustrien osv., redere i andre regioner og i andre fartøygrupper)
- b) skal ressursrente ikke anvendes med det formål å opprettholde en flåte- og industristruktur som er mer variert i størrelse og regional fordeling enn det en fri markedstilpasning vil gi (forslag om å avskaffe regionale bindinger og fartøybegrensninger)
- c) skal ressursrente ikke anvendes for å opprettholde en fangstkapasitet som strengt tatt er større enn nødvendig for å få tatt tilgjengelige kvoter (forslag om å fjerne kvotetak)
- d) vil noe av ressursrenten fortsatt kunne anvendes for å tilgodese andre politisk prioriterte mål, jf forslag om kompensasjon for leverings- og aktivitetsforpliktelser men utfasing av bonusordning for levendelagring (andre ordninger omtales ikke)
- e) vil andelen som trekkes inn til delvis dekning av myndighetenes forsknings-, forvaltnings- og kontrollkostnader være upåvirket (omtales ikke av utvalget)
- f) vil en større del av ressursrenten materialisere seg som superprofitt

Etter Fiskeridirektoratets syn er det verken et samfunnsmessig behov eller et saklig grunnlag for en så dramatisk endring i samfunnskontrakten som det flertallet i utvalget legger opp til. Vi kan ikke se at det bør være samfunnets prioritering å legge opp til en ordning som tilgodeser de aktører som forlater næringen med mer enn det minimum som er nødvendig for til enhver tid å oppnå ønsket tilpasning av fangstkapasiteten i fiskeflåten. Vi kan heller ikke se noen gode samfunnsmessige begrunnelser for at det bør legges til rette for økt realisering av superprofitt i fangstleddet, selv om deler av dette skulle tilfalle industrileddet ved å åpne opp for vertikal integrasjon.

Når det gjelder strukturpolitikken vil vi i tråd med vårt hørings svar vedrørende strukturvoteordning for kystflåten under 11 meters hjemmelslengde av 02.07.2014 gjenta vår tilrådning om å innføre en strukturvoteordning for fartøy under 11 meters hjemmelslengde, slik at også fartøy i denne gruppen kan ha mulighet til å styrke sitt driftsgrunnlag for å sikre lønnsom drift. Vi vil videre anbefale en videreføring av tilnærmingen med skrittvis heving av strukturvotetakene i de ulike fartøygruppene når hensynet til lønnsomhet krever det. Vi vil også anbefale at en løpende vurderer eventuelle sammenslåinger av fartøygrupper i struktur- og reguleringsammenheng når dette etter en nærmere vurdering måtte være hensiktsmessig som følge av utviklingen i næringen. Med hensyn til liberalisering av regionale bindinger vil vi imidlertid anbefale varsomhet. Det er gode grunner til å anta at en utilsiktet og langt på vei irreversibel tapping av særlig fiskeriavhengige fylker for fiskerettigheter vil vise seg ikke å være «politisk bærekraftig» på lang sikt.

Det kan likevel være grunn til å se nærmere på behovet for en oppdatering av samfunnskontrakten. I høringen til NOU 2006:16 – Strukturvirkemidler i fiskeflåten foreslo Fiskeridirektoratet innført en ressursavgift på førstehånds omsetning, en avgift som kunne differensieres ut fra samfunnsmessige behov. Vi siterer fra vår høringsuttalelse til NOU 2006:16:

«Ressursrenten i fisket utgjør en potensiell mulighet til avkastning utover det normale. Dette har hittil vært en ekstra drivkraft bak investeringer i fiske – en drivkraft som har ført til stadig større og mer effektive fartøy. Forventninger om uforholdsmessig høye avkastninger medfører imidlertid, når mange nok har slike forventninger, at det samlet sett investeres for mye i forhold til ressursgrunnlaget.

Fiskeressursene er en del av vår felles eiendom. Det er derved ikke unaturlig å tenke seg at dem som blir gitt adgang til å drive fiske kan pålegges å betale en økonomisk kompensasjon til staten for bruk av fiskeressursen. Dette vil være en markering av at ressursen tilhører fellesskapet. Etter Fiskeridirektoratets oppfatning er dette videre et argument for at en ressursavgift bør legges på selve bruken av ressursen, dvs. på førstehåndsverdien og ikke som en eventuell overskuddsbeskatning.

Motargumentet fra næringen kan imidlertid bli at norske fiskebåtreidere allerede betaler flere forskjellige avgifter og at en ny ressursavgift bare vil forverre situasjonen for rederiene.

Utviklingen har de senere årene gått mot en økende grad av brukerbetaling. Dette er en utvikling som også har nådd fiskerinæringen; strukturavgift, årsavgift for å stå i Merkeregisteret og kontrollavgift blir i dag helt eller delvis betalt av næringen selv.

For å oppnå en større legitimitet for å tildele enkelte grupper særlige ”retter” til fiskeressursene kan fiskerimyndighetene velge å trekke inn hele eller deler av ressursrenten i

fiskerinæringen gjennom en generell ressursavgift, og benytte denne til å finansiere direkte rettede tiltak på utvalgte områder. Dette vil gi politikerne et godt styringsverktøy for å oppnå fiskeripolitiske mål. Innføring av en ressursavgift vil videre føre til en forenkling i forhold til dagens styringsverktøy. Politiske beslutninger vil gjennom en ressursavgift også kunne synliggjøres i et kostnad/nytte-perspektiv.

Dersom man velger å trekke inn hele eller deler av ressursrenten gjennom en ressursavgift kan dette gjøres på forskjellige måter. Et alternativ er å differensiere ressursavgiften. Dette kan gjøres på ulike måter, avhengig av hva en ønsker å oppnå. En ressursavgift kan for eksempel differensieres etter fartøytype, etter redskapsbruk, etter fiskeslag, etter type bearbeidelse av fangst og/eller etter landingssted/landingstidspunkt. I distrikter en ønsker å favorisere med hensyn til landinger, kan en for eksempel ha tilnærmet null ressursavgift. Ved landinger i andre områder kan det påløpe en ressursavgift av en viss størrelse. Dersom en ønsker å fremme visse fartøytyper eller enkelte redskap kan disse ha en lavere ressursavgift enn andre. Slik differensiering vil kunne gi gode muligheter for politisk styring i den retning man måtte ønske, og vil kunne fremstå som et fleksibelt, moderne og markedsrettet verktøy. I tillegg til den politiske styring som en differensiert ressursavgift vil kunne gi, vil man også kunne ha en fornuftig rettet bruk av de midler en får inn gjennom den differensierte ressursavgiften.»

Utviklingen siden den gang har styrket relevansen av dette forslaget, jf. blant annet

- Tiltagende internasjonalisering av råstoffmarkedet for hvitfisk med en økende andel ombordfrosset råstoff.
- Økt utenlandsk interesse for eierskap i den norske fiskeflåten.
- Leveringsforpliktelser som i praksis viser seg stadig vanskeligere å forene med en normal markedsmessig tilpasning.
- Framveksten av nye kvoteordninger som i praksis innebærer en anvendelse av ressursrente.
- Realisering av superprofitt over lengre tid i enkelte fartøygrupper.
- Sjømatindustriutvalgets forslag til liberalisering av strukturpolitikken

En ressursavgift vil dessuten virke prisdempende i markedet for strukturkvoter og fisketillatelser.

I 2014 ble størsteparten av de kvotene som tidligere ble avsatt til forsknings- og forvaltningsformål konvertert til en forsknings- og forvaltningsavgift, mens kvotene ble tilbakeført til de respektive fartøygrupper. Vi vil anbefale en kritisk gjennomgang av gjenstående særkvoteordninger med sikte på å se om det også er flere hensyn som bedre og enklere kunne ivaretas gjennom finansiering ved avgift enn gjennom kvoter. I tillegg til muligheten for en mer målrettet bruk av ressursrente for å nå ulike politisk prioriterte mål, vil dette bidra til en rasjonalisering og forenkling av kvoteregistre og kvoteavregning. Det er grunn til å understreke at de mange ordningene utgjør en betydelig utfordring, og merarbeid, både for næring, salgslag og Fiskeridirektoratet med tanke på en korrekt og løpende oppdatert kvoteavregning og ressurskontroll av det enkelte fartøy.

8 Referanseliste

Asche, F. (2015) *Fremtidens sjømatnæring: Vil Tvetveterås-utvalget utgjøre noen forskjell?*. «Norsk Fiskerinæring», nr. 2-2015, s. 59-63.

Deltakerloven (1972). *Lov om regulering av deltagelsen i fisket av 16. juni 1972 nr. 57*. <Tilgjengelig fra <https://lovdata.no/pro/#document/ROL/lov/1972-06-16-57?searchResultContext=1109>>.

Deltakerloven. (1999) *Lov om retten til å delta i fiske og fangst (deltakerloven) av 26. mars 1999 nr. 15*. Tilgjengelig fra <<https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1999-03-26-15?q=deltakerloven>>.

Endr. i forskrift om kvalitet på fisk og fiskevarer. (2014). *Forskrift om endring i forskrift om kvalitet på fisk og fiskevare*. Fastsatt av Nærings- og fiskeridepartementet 12. mars 2014 nr. 365 med hjemmel i lov 19. desember 2003 nr. 124 om matproduksjon og mattrygghet mv. <Tilgjengelig fra: <<https://lovdata.no/dokument/LTI/forskrift/2014-03-12-365>>.

EØS-avtalen i kraft fra 01.01.1994. Tilgjengelig fra <<https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1992-11-27-109?q=e%C3%B8s-avtalen>>.

EØS-loven. (1992) *Lov av 27. november 1992 om gjennomføring i norsk rett av hoveddelen i avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS) m.v. (EØS-loven) av 27. november 1992 nr. 109*. <Tilgjengelig fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1992-11-27-109?q=lov+om+gjennomf%C3%B8ring>>.

Fiskeridirektoratet. (2006) *Strukturvirkemidler i fiskeflåten*, Fiskeridirektoratet. Tilgjengelig fra <<http://www.fiskeridir.no/fiske-og-fangst/hoeringer/2006/hoeringsuttalelse-om-strukturvirkemidler-i-fiskeflaaten>>.

Fiskeridirektoratet. (2014) *Hørings svar – strukturvoteordning for kystflåten under 11 meters hjemmelslengde*, Fiskeridirektoratet 2. juli 2014. Sak 14/6435-11.

Fiskeridepartementet (1992) *Om struktur- og reguleringspolitikk overfor fiskeflåten* St.meld. nr. 58 (1991-92). Departementenes Sikkerhets- og serviceorganisasjon, Oslo

Fiskeridepartementet. (1998) *Om lov om retten til å delta i fiske og fangst (deltakerloven)*. Ot.prp. nr. 67 (1997-98). Oslo, Fiskeridepartementet. Tilgjengelig fra <<https://www.regjeringen.no/nb/dokumenter/otprp-nr-67-1997-98-/id159144/?ref=search&term=>>.

Fiskeri- og kystdepartementet (2004) *Høringsnotat av 26. november 2004 om strukturvoteordning for havfiskeflåten*. Tilgjengelig fra <<https://www.regjeringen.no/nb/dokumenter/horing-strukturvoteordning-for-havfiske/id96657/>>.

Fiskeri- og kystdepartementet. (2005) *Lov om forvaltning av villevende marine ressurser*. NOU 2005:10. Oslo, Statens forvaltningstjeneste.

Fiskeri- og kystdepartementet. (2006) *Strukturvirkemidler i fiskeflåten*. NOU 2006:16. Oslo, Departementenes servicesenter.

Fiskeri- og kystdepartementet (2007) *Høringsnotat av 25. oktober 2007 om eierskapsbegrensninger i kystfiskeflåten*. Tilgjengelig fra <<https://www.regjeringen.no/nb/dokumenter/horingsnotat-om-eierskapsbegrensninger-i/id487047/>>.

Fiskeri- og kystdepartementet. (2007) *Strukturpolitikk for fiskeflåten*. St.meld.nr 21 (2006-2007). Oslo, Fiskeri- og kystdepartementet.

Fiskeri- og kystdepartementet (2012). *Brev av 13. april 2012 om Aker Seafoods ASA's aktivitet i Kjøllefjord*. Tilgjengelig fra saksnr. 200600063-/BSS.

Fiskeri- og kystdepartementet (2012). *Høringsnotat av 6. november 2012 om forslag til endring av forskrift av 12. september 2003 om leveringsplikt for fartøy med torskestråltillatelse*. Tilgjengelig fra <<https://www.regjeringen.no/nb/dokumenter/leveringsplikt-for-fartoy-med-torsketral/id707160/>>.

Fiskeri- og kystdepartementet. (2013) *Verdens fremste sjømatnasjon*. St.meld. nr. 22 (2012-2013). Oslo, Fiskeri- og kystdepartementet. Tilgjengelig fra <<https://www.regjeringen.no/nb/dokumenter/meld-st-22-20122013/id718631/?docId=STM201220130022000DDDEPIS&ch=1&q=&ref=search&term=>=>>>.

Forskrift av 12. september 2003 om leveringsplikt for fartøy med torskestråltillatelse med senere endringer. <Tilgjengelig fra <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2003-09-12-1131?q=forskrift+om+leveringsplikt>>.

Forskrift av 7. november 2003 nr. 1309 om spesielle kvoteordninger for kystfiskeflåten. Tilgjengelig fra <<https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2003-11-07-1309?q=spesielle+kvoteordninger>>.

Forskrift av 4. mars 2005 nr. 193 om strukturkvoteordning mv. for havfiskeflåten. Tilgjengelig fra <<https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2005-03-04-193?q=strukturkvoteordning>>.

Forskrift av 13. oktober 2006 nr. 1157 om spesielle tillatelser til å drive fiske og fangst (konsesjonsforskriften). Tilgjengelig fra <<https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2006-10-13-1157?q=konsesjonsforskriften>>.

Forskrift av 19. desember 2014 nr. 1823 om adgang til å delta i kystfartøygruppens fiske for 2015 (deltakerforskriften). Tilgjengelig fra <<https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2014-12-19-1823?q=deltakerforskriften>>.

Gullestad, P., Blom G., Bakke, G. & Bogstad, B. (2015) The “Discard Ban Package”: Experiences in efforts to improve the eplotation patterns in Norwegian fisheries. *Marine Policy*, 2015 (54), page 1-9.

Havressursloven. (2008) *Lov om forvaltning av villevande marine ressursar (havressurslova) av 6. juni 2008 nr. 37*. Tilgjengelig fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2008-06-06-37?q=havressursloven>.

Innstilling fra kontaktutvalg for strukturspørsmål i fiskeflåten, april 1989.

ICES. *Arctic Fisheries Working Group (AFWG)*. Tilgjengelig fra <http://www.ices.dk/sites/pub/Publication%20Reports/Expert%20Group%20Report/acom/2014/AFWG/01%20AFWG%20%20Report%20of%20the%20Arctic%20Fisheries%20Working%20Group.pdf> >.

Kgl. Res. Av 12. september 2003 om leveringsplikt for fartøy med torsketrållatelse. Tilgjengelig fra Nærings- og fiskeridepartementet, saksnr. 2003/216.

Kgl. Res. Av 22. desember 2006 om endring i forskrift om leveringsplikt for fartøy med torsketrållatelse. <Tilgjengelig fra <https://www.regjeringen.no/nb/dokumenter/kongelig-resolusjon-forskrift-om-endring/id440318/> >.

«Norsk fiskerinæring». (2015) *Månedens intervju, Webjørn Barstad*. «Norsk Fiskerinæring», nr. 3-2015, s. 32-45.

Næringskomiteen. (2007) *Instilling til Stortinget fra næringskomiteen om strukturpolitikk for fiskeflåten*. Inst. S. nr. 238 (2006-2007). Oslo, næringskomiteen. Tilgjengelig fra <https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/innstillinger/stortinget/2006-2007/inns-200607-238.pdf>

Nærings- og fiskeridepartementet (2014) *Instruks av 30. april 2014 om praktiseringen av ordningen med administrerende reder*. Tilgjengelig fra Nærings- og fiskeridepartementet, saksnr. 14/2965-11.

Regjeringen.no. (2015) *Nasjonalitetskravet står fast*, Nærings- og fiskeridepartementet. Tilgjengelig fra: < <https://www.regjeringen.no/nb/aktuelt/nasjonalitetskravet-star-fast/id2402530/> >.

Sintef Fiskeri og Havbruk AS (2014) *Rapport om Lønnsom foredling av sjømat i Norge*. Tilgjengelig fra <http://www.sintef.no/forskningsaktuelt/sintef-fiskeri-og-havbruk-as/lonnsom-foredling-av-sjomat-i-norge/>.

Utenriksdepartementet (1992) *Om samtykke til ratifikasjon av Avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS), undertegnet i Oporto 2. mai 1992* St.prp. 100 (1991-1992). Departementenes Sikkerhets- og serviceorganisasjon, Oslo.