Høring – innføring av distriktskvoteordning for torsk

Nærings- og fiskeridepartementet foreslår i dette høringsbrevet å innføre en midlertidig distriktskvoteordning for kvoteårene 2018 og 2019. Det foreslås at det avsettes en distrikts­kvote på 3000 tonn torsk pr år.

Det tas sikte på at departementet etter høringen tar endelig stilling til innretningen på en distriktskvote. Departementet tar sikte på å fatte beslutningen om distriktskvote i god tid før reguleringsmøtet høsten 2017, slik at beslutningen kan inngå som en del av rammen for reguleringsmøtet, og at de endelige reglene om distriktskvoten fastsettes som en del av reguleringene for 2018.

**Høringsfrist er 29. august 2017**

Les og svar på høringen her: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/innforing-av-distriktskvoteordning-for-torsk/id2564731/>

Høringer er åpne, og alle kan sende innspill til oss. Vi ber om at høringssvar sendes inn digitalt ved å bruke skjemaet for høringssvar på regjeringen.no

1. **INNLEDNING**

Havressursloven § 11 tredje ledd gir departementet adgang til å fastsette at en del av den nasjonale kvoten eller en del av gruppekvoten for en eller flere fartøygrupper skal leveres for tilvirkning ved landanlegg i bestemte distrikter (distriktskvote). Det må ses i sammenheng med at myndighetene har adgang til å ta regionale hensyn i kvotefordelingen og med distrikts­kvoter legge til rette for produksjon ved landanlegg i næringssvake distrikt.

Sikker og jevn tilgang av råstoff gjennom hele året er en vesentlig faktor for å bedre fiske­industriens konkurransekraft og legge til rette for en lønnsom foredling. Tilgang på ferskt råstoff av god kvalitet og riktig størrelse er særlig viktig.

Departementet ønsker å anvende distriktskvote for å styre råstoff til fiskeforedlingsbedrifter i deler av Øst-Finnmark hvor det er behov for mer råstoff. Det legges opp til at distriktskvoten skal landes om høsten når tilgangen på råstoff er ujevn, og at den skal landes fersk.

Innføring av en distriktskvoteordning vil utløse enkelte praktiske og fordelingsmessige spørsmål, som departementet ønsker å få vurdert særskilt av høringsinstansene. Det frem­kommer nærmere i høringsbrevet hvilke problemstillinger det er aktuelt å få avklart gjennom høringen.

1. **DISTRIKTSKVOTEORDNINGEN**
   1. *Hjemmelsgrunnlag*

Distriktskvoteordninger har vært i bruk siden første halvdel av 1980-tallet. Frem til 1989 var avsetningen til distriktskvote uten direkte lovhjemmel, men fikk deretter en egen lovhjemmel i saltvannsfiskeloven. Hjemmelsgrunnlaget for distriktskvoteordning ble videreført i havressursloven § 11 tredje ledd som lyder:

"*Departementet kan fastsetje at ein del av den nasjonale kvoten eller ein del av gruppe­kvoten for ei eller fleire fartøygrupper skal leverast til tilverking ved landanlegg i bestemte distrikt (distriktskvote). Departementet kan fastsetje forskrifter om fordeling av og vilkår for utnytting av distriktskvoten."*

* 1. *Mer om distriktskvote og tidligere erfaring fra bruk av distriktskvoteordning*

Distriktskvoter har en viss tradisjon innen forvaltning av ressursene. Distriktskvoter ble tatt i bruk for å sikre fiskeindustrien bedre tilgang på råvarer til tider på året med spesielt behov for råstoff. Reduserte råstoffleveranser til fiskeforedlingsindustrien i Finnmark på 1980-90 tallet førte til at myndighetene avsatte distriktskvoter som skulle avhjelpe denne situasjonen. I perioden 1984-1991 var distrikskvotene rettet inn mot torsk i trålerflåten, ettersom kystfiske­flåten ikke var kvoteregulert frem til 1990. Sist ordningen var satt i verk, var i 2006 og da for å styrke råstofftilgangen til bedrifter i fiskeriavhengige kommuner i Nordland, Troms og Finnmark.

I forarbeidene til havressursloven, Ot. prp. nr. 20 (2007-2008) fremgår at det skal kunne tas regionale hensyn i kvotefordelingen både i vanlig kvotefordeling og ved å reservere deler av nasjonal kvote og deler av gruppekvoten for en distrikskvote.

I forarbeidene utdypes også myndighetenes kompetanse og hvordan en distriktskvoteordning kan innrettes. Myndighetene kan sette vilkår om at distriktskvote skal leveres til landanlegg i bestemte distrikt og myndighetene kan fastsette hvilke anlegg slik fangst skal landes til. Det kan også settes vilkår om hvilken tilstand fangsten skal ha ved landing, om råstoffet skal være ferskt eller fryst eller leveres til konsum og i hvilken grad det kan foredles ombord.

Distriktskvote har sitt navn etter formålet med ordningen, at det er et distrikt som skal tilgodesees med kvote. En distriktskvote er ikke ment som et tiltak for å styrke råstoff­tilgangen til enkeltanlegg, på den måten at den begunstiger bestemte anlegg med ekstra råstoff. Distriktskvote rettes derimot mot alle bedrifter som driver en bestemt type foredling i et distrikt. Kvoten kan også rettes mot alle bedrifter som tar i mot fisk i et område.

Et distrikts størrelse kan variere. På 1980-90 tallet var Finnmark og foredlingsindustrien der prioritert, men også hele Norges Råfisklags distrikt har vært tilgodesett med distriktskvote. I 2006 gjaldt ordningen fiskeriavhengige kommuner i Nordland, Troms og Finnmark.

Når det gjelder råstoffets tilstand, var det bare i 1989 og 2006 det ble stilt krav om at fisken skulle leveres fersk. I 2006 ble det likevel åpnet for å fryse distriktskvoten om bord for å få tatt opp kvotene.

Effekten av en distriktskvoteordning vil naturlig nok avhenge av virkemidler som f eks andre reguleringer knyttet til utnyttelse av en ressurs, og hvordan selve distriktskvoteordningen innrettes.

1. **HVILKET DISTRIKT SKAL TILGODESEES MED DISTRIKTSKVOTER**

Nofima foretok en evaluering av distriktskvoteordningen i 2006, i rapport 5/2007, "Med torsk skal kysten trygges". Evalueringen viste at effekten av en distriktskvoteordning avhenger av at distriktskvotene gir en annen fordeling av fisken enn ordinært fiske. I tillegg vil effekten avhenge av hvor stort kvantum som settes av, og graden av prioritering mellom områder. Et sentralt poeng med en distriktskvoteordning er å styre råstoff til et område som har behov for mer råstoff enn den lokale flåten er i stand til å levere. I distriktskvoteordningen av 2006 var svært mange anlegg i Nord-Norge inkludert. Da hadde ordningen liten effekt.

Nærings- og fiskeridepartementet vil innføre en distriktskvoteordning som skal være geografisk avgrenset slik at kvoten kan utgjøre et viktig råstoffbidrag for aktuelle bedrifter. Departementet vil primært prioritere fiskeforedlingsanlegg i Gamvik kommune. I denne kommunen er det flere anlegg og også en nyetablering.

Antall anlegg er dog begrenset. Departementet ser derfor at Gamvik kommune vil kunne ansees som et for lite distrikt. Lebesby kommune grenser til Gamvik kommune og disse to kommunene utgjør Nordkynhalvøyen. Det totale antall fiskeforedlingsanlegg i de to kommunene er likevel begrenset. Departementet mener derfor at effekten av en distrikts­kvoteordning neppe vil bli merkbart mindre om distriktet utvides til disse to kommunene.

Det kan innvendes at også dette er et for avgrenset distrikt. Departementet har derfor vurdert om hele Øst-Finnmark bør inngå i en distriktskvoteordning. I denne regionen er det adskillig flere foredlingsanlegg som ikke kan basere seg på sesongfiskeri, og hvor bedre tilgang på råstoff hele året vil ha betydning. Virkningen av distriktskvoteordningen kan imidlertid i dette tilfelle bli så marginal at den får mindre effekt for potensielle bedrifter. Da er poenget med ordningen borte.

Tilgjengeligheten av torsk langs kysten er avhengig av ulike biologiske og naturgitte forhold og tilgjengeligheten avhenger også av geografisk område. Fiske etter torsk i Finnmark er ikke like sesongbetont som torskefiske i Nordland og til dels Troms, men det landes relativt lite torsk i Finnmark om høsten. Torsk er imidlertid tilgjengelig i dette området på denne tiden. En distriktskvote av torsk som skal landes til anlegg Gamvik og Lebesby kommune om høsten er gjennomførbart og vil gi ønsket effekt ved økt tilførsel av råstoff.

Både de to kommunene og Øst-Finnmark for øvrig er tilgodesett med tilbudspliktig råstoff fra torsketrålere. Enkelte trålere tilbyr kun fryst råstoff. Det blir i liten grad kjøpt av tilgodesette bedrifter og har derfor liten betydning som råstoffkilde. Havfisk ASA sine trålere, leverer imidlertid også mye ferskt råstoff om høsten, men det er i det vesentlige til egne anlegg, drevet av Norway Seafoods AS. Tilbudspliktig råstoff har dermed begrenset betydning for andre anlegg i området.

Vi vil be høringsinstansene uttale seg om spørsmålet om distriktskvoteordningens geografiske virkeområde, med utgangspunkt i de momenter som er trukket frem foran.

1. **HVILKE KRAV SKAL SETTES TIL FISKEFOREDLINGSANLEGGENE**

Målet med distriktskvoteordningen er at den fiskeforedlingsindustri som er mest avhengig av jevn tilførsel av råstoff om høsten får tilgang på distriktskvotene. Det er anlegg som produserer filet og videreforedler filet. Departementet finner det likevel ikke riktig å forbeholde råstoffet bare for filetanlegg. Bedrifter i de aktuelle områdene som driver annen produksjon kan også ha behov for råstoff fra distriktskvotene. Dertil er departementet åpen for at det kan være andre kriterier som bør kvalifisere eller utelukke en virksomhet for å kunne kjøpe distriktskvote.

I 2006 var det et vilkår at den som kjøpte råstoffet i første hånd også skulle foredle dette. Bedrifter som bare var godkjent for ferskfiskpakking og frysing ble ekskludert. Departementet mener at en ny distriktskvoteordning bør ha lignende begrensning, blant annet fordi verdiskapningspotensialet i bedrifter som ikke foredler fisken er begrenet, eksempelvis bedrifter som kun har godkjennelse fra Mattilsynet som mottak og bedrifter som fryser fangsten som frittstående fryselager. Departementet vil be høringsinstansene om synspunkter på dette forslaget.

Et annet spørsmål er om det skal kreves at råstoff kjøpt under en distriktskvoteordning, skal bearbeides. Et bearbeidelseskrav vil i utgangspunktet ikke være byrdefullt for et filetanlegg hvis virksomhet er å videreforedle fisk. Men et vilkår om bearbeidelse vil samtidig legge begrensninger på bedriftens handlingsrom. Det kan være uheldig i et marked der fersk, sløyet torsk er en produksjon som gir godt økonomisk utbytte. Imidlertid er det også slik at en del av råstoffet som kjøpes under distriktskvoteordningen ikke vil være av en slik kvalitet eller størrelse at det er egnet i bedriftens produksjon. Det kan lede til at tilgodesette anlegg ikke kan nyttiggjøre seg deler av råstoffet eller ikke risikerer å kjøpe råstoff selv om behovet er tilstede, slik erfaringen er fra bearbeidelsesplikten under tilbudspliktordningen knyttet til torsketrålere.

Et krav om at råstoff kjøpt under distriktskvoteordningen skal bearbeides, er dessuten svært vanskelig å kontrollere for myndighetene. Evalueringen av distriktskvoteordningen av 2006 viste også at en del bedrifter ikke oppfylte bearbeidelseskravet.

Departementet er derfor kommet til at det ikke skal settes noe krav om bearbeidelse. Det er tilstrekkelig at bedriftene som kan kjøpe distriktskvote er godkjent etter Mattilsynets produksjonskoder

PP – foredling fiskevarer

PP-ST – foredling tørrfisk

PP-SA – foredling saltfisk

PP-KL – foredling klippfisk

FFPP-P – bearbeiding ferske fiskevarer

Departementet legger med det til grunn at kvoter kjøpt under distriktskvoteordningen vil bli anvendt på samme måte som råstoff kjøpt under ordinære kvoter.

Det skal også være vilkår om at bedriftene er godkjent av Norges Råfisklag som førstehånds­kjøpere.

1. **DISTRIKTSKVOTEN**
   1. *Hvem skal kunne benytte seg av ordningen*

Det kan tenkes at flere fartøygrupper skal kunne benytte seg av ordningen. Et alternativ er at ordningen forbeholdes konvensjonell kystflåte under 21 meter. En annen innretning kan være at ordningen gjelder alle som deltar i fisket etter torsk. Departementets vurderer det dithen at det er naturlig at det er kystflåten som skal kunne benytte seg av ordningen, men ber om høringsinstansenes syn på hvem som skal kunne benytte seg av ordningen.

* 1. *Hvor skal kvoten tas fra*

Råstoffet i distriktskvoten skal leveres ferskt og fangst skal leveres om høsten i næringssvake områder.

Distriktskvoten kan enten tas fra

1. totalkvoten (toppen),
2. hele konvensjonell gruppe, (dvs. garn, line, jukse, snurrevad)
3. hele kystgruppen,
4. hele lukket kystgruppe eller
5. en enkelt lengdegruppe.

Konsekvensen av å velge mellom alternativene 1-5, er at man i den ene ytterkanten velger å endre fordeling mellom reguleringsgruppene, mens man i den andre ytterkanten velger å endre fordeling internt i en reguleringsgruppe.

Nærings- og fiskeridepartementets foreløpige vurdering er at det vil være mest hensiktsmessig å velge alternativ 1, å avsette en distriktskvote fra totalkvoten. Bakgrunnen for dette er blant annet at ordningen er midlertidig, at avsetningen gir lavere belastning på hver enkelt enhet samt hensynet til kontrollarbeidet.

Departementet ber høringsinstansene ta stilling til de ulike alternativene som foreligger, og signalisere hvilket alternativ de anser som mest sannsynlig vil fungere best ved en innføring av en distriktskvoteordning.

* 1. *Prioritering av lengdegrupper, og lengdegruppenes innbyrdes fordeling*

Prioritering og fordeling av distriktskvoten må sees i sammenheng med hvor fisken skal fiskes og til hvilken tid på året. Torskefisket utenfor Finnmark om høsten foregår ofte langt ute og med til dels varierende værforhold. Det skulle tilsi at det er størst sannsynlighet for at det er den største gruppen som klarer å få tatt opp kvoten, og at de største fartøyene dermed må få størst andel av kvoten.

Når det gjelder hvem som skal tilgodesees med ekstra kvote, mener departementet at det er naturlig at helårsfiskere prioriteres, og utgangspunktet er at distriktskvoten skal forbeholdes lukket gruppe.

Distriktskvoteordningen bør etter departementets forståelse heller ikke utløse kvotebonus for levendefangst. For det første kan det fremstå som urimelig at kvoten skal utløse to "bonuser" på samme fangst. For det andre vil dette bidra til unødvendig store utfordringer med hensyn til kontroll. Med tanke på trygghet kan samfiske bidra til høynet sikkerhet for de minste fartøyene, og departementets vurdering er at samfiske bør tillates for minste gruppen også på distriktskvoten.

Uavhengig av hvilken andelsfordeling som foreslås lengdegruppene mellom, anbefaler departementet at den/de gruppene som tilgodesees følger de eksisterende lengdegruppene (hjemmelslengde). Dette for å muliggjøre kvoteavregning/kvotekontroll hos Fiskeridirektoratet og salgslaget.

Høringsinstansene bes om å gi tilbakemelding på momentene ovenfor.

* 1. *Prioritering av redskapsgrupper*

Departementet ber høringsinstansene vurdere om én eller flere redskapsgrupper skal prioriteres fremfor andre. Alternativt at prioriterte redskapsgrupper rangeres med tanke på å bidra til å oppnå formålet med distriktskvoteordingen på en hensiktsmessig måte.

Departementet anbefaler også her at den gruppen som tilgodesees følger de eksisterende lengdegruppene (hjemmelslengde) av kontrollhensyn.

* 1. *Geografisk prioritering i flåteleddet og antall aktører*

For at distriktskvoteordningen skal fungere på en god måte er det hensiktsmessig at den begrenses slik som foreslått i dette høringsbrevet. Samtidig er det slik at fiskeflåten ikke er like stedbunden som landindustrien. Departementet ber derfor høringsinstansene vurdere hvorvidt kvoten skal forbeholdes flåten i enkelte kommuner og/eller fylker.

Ett alternativ kan være at det settes en grense for antall deltakende fartøy, og at det foretas en landsdekkende loddtrekning blant de fartøyene som melder sin interesse. En slik ordning vil antagelig kreve en utseilingsordning eller lignende. Dersom høringsinstansene anbefaler denne type ordning, må det også spesifiseres hvordan og av hvem en slik ordning kan

administreres.

* 1. *Fastsetting av pris*

Selv om størrelsen på distriktet og hvor mange fartøy som deltar i ordningen ikke er fastsatt, vil likevel markedet for omsetning av fangst gjennom en distriktskvoteordning naturlig bli mindre enn omsetning av øvrig fangst. Departementet mener det derfor kan være hensikts­messig å fastsette noen krav til prisfastsettelsen. En mulig modell er at prisen for råstoffet fastsettes til minimum gjennomsnittet av oppnådde priser for tilsvarende fisk (fersk) på auksjon eller ved annen omsetning de siste to uker før salget finner sted i Norges Råfisklags distrikt. Departementet ber om innspill på en mulig modell for prisfastsettelse.

Departementet ber også om innspill på om det skal fastsettes krav til hvem som skal bekoste en eventuell frakt av fangsten, dersom den ikke losses i samme distrikt eller ved samme anlegg som distriktskvoten gjelder for.

* 1. *Fordeling av ikke oppfisket kvote innenfor distriktskvoteordningen*

Generelt utnytter norske fiskere kvotene på de kommersielle fiskeslagene godt, dette gjelder også for torsk. Likevel kan det oppstå situasjoner der en kvote ikke utnyttes fullt ut, og departementet ber høringsinstruksene melde tilbake på hvilke alternativ en ser for seg dersom denne situasjonen skulle oppstå innenfor distriktskvoteordningen.

Ordningen er tidsbegrenset og avsluttes i 2019. Departementet ønsker derfor en ordning med refordeling av kvoten i gjeldende kvoteår fremfor en kvotefleksordning. En refordeling mellom flåtegruppene, kan da være en alternativ fremgangsmåte.

* 1. *Reaksjoner ved evt. overfiske på distriktskvoten*

Ordningen med distriktskvote er tidsbegrenset og avsluttes som nevnt ovenfor i 2019. Departementet ser derfor for seg at en kvotefleks på kvantumet som fordeles etter denne ordningen er uhensiktsmessig. En kvotefleks vil også medføre kontrollutfordringer for tilsynsmyndighetene.

Dersom det skulle oppstå en situasjon der kvoten etter distriktskvoteordningen overfiskes, er departementet kommet til at en aktuell løsning er at fangst ut over kvoten inndras. Vi ber om høringsinstansenes innspill på dette.

* 1. *Konsekvenser for kontroll og tilsyn med fisket*

Departementet ser for seg at en ny ordning med en distriktskvote kan medføre ekstra utfordringer for tilsynsmyndighetene. Vi ber derfor spesielt om tilbakemelding på hvorvidt Fiskeridirektoratet og salgslag har rutiner og systemer som ivaretar de nødvendige kontrollhensyn i forbindelse med innføring av en distriktskvote.

En økning av det kystnære fisket på høsten vil ventelig øke uttaket av kysttorsk, og departementet ber også om innspill til hvilke hensyn som kan og bør tas i den forbindelse.