

Nærings- og fiskeridepartementet
Postboks 8090 Dep

0032 OSLO

Adm.enhet: Reguleringsseksjonen
Saksbehandler: Eivind Helland Marienborg,
Synnøve Liabø
Telefon: 48090328, 46802971
Vår referanse: 17/10128
Deres referanse: 17/3384-3
Dato: 30.08.2017

Fiskeridirektoratets høringsvar – innføring av distriktskvoteordning for torsk

1. INNLEDNING

Fiskeridirektoratet viser til Nærings- og fiskeridepartementets høringsbrev vedrørende innføring av distriktskvote datert 18. juli 2017.

Som grunnleggende premiss for sitt hørings svar, viser Fiskeridirektoratet til behovet for og ønsket om forenkling av kvotesystemet. Vi mener at innføring av distriktskvoteordning slik den foreslås i høringen, vil resultere i et mer komplisert kvotesystem som gjør arbeidet med kontroll og reguleringen av fisket mer ressurskrevende og utfordrende. Arbeidet med digitalisering av forvaltningen blir også mer tids- og kostnadskrevende ved innføring av nye element i et allerede omfattende kvotesystem. Dersom begrensede ressurser i direktoratet må brukes på forvaltning av en distriktskvote, vil dette kunne gå på bekostning av andre oppgaver.

På denne bakgrunnen kommer Fiskeridirektoratet med innspill til forslagene hvor det vektlegges at ordningen skal være så enkel som mulig både for fiskerinæringen og forvaltnings- og kontrollmyndigheter. Vi kommenterer de ulike forslagene punktvis lik inndelingen i Nærings- og fiskeridepartementets høringsbrev. Fiskeridirektoratet konsentrerer sitt hørings svar om de praktiske spørsmålene i forslaget til ny distriktskvoteordning, og legger mindre vekt på fordelingsmessige spørsmål.

Høringsbrevet omtaler ingen konkret oppstarts dato for den foreslåtte distriktskvoteordningen. Fiskeridirektoratet legger til grunn at ordningen kun skal få

virkning på høsten, og anbefaler på grunnlag av de senere års landingsmønster for Øst-Finnmark, herunder i Gamvik og Lebesby, at ordningen får virkning fra september og ut desember. Fiskeridirektoratet støtter Nærings- og fiskeridepartementets anbefaling om at detaljer i en distriktskvoteordning drøftes på høstens reguleringsmøte.

Før Fiskeridirektoratet går inn i forslagene i høringsnotatet, bemerker vi at det kan være hensiktsmessig å vurdere hvorvidt man kan oppnå samme effekt for landindustrien ved å styrke ferskfiskordningen i gjeldende regulering ved å tilgodese ulike distrikt i Øst-Finnmark spesielt. Fiskeridirektoratet viser til at ferskfiskordningen har vist seg å være det mest effektive virkemiddelet med sikte på å forskyve noe av kystflåtens fangst av torsk over til andre halvår. Ordningen er kjent, stimulerer flåten til å fiske på ordinære kvoter i andre halvår og har også stimulert til ferske leveranser av hyse, sei og andre arter til landindustrien i ellers rolige perioder. En slik reguleringsmoedell vil være enklere og mindre byråkratisk enn den foreslåtte distriktskvoteordningen.

2. DISKTRIKTSKVOTEORDNINGEN

Nærings- og fiskeridepartementet omtaler her hjemmelsgrunnlaget for distriktskvoteordningen i havressursloven § 11 tredje ledd. Fiskeridirektoratet bemerker at denne bestemmelsen gir adgang til å fastsette kvote som skal leveres «til tilverking» ved landanlegg i bestemte distrikt. At formålet med bestemmelsen om distriktskvote nokså klart har vært å sikre råstofftilgang for landanlegg i næringssvake distrikter, må også bety at det i noen utstrekning stilles krav til at det leverte råstoffet bidrar til aktivitet og sysselsetting i de områder som tilgodesees med distriktskvote, også jf. havressurslovens formål om å blant annet «sikre sysselsetting og busetting i kystsamfunna», nedfelt i lovens § 1.

Fiskeridirektoratet overlater til departementet å vurdere i hvilken grad havressursloven § 11 tredje ledd oppstiller et rettslig minstekrav til aktivitet på landsiden, og i hvilken grad departementets forslag oppfyller dette kravet. Se også merknadene til punkt 4.

Fiskeridirektoratet har utover dette ingen merknader til dette punktet.

3. HVILKET DISKTRIKT SKAL TILGODESEES MED DISKTRIKTSKVOTER

Fiskeridirektoratet har vanskelig for å se noe objektivt grunnlag for at at Gamvik og Lebesby skulle ha større behov for distriktskvote enn andre kommuner eller distrikter. Det fremgår likevel av NOU 2005:10 Havressursloven s. 224 at hvilke prioriteringer som gjøres med hjemmel i bestemmelsen om distriktskvote vil bero på politiske beslutninger. Fiskeridirektoratet har således i utgangspunktet ingen merknader til størrelsen på det geografiske virkeområdet til distriktskvoteordningen, eller hvilke områder som omfattes. Hvorvidt ordningen konsentreres om anlegg i kommunene Gamvik og/eller Lebesby, omfatter anlegg i hele Øst-Finnmark, eller får virkning for et større område, har liten praktisk betydning for regulering og kontroll av ordningen. Direktoratet bemerker imidlertid at ordningen av kontrollhensyn bør følge eksisterende kommunegrenser.

Fiskeridirektoratet mener også det bør vurderes om forslaget kan ha uheldige konkurransevridende effekter for anlegg i nabokommunene til Gamvik og Lebesby, dersom disse ikke får ta del i den foreslåtte distriktskvoteordningen.

Tabell 1. Antall mottak fordelt på kommuner i Øst-Finnmark

Kommune	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Berlevåg	5	4	5	3	3	3	4
Båtsfjord	5	4	3	3	4	6	5
Tana				1	1	1	2
Gamvik	4	5	6	5	6	6	6
Lebesby	2	2	2	3	2	2	3
Sør-Varanger	4	5	4	3	4	4	3
Nesseby	2	1	1	1	1	1	1
Vadsø	3	4	2	1	1	2	1
Vardø	5	8	7	6	6	6	5
Totalsum	30	33	30	26	28	31	30

I tabellen ovenfor er opplysninger om antall mottak registrert i kommuner i Øst-Finnmark presentert.

Av de seks mottakene i Gamvik som mottok fangst i 2016 hadde alle som minimum godkjenningsskoden «PP – foredling fiskevarer», det vil si at alle de seks mottakene vil tilfredsstille det foreslåtte kravet til bearbeidelse. Det samme er også gjeldende for Lebesby. Dersom en ser hele Øst-Finnmark under ett så har også langt de fleste mottakene godkjenningsskoden PP.

4. HVILKE KRAV SKAL SETTES TIL FISKEFOREDLINGSANLEGGENE

Fiskemottak er avhengige av å kunne tilpasse sin virksomhet etter etterspørsel og markedssituasjon, herunder med ulike krav til bearbeiding og foredling. En for streng regulering av plikter for mottakene vil dermed kunne gjøre distriktskvoteordningen så lite fleksibel at den i perioder ikke vil være praktisk anvendelig. Regulering av plikter vil også by på store utfordringer for myndighetene, ved at det legges beslag på store ressurser dersom oppfyllelsen av kravene skal kontrolleres, saksbehandles, sanksjonerer m.v.

Etter Fiskeridirektoratets syn må det være en klar forutsetning for ordningen at råstoffet som fiskes innenfor ordningen skal stimulere til økt aktivitet og sysselsetting i de områder som tilgodesees. Fiskeridirektoratet viser i denne sammenheng også til merknadene under punkt 2. Fiskeridirektoratet mener likevel at det ikke nødvendigvis bør stilles forskriftsbestemte krav til bearbeiding eller foredling av råstoffet som landes under distriktskvoteordningen.

5. DISTRIKTSKVOTEN

Fiskeridirektoratet viser til at det gjennom en årrekke har vært en uttalt politisk målsetting at kvotefordelingen mellom fartøygruppene skal ligge fast. Viktigheten av en stabil og forutsigbar kvotefordeling for fiskerinæringen har vært søkt vektlagt i fiskerireguleringene. I praksis har det imidlertid vært gitt ordninger for enkeltfartøy/grupper der kvantumet er trukket fra før kvoter er fordelt på fartøygrupper.

5.1 Hvem skal benytte seg av ordningen

Utover merknadene i punkt 5.3, har Fiskeridirektoratet i utgangspunktet ingen oppfatning om hvilke fartøygrupper som bør få delta i en distriktskvoteordning, så lenge råstoffet som leveres til anleggene oppfyller kravene i ordningen.

Fiskeridirektoratet mener likevel at åpen kystgruppe bør holdes utenfor ordningen. Det blir svært vanskelig å håndtere nok et kvoteelement for både regulerings- og kontrollmyndighetene for denne fartøygruppen som allerede fisker torsk innenfor flere kvoteordninger. Åpen kystgruppe kan i gjeldende regulering fiske torsk innenfor ordinære kvoter, ferskfiskordning, kystfiskekvoten og bonusordning for levende lagring.

5.2 Hvor skal kvoten tas fra

Hensikten med distriktskvoten er å sikre økt landing av råstoff til et nærmere angitt geografisk område. Uansett hvor kvantumet til distriktskvoten tas fra, og hvilke fartøygrupper som tilgodesees med slik kvote, vil ordningen også kunne påvirke landinger i andre områder og av andre fartøy.

Med grunnlag i de senere års politiske mål om å bevare kvotefordelingen mellom fartøygruppene, er det Fiskeridirektoratets vurdering at en kvote eller avsetning til distriktskvoten ikke bør tas «fra toppen», men fra de fartøygrupper som blir tilgodesett gjennom ordningen.

Dette innebærer for eksempel at dersom fartøy i hele lukket kystgruppe deltar i ordningen, så bør de 3 000 tonnene øremerket distriktskvote gå til fradrag fra denne fartøygruppens gruppekvote før fordeling av kvote på lengdegrupper og fartøynivå. En slik løsning vil, som Nærings- og fiskeridepartementet beskriver i sitt punkt 5.2, innebære at fordelingen internt i lukket kystgruppe endres i favør av fartøy som kan levere ferskt råstoff i det geografiske virkeområdet til distriktskvoteordningen, og på bekostning av fartøy som kan levere i andre områder.

Hvis målsettingen derimot er at alle fartøygrupper skal betale for en distriktskvoteordning, mener Fiskeridirektoratet at den bør tas «fra toppen» før fordeling på de ulike gruppene. Dette kan begrunnes i at belastningen for en distriktskvote bør fordeles på så mange som mulig for at belastningen skal bli minst mulig på hver enkelt.

Med hensyn til regulering og kontroll av en distriktskvoteordning, betyr det lite hvorvidt det avsatte kvantum tas «fra toppen» eller om det belastes den(de) fartøygruppe(r) som får delta i en distriktskvoteordning.

5.3 Prioritering av lengdegrupper, og lengdegruppens innbyrdes fordeling

Tradisjonelt er det havfiskeflåten som fisker i andre halvår, mens kystfiskeflåten fisker store deler av fangstene i første halvår. Havfiskeflåten hadde anledning til å delta i en bonusordning i 2012 og 2013 som skulle stimulere til levering av ferske fangster etter 1. september. 3 000 – 3 500 tonn ble avsatt til ordningen og kvoteutnyttelsen lå på ca. 80 % i 2012 og 50 % i 2013. Som følge av vanskelige værforhold og dårlig tilgjengelighet i kystnære strøk, bør havfiskeflåten og større kystfiskefartøy også få mulighet til å delta i en distriktskvoteordning.

Fiskeridirektoratet slutter seg til Nærings- og fiskeridepartementets vurdering med hensyn til at fartøy i kystfiskeflåten ikke kan fiske på bonusordning for levende lagring samtidig som de fisker innenfor en distriktskvoteordning.

Nærings- og fiskeridepartementet har i sitt høringsbrev ikke omtalt bonusordningen for ferske fangster (ferskfiskordningen). Fiskeridirektoratet mener det ikke bør kunne fiskes på denne ordningen i kombinasjon med distriktskvoteordningen.

Fiskeridirektoratet mener det vil være urimelig med flere kvotebonuser for samme

fangst. Videre vil de tilgodesette geografiske områdene kunne ende med et større kvantum enn tilsiktet dersom distriktskvoten kombineres med kvotebonusordninger som ferskfiskordningen. I enkelte perioder har ferskfiskbonusen vært 90 %. Det betyr at kun 10 % av det landede kvantum vil belastes den andre kvoteordningen, her distriktskvoten, mens det resterende kvantum belastes ferskfiskordningen. Bonusordninger som disse vil i samspill med en distriktskvote dermed kunne føre til at de tilgodesette geografiske områdene ender med enda større tilfang av råstoff enn hva som har vært tilsiktet, igjen på bekostning av andre områder. Enkelte fiskemottak baserer sin virksomhet på den fangst som landes gjennom ferskfiskordningen på høsten, og vil således bli skadelidende dersom fangst i større grad landes i distriktskvoteområdet på grunn av kvotebonuser der. Videre vil kvotekontroll og kvoteavregning bli nærmest umulig å gjennomføre dersom bonusordninger og distriktskvote anvendes sammen. Fiskeridirektoratet mener derfor at det ikke bør kunne fiskes på ferskfiskordningen i kombinasjon med distriktskvoteordningen.

Fiskeridirektoratet har ingen innvendinger mot at det tillates samfiske etter distriktskvoten av hensyn til fiskernes sikkerhet m.v. Samfisket bør i såfall foregå etter samme regulering som for lukket gruppe, men med egen og separat ordning, herunder slik at det ikke kan fiskes på de to samfiskeordningene samtidig. Videre bør det stilles krav om at begge fartøyene i samfiskelaget er tildelt distriktskvote.

Nærings- og fiskeridepartementet foreslår at de fartøygrupper som tilgodesees med en distriktskvoteordning følger de etablerte reguleringsgruppene, og Fiskeridirektoratet anbefaler en slik løsning for å ikke komplisere regulering og kvoteavregning mer enn nødvendig.

5.4 Prioritering av redskapsgrupper

Fiskeridirektoratet mener man bør følge etablerte reguleringsgrupper, jf. punkt 5.3, og har for øvrig ingen kommentar til dette punktet.

5.5 Geografisk prioritering i flåteleddet og antall aktører

Fiskeridirektoratet har ingen synspunkt på geografisk prioritering av flåteledd.

Fiskeridirektoratet oppfatter loddtrekning for å tildele kvoterettigheter som lite hensiktsmessig i fisket etter torsk, da det er for mange fartøy som potensielt kan delta. Det er per nå ca. 1 800 deltakeradganger i lukket kystgruppe.

Fiskeridirektoratet anbefaler heller en påmeldingsordning med frist for eksempel 15. august dersom fisket innenfor distriktskvoteordning starter opp 1. september. På

bakgrunn av påmelding, fastsettes så maksimalkvoter for hvert fartøy, og fisket innenfor ordningen kan stoppes/refordeles dersom fisketakt blir høyere/lavere enn forventet. Det kan også stilles krav til aktivitet ved at fartøy som ikke har landet fisk innenfor ordningen innen for eksempel 1. oktober utestenges ut kvoteåret. Det kan da eventuelt refordeles til gjenstående fartøy, slik at man i størst mulig grad får utnyttet distriktskvoten. Dersom ordningen skal innføres fra 2018, anbefales det at detaljer i ordningen drøftes på høstens reguleringsmøte.

Fiskeridirektoratet ser en potensiell ulempe med en slik distriktskvoteordning da den kan gi insentiv til å gjøre seg tidlig ferdig med ordinær kvote i vårhalvåret, for slik å komme i posisjon til å fiske mest mulig av distriktskvoten om høsten. Omfanget av denne ulempen vil avhenge av hvor mange fartøy som deltar og hvor stor distriktskvote hvert deltakende fartøy blir tildelt.

5.6 Fastsetting av pris

Fiskeridirektoratet anbefaler at prisen på torsk levert innenfor distriktskvote fastsettes hos salgslag i henhold til etablert praksis.

Slik Fiskeridirektoratet forstår høringsbrevet, åpnes det for at råstoff som skal føres på distriktskvoteordningen kan landes andre steder i landet, og fraktes til det geografiske virkeområdet for distriktskvoteordningen på annet vis. Kombinert med fraværet av bearbeidings-/foredlingsplikt, vil dette kunne åpne for uheldige innretninger, der fangst verken landes eller behandles i det geografiske virkeområdet for ordningen.

Fiskeridirektoratet har utover dette ingen kommentar til dette punktet.

5.7 Fordeling av ikke oppfisket kvote innenfor distriktskvoteordningen

I høringsbrevets punkt om fordeling av ikke oppfisket kvote innenfor distriktskvoteordningen, går det ikke klart frem om Nærings- og fiskeridepartementet ønsker innspill på tiltak for å hindre at det blir stående igjen ubrukt kvantum innenfor det enkelte kvoteår, eller innspill på hvordan et slikt restkvantum bør fordeles når kvoteåret er over. Det er heller ikke umiddelbart klart om departementet ser for seg en refordeling til andre flåtegrupper enn de som i utgangspunktet tildeles distriktskvote, om disse også må oppfylle eventuelle vilkår for distriktskvoteordningen, eller om det skal refordeles til den øvrige flåtegruppe uten spesielle vilkår.

Fiskeridirektoratet vil foreslå at direktoratet i samråd med næringen på vanlig måte justerer reguleringen underveis i kvoteåret, herunder ved å endre maksimalkvoter på

fartøynivå og eventuelt innføre fritt fiske på distriktskvoten, for å legge til rette for at hele distriktskvoten fiskes opp.

Dersom det gjenstår kvantum på distriktskvoten ved kvoteårets slutt, vil Fiskeridirektoratet anbefale at kvotefleksibilitetsordningen benyttes. Da vil ubenyttet kvantum overføres til påfølgende kvoteår, enten til neste års distriktskvote eller etter etablerte fordelingsnøkler. Dette medfører at hele flåten kan ta del i ubenyttet restkvantum, eller at kvantumet tilbakeføres til bestemte fartøygrupper dersom kvantumet til distriktskvoten er tatt fra disse.

Fiskeridirektoratet anbefaler at håndteringen av et eventuelt restkvantum, både for de enkelte gruppene og for distriktskvoten som helhet, gjøres enklest mulig, slik at den ivaretar både fartøyenes og mottakenes behov for forutsigbarhet.

5.8 Reaksjoner ved evt. overfiske på distriktskvoten

Norge inngår årlige avtaler med Russland om kvotefleksibilitet mellom kvoteår og har innført kvotefleksibilitet på gruppenivå i den nasjonale reguleringen i fisket etter torsk. Et eventuelt overfiske av distriktskvoten må på et eller annet nivå salderes mot neste års kvote. Enten må et overfiske av distriktskvoten salderes neste års distriktskvote, eller så må overfisket salderes mot neste års totalkvote eller gruppekvote(r).

Under henvisning til Nærings- og fiskeridepartementets merknader på dette punkt, vil Fiskeridirektoratet derfor understreke at all fangst utover kvoter på gruppenivå og fartøynivå må avregnes gruppekvote eller totalkvoten uavhengig av om fangst inndras. Fangst ut over kvote på gruppenivå/avsetninger kan vanskelig gjøres til gjenstand for inndragning, da dette ofte skyldes overregulering på fartøynivå. Fiske utover gruppekvote må, som beskrevet over, salderes mot neste års gruppe- eller totalkvote.

For individuell kvote, det vil si på fartøynivå, følger det av havressursloven § 54 at fangst eller verdien av fangst utover tildelt kvote skal inndras. Regelen er praktisert konsekvent og over tid. Fiskeridirektoratet legger til grunn at regelen også vil gjelde tildelt distriktskvote på fartøynivå.

Fiskeridirektoratet ser ingen kontrollutfordringer med å bruke kvotefleksibilitet på gruppe- eller totalkvotenivå.

5.9 Konsekvenser for kontroll og tilsyn med fisket

Som bemerket innledningsvis, er det behov for forenkling av kvotesystemet. En distriktskvoteordning, som skissert i høringsbrevet, vil gjøre generelt kontrollarbeid og kvotekontroll vanskeligere for kontrollmyndighetene. Kontroll med en distriktskvoteordning vil avhenge av et kvoteregister med oppdatert oversikt over kvoter og fartøy. Fiskeridirektoratet er usikker på om dagens register er godt nok, og det er risiko for at det må gjøres manuelt vedlikehold av registrene. Det vil i så fall være dårlig ressursbruk.

Fartøy som lander samme fiskeslag innenfor flere kvoteordninger kompliserer arbeidet med kontroll og kvoteavregning både for Fiskeridirektoratet og fiskesalgslagene. Alle ekstraordninger, som en distriktskvote, medfører ressursbruk som går på bekostning blant annet av kontroll av andre ordninger.

Fiskeridirektoratet anbefaler at det kreves føring av separate landings- og sluttsedler for fisk landet innenfor og utenfor distriktskvoteordningen. Bifangst av andre arter må avregnes på fartøyets ordinære kvoter eller innen gjeldende bifangstregulering, og inndras på ordinært vis dersom fartøyet ikke har resterende kvote igjen for disse. For at det skal være mulig å gjennomføre en korrekt kvotekontroll, må distriktskvoten tildeles konkrete objekter.

For hva gjelder innvirkningen på kysttorsk, bemerker Fiskeridirektoratet at distriktskvoteordningen vil forskyve fangsttinnings til en periode hvor andelen kysttorsk i fangstene er vesentlig høyere enn om den fiskes på andre tider av året (skreisesongen). Denne effekten vil forsterkes dersom ordningen også innebærer overføring av fangsttinnings fra store fartøy til mindre fartøy som fisker mer kystnært. Fiskeridirektoratet er derfor bekymret for at distriktskvoteordningen vil stimulere til økt fiskepress på kysttorsk, og for at reguleringen legges om på en måte som ikke er i samsvar med gjenoppbyggingsplanen for kysttorsk.

6. AVSLUTTENDE MERKNADER

Fiskeridirektoratet anbefaler å utarbeide et enklest mulig system når det nå skal innføres en distriktskvote. Siden ordningen bare skal vare i to år, bør reguleringen utformes slik at det må investeres minst mulig i nye IT-systemer for å administrere ordningen. En variant av bonuskvoteordningen som ble brukt for havfiskeflåten i 2012 og 2013 bør vurderes. Dette betinger at det må føres egne landings- og sluttsedler når det fiskes torsk innenfor distriktskvoten.

Fiskeridirektoratet ber om en tidlig avklaring av de ytre rammene for en distriktskvoteordning, slik at detaljer i ordningen kan drøftes på en hensiktsmessig måte i høstens reguleringsmøte.

Fiskeridirektoratet legger til grunn at distriktskvoteordningen tas inn som en egen bestemmelse eller et eget kapittel i forskrift om regulering av fisket etter torsk, hyse og sei nord for 62°N.

Med hilsen

Stein-Åge Johnsen
seksjonssjef

Eivind Helland Marienborg
rådgiver

Brevet er godkjent elektronisk og sendes uten håndskreven underskrift

Mottakerliste:

Nærings- og fiskeridepartementet Postboks 8090 Dep 0032 OSLO

Kopi til:

Aksel Eikemo
Anders Østreim
Anita Kjeilen Steinseide
Anne Kjos Veim
Eivind Helland Marienborg
Guro Gjelsvik
Hanne Østgård
Liv Holmefjord
Per Sandberg
Stein-Åge Johnsen
Synnøve Liabø
Thord Monsen
Trond Ottemo
Truls Konow