



**DET KONGELIGE
FISKERI- OG KYSTDEPARTEMENT**

Høringsnotat av 24. april 2007

Videreføring av prøveordningen med distriktskvoter

Høringsmøte 16. mai 2007 kl 1200 - 1400

Innholdsfortegnelse

1	Prøveordningen med distriktskvoter i 2006	3
1.1	Bakgrunnen for gjeninnføring av distriktskvote	3
1.2	Ordningens utforming i 2006	3
1.3	Noen effekter av ordningen	3
1.4	Konklusjon fra evalueringen av ordningen	4
1.5	Bakgrunn for videreføring av prøveordningen	6
2	Problemstillinger vedrørende distriktskvote sett opp mot evalueringen	6
2.1	Kvotenivå - kvantum i 2007	6
2.2	Fordeling mellom fartøygrupper	7
2.3	Hvor, når og hvordan fisket bør foregå	7
2.4	Råvarepris og produktvalg	8
2.5	Distriktskvoteordningen sett opp mot andre konkurrerende virkemidler	8
2.5.1	Leveringsplikten	9
2.5.2	Overregulering	9
2.5.3	Koordinering av virkemidlene og dynamikk i ordningene	9
3	Videreføring av prøveordningen – kriterier for 2007	10
3.1	Fylkeskommunenes rolle – sterkere prioritert områdefordeling av råstoffet	10
3.2	Kriterier for tildeling av distriktskvote til fartøy	10
3.3	Krav som skal settes til leveringer fra fartøy – fryst versus ferskt råstoff	10
3.4	Krav til bearbeiding – kontrollutfordringen	11
4	Konsekvensvurdering relatert til erfaringene fra 2006	11
4.1	Samfunns- og næringsøkonomiske konsekvenser	11
5	Utlysning av distriktskvoter, søknad og tildeling	12
6	Oppsummering av endringer for ordningen – forskriftsforslag	12
6.1	Oppsummering av endringer for videreføring av ordningen	12
6.2	Forskriftsforslag	13

Det vises for øvrig til følgende dokumenter:

[Høringsdokumenter - Distriktskvoteordning i 2006](#)

[Evalueringsrapport om prøveordningen med distriktskvoter i 2006](#)

1 Prøveordningen med distriktskvoter i 2006

I 2006 gjeninnførte regjeringen distriktskvoteordningen. Ordningen har som formål å legge til rette for tilførsel av råstoff til fiskeriavhengige distrikter. Slik tilførsel av råstoff skal skape aktivitet, sysselsetting og verdiskaping i de aktuelle distriktene.

1.1 Bakgrunnen for gjeninnføring av distriktskvote

Det vises til Soria Moria-erklæringen hvor distriktskvote er omtalt:

”Nasjonale myndigheter skal kunne avsette inntil 10 % av den nasjonale kvoten til landing og bearbeiding i spesielt utsatte distrikter for å sikre sysselsettingen i industrien. Fartøy i alle deler av landet som ønsker å levere fisk for bearbeiding i den aktuelle regionen, skal behandles likt. Regionale myndigheter tilbys å fordele disse landingene til de områder og virksomheter som i kortere eller lengre tid har behov for slike spesielle virkemidler.”

1.2 Ordningens utforming i 2006

3 % av gruppekvoteene for torsketrål og konvensjonelle fartøy mellom 15 og 28 meter ble ved årets start avsatt til distriktskvote. Dette utgjorde til sammen 3.484 tonn, eller 1,6 % av den totale norske torskekvoten. En fordelingsnøkkel basert på fiskeriavhengighet og distriktsindeks ble benyttet for å prioritere hvilke regioner som skulle begunstiges. Fordelingsnøkkelene ga som resultat at distriktskvotene ble fordelt mellom Finnmark, Troms og Nordland. Regioner utenfor Nord-Norge ble dermed ekskludert fra ordningen. Fylkeskommunene fordelte deretter de tildelte distriktskvotene til ulike områder i sine fylker. Fiskeridirektoratet foretok loddtrekning blant fartøy som hadde søkt om distriktskvote. Etter at loddtrekkingen var foretatt, ble kvoter og pålagt område for landing av kvotene fordelt blant fartøyene. Flere av trålerne som fikk tildelt distriktskvoter var frysetrålere, og mange av kystfiskefartøyene hadde rettigheter innenfor andre fiskerier enn torsk. Totalt 173 fartøy fikk tildelt distriktskvoter – og bare 10 av søkerne fikk avslag. Fisket av distriktskvotene ble åpnet i slutten av oktober. På det tidspunktet gjensto det om lag 30.000 tonn torsk av de ordinære kvotene.

1.3 Noen effekter av ordningen

Fisket av distriktskvotene gikk tregt i starten. Store deler av kvotene ble landet i årets tre siste uker. Den regionale fordelingen av landingene av distriktskvotene ble ikke som planlagt. Finnmark fikk større andel av kvotene, mens Troms og Nordland fikk mindre enn planlagt. Trålerne landet mer enn opprinnelig tildelt, mens kystfartøyene leverte svært lite av de tildelte distriktskvotene. Mange fartøy utnyttet ikke de tildelte distriktskvotene. All fangst skulle i utgangspunktet leveres fersk. For å få tatt opp kvotene, ble det etter hvert åpnet for å fryse distriktskvoter om bord. Fangststatistikken viser at nesten 1.800 tonn ble landet som ombordfrossen råvare, eller totredjedeler av landet distriktskvote.

Ordningen ble gjennomført med en åpen konkurranse om råstoffet og en minimums referansepris basert på priser for fangst fra ordinære kvoter i samme område på det aktuelle tidspunkt. Fiskerne oppnådde samme pris på den ferske torsken som i det ordinære fiske. Distriktskvotene som ble landet i form av ombordfrossen torsk, oppnådde imidlertid lavere pris enn øvrig ombordfrossen torsk. Bindingene på denne torsken, i form av begrenset utbudsområde og bearbeidingsplikt, førte til et prisavslag.

Distriktskvotelandingene er beregnet å ha gitt en økning i sysselsetting på om lag 11 årsverk i fiskeindustrien i Finnmark. Sett i sammenheng med den totale sysselsettingen i de omfattede bedriftene er denne økningen liten. Effektene er noe større i de enkelte områdene, men fortsatt svært liten. I Troms og Nordland har ordningen i liten grad påvirket sysselsettingen. I Troms har ett av de prioriterte områdene fått en viss effekt, ettersom kvantumseffekten var positiv.

Ordningen, slik den ble gjennomført i 2006, fungerte best i Finnmark. Her tas kvotene, fangstene fordeles best mellom fartøygruppene, her blir råstoffet fordelt best innad i de prioriterte områdene, og her har ordningen gitt en viss positiv sysselsettingseffekt. De positive effektene i Finnmark har sammenheng med god tilgjengelighet og ble forsterket av økningene i de ordinære fartøykvotene på høsten. Høstfiske favoriserer kystfiske i Finnmark, og deler av de andre fylkenes distriktskvoter er landet her i form av ordinære kvoter. I Troms og Nordland ble landingene og effektene av distriktskvoten langt fra så store som det departementet og fylkeskommunene hadde lagt opp til. I en situasjon der fartøyene bare har distriktskvoter å fiske på høsten, vil fordelingen sannsynligvis bli mer i samsvar med myndighetenes fordeling.

De samfunns- og næringsøkonomiske virkningene er vurdert å være små. Dette må først og fremst ses i sammenheng med den relativt lille mengden fisk som var omfattet. Geografisk avgrensning av landingsområdene, krav til anvendelse og tidspunkt for levering gir alle opphav til samfunnsøkonomisk tap. Sistnevnte fordi fangstkostnadene er høyere på høsten. Prisene på sluttproduktene er gjerne noe høyere om høsten, og kompenserer til en viss grad for dette. Den offentlige ressursinnsatsen er anslått til om lag ett årsverk, noe som er lite i absolutte størrelser. Fiskefartøyenes tilpasning kan gi opphav til eksterne effekter i foredlingsleddet, og da spesielt bedriftene som ønsker jevn tilgang på råstoff.

Ordningen innebar at alle fartøyene ga fra seg en liten andel av fartøykvoten, og denne ble fordelt på et mindre antall. For de avgjende fartøyene representerer dette tap, og for fartøyene som ble tildelt distriktskvote en noe større potensiell gevinst. Tapet er anslått å være av liten betydning. Prisen for frossent råstoff ble lavere enn markedspris for fisk uten bindinger. Dette representerer tap for fartøyleddet, men ikke nødvendigvis gevinst for foredlingsbedriften.

1.4 Konklusjon fra evalueringen av ordningen

En overordnet konklusjon fra evalueringen er at ordningen i liten grad klarer å nå målene som lå til grunn for innføringen. Dette skyldes flere forhold. Distriktskvotene utgjorde et lite volum – bare 1,6 % av de totale torskekvotene. I tillegg ble nesten alle bedriftene i Nord-Norge vurdert som å ligge i spesielt utsatte områder. Ved årets start var det stor usikkerhet rundt ordningen, og den kom ikke i gang før sent i oktober. Dessuten ble fordelingseffekten mellom fylkene og områdene redusert av utviklingen i det ordinære fisket. På det tidspunkt ordningen ble satt i gang gjensto det mye av de ordinære torskekvotene blant de fartøygruppene som var i posisjon til å fiske på distriktskvoten. Flere fartøygrupper – og fartøy som var tildelt distriktskvoter – slet med å ta sine ordinære kvoter. De ordinære kvotene ”konkurrerte” dermed med distriktskvotene. Begrensningene som lå i distriktskvotene gjorde at fartøyene foretrakk å fiske på ordinære kvoter. Den regionale fordelingen av torsken kunne dermed avvike fra den myndighetene hadde planlagt. Bare områdene III og IV i Nordland fikk landet mindre fisk enn de var allokert. At det sto mye fisk igjen på høsten har gitt en større aktivitet i de øvrige områdene.

At det stod igjen mye torsk høsten 2006 var derfor positivt. Det har lenge vært forsøkt å utvikle reguleringsystemer for å redusere andelen av torsk som fiskes i vinterhalvåret. Aktører som er best tilpasset en slik utjevning av aktiviteten, for eksempel filetbedrifter i Finnmark, vil være mest fornøyd med dette. Bedrifter som har innrettet produksjonen mot vintersesongen vil være misfornøyd.

Effekten av ordningen 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. Kvantumseffekten fra ordningen i 2006 var vesentlig mindre enn mengden fisk som ble satt av. Dette kommer i første rekke av at kystflåten lander nesten all torsken i Nord-Norge. Dette betyr at det er Nord-Norge som avgir fisken til ordningen, for så å refordle avgitt kvantum til svært store utvalgte områder i landsdelen. Når fylkeskommunene gjorde så liten grad av prioritering, og nesten alle bedriftene i landsdelen ble inkludert, måtte effektene for hvert område bli små.

Effekten ble også reduserte av dårlig tilgjengelighet i flere av de prioriterte områdene. I 2006 – i likhet med andre år – viser fangststatistikken at tilgjengeligheten er størst i Finnmark på høsten, mens den er dårligere utenfor Troms og Nordland. Dette forklarer også den faktiske fordelingen av distriktskvotene. Tradisjonelt er det de største fartøyene – over 28 meter – som lander det meste av torsken på høsten. Dette bidrar til å forklare hvorfor kystflåten slet med å fange sine tildelte distriktskvoter.

Den relativt lille distriktskvoten påvirket i liten grad fartøyenes driftsmønster, verken med hensyn på sted, fiskeart eller tid. De store ordinære kvoteøkningene betydde langt mer, og en del fartøy valgte derfor å forflytte seg til Finnmark på høsten. Fisket på distriktskvotene overlapper med gode sesonger i fisket etter NVG-sild og kongekrabbe. Fartøyene med sildetillatelse og distriktskvote prioriterte sildefiske, da dette ga større økonomisk utbytte enn torskefisket. Fisket etter kongekrabbe kan gjøres på relativ kort tid, også etter årsslutt, og kommer derfor ikke i konflikt med torskefisket. Avsetningen til distriktskvote hadde imidlertid en viss påvirkning på tidsprofilen på landingene, da periodiseringseffekten var av en viss størrelse.

Distriktskvoteordningen møter altså samme utfordringer som det tradisjonelle fisket etter torsk. Torskens vandringsmønster, tilgjengelighet og fangstrater premierer et vinterbasert sesonguttak. Distriktskvoter som skal tas sent på høsten vil erfaringsmessig lettest fanges utenfor finnmarkskysten av store havgående fartøy. Det innebærer at den ønskede effekten for de mindre fartøyene og fiskeindustri i Troms og Nordland ble begrenset av distriktskvoteordningen i 2006.

Forvaltningen har satt i verk tiltak for å beskytte bestandene av kysttorsk og redusere fiskeflåtens utslipp av nitrogenoksider. Distriktskvotene var avsatt til høstfiske, og gir dermed økt fangstpress på kysttorsk. Lavere fangstrater medfører også økte utslipp av klimagasser og nitrogenoksider. På disse områdene kommer derfor distriktskvoteordningen i konflikt med andre virkemidler.

En nærmest unison tilbakemelding fra næringsaktørene er at regelverket og kvotene må være klart vesentlig tidligere for å kunne planlegge fiske, verkstedopphold og ferieavvikling. Dette vil imidlertid kunne motvirke spesielt periodiseringseffekten av ordningen, da fartøyene kan sette av mindre til høstfiske.

Ordningen krevde at fangsten skulle leveres fersk. Dette kravet ble fraveket i desember. Foredlingsbedriftene foretrekker ferskt råstoff, men når alternativet var ingen landinger, var det bedre å tillate frysing. Frossent råstoff kan bearbeides til om lag de samme produktene, og gir slik tilnærmet lik sysselsettingseffekt. Opphevingen av dette kravet virket derfor ikke mot ordningens intensjon fordi det er knyttet bearbeidingsplikt til distriktskvoten.

1.5 Bakgrunn for videreføring av prøveordningen

Fiskeri- og kystdepartementet legger til grunn at prøveordningen med distriktskvoter ikke er fullt ut utprøvd. Som en ser av avsnittene ovenfor peker evalueringsrapporten utarbeidet av Fiskeriforskning på en rekke forhold som medførte til at ordningen, etter departementets oppfatning, ikke er blitt tilstrekkelig prøvd ut. På denne bakgrunn vil departementet videreføre prøveordningen fra 2006, men med mindre justeringer. Forslagene til endringer innenfor prøveordningen er drøftet i det følgende med bakgrunn i evalueringen som er gjennomført.

2 Problemstillinger vedrørende distriktskvote sett opp mot evalueringen

Slik distriktskvoteordningen ble gjennomført i 2006 besto av en rekke administrative og politiske valg som påvirker effekten av den. De viktigste valgene er; kvotenivå, hvilke fartøygrupper som avgir kvote, hvilke fartøygrupper som blir begunstiget med kvote, tidspunkt kvoten blir tildelt på, tidspunkt for oppstart av fangst, hvilket område fisken kan fanges, hvilket område fangsten kan leveres, hvilket redskap som kan benyttes, hvilke prisregime som skal gjelde ved salg, hvilken beskaffenhet råstoffet skal ha ved salg, hvem som skal få kjøpe og hvordan råstoffet skal prosesseres. Alt dette er valg som vil påvirke effekten. Rammen som er gitt av torskens vandringsmønster, tilgjengelighet og de øvrige reguleringene av fisket påvirker effekten av disse valgene. Selv innenfor et avgrenset geografisk område – som for eksempel Nord-Norge – vil ett sett av administrative valg slå ulikt ut i de ulike fylkene.

2.1 Kvotenivå - kvantum i 2007

Valg av kvantum vil direkte påvirke effekten av ordningen. Nivået på distriktskvoten ble i 2006 satt til 3.484 tonn torsk. I 2006 gjensto store deler av fartøyenes ordinære kvoter på høsten, og behovet for en distriktskvote på høsten var derfor ikke spesielt stort. Det nødvendige nivået henger tett sammen med antall bedrifter som inkluderes. Dersom ordningen kan avgrenses til få bedrifter, vil et lavt nivå på distriktskvoten kunne gi stor effekt. Erfaringene fra 2006 indikerer at prioriteringen mellom bedrifter og regioner må bli strengere, eller nivået på kvoten må økes, dersom effekten skal bli større. En annen dimensjon, knyttet til valg av nivå på distriktskvoten, er at misnøyen fra fangstleddet vil øke med andelen av totalkvoten som settes av til distriktskvoter.

Det er fra årets begynnelse satt av samme kvantum som i fjor av torskekvoten innenfor de aktuelle gruppekvotene for torsketrål, konvensjonelle fartøy mellom 15-21 meter og mellom 21-28 meter. Mobiliteten til disse flåtegruppene er avgjørende for å kunne delta innenfor distriktskvoteordningen. Kvantumsmessig utgjør dette henholdsvis 964 tonn og 624 tonn for konvensjonelle fartøy og 1.896 tonn for torsketrålere. Totalt kvantum avsatt til distriktskvote er derved 3.484 tonn (1,81%) av en total norsk kvote på 192.500 tonn torsk.

2.2 Fordeling mellom fartøygrupper

Et annet viktig spørsmål er hvilke fartøygrupper som skal avgi og hvem som skal få distriktskvoter. I 2006 valgte regjeringen å ta en del av gruppekvoten fra tre fartøygrupper og dele den ut som distriktskvote blant fartøy i samme fartøygrupper. For å oppnå bedre effekt av ordningen, er det viktig at denne prosessen bidrar til å endre fordelingen av landingene i samsvar med hvilke områder som skal begunstiges av ordningen. For å få dette til trenger man kunnskap om hvilke fartøy som er best egnet til å fange torsk i de regionene som er gitt prioritet på det tidspunktet fangsten skal foregå.

Erfaringene fra 2006 viser at det på dette punktet er rom for forbedringer. Mange av fartøyene som fikk distriktskvote tok ikke, av ulike grunner, sin distriktskvote. De valgte for eksempel å fiske sild eller å fiske på den ordinære kvoten. Det indikerer at fartøy uten alternative kvoter enn torsk og fartøy som hadde fisket opp sine ordinære kvoter burde ha blitt prioritert ved tildeling av distriktskvoter. På den andre siden burde de som hadde mye av de ordinære kvotene sine igjen, og mange alternative fiskeslag å fiske på, avgitt kvoter til distriktskvoteordningen.

Departementet legger til grunn at ordningen med distriktskvoter ikke skal medføre omfordeling mellom gruppene. Ettersom det samme kvantum allerede er avsatt fra de samme gruppene som i fjor, er mulighetsrommet i forhold til å gjøre omfattende endringer for ordningen begrenset. Forholdene påpekt ovenfor vil måtte bli vurdert nærmere ved en videreføring av ordningen fra 2008.

2.3 Hvor, når og hvordan fisket bør foregå

Et tredje sentralt spørsmål, som påvirker effekten av ordningen i 2006, er valg av regioner som skal begunstiges og når på året fisket skal foregå. Fylkeskommunene valgte å prioritere nesten alle bedriftene i hele Nord-Norge og fisket foregikk sent på høsten. Effekten av ordningen hviler tungt på at fartøyene som avgir kvote normalt ikke lander i Nord-Norge og på høsten. Samtidig bør fartøyene som leverer i Nord-Norge om høsten gis prioritet.

Dette illustrerer at en rekke problemer oppstår når valgene ikke innebærer prioriteringer. De fleste fartøyene leverer i Nord-Norge. Det innebærer at dette verken kan benyttes til å velge hvilke fartøyer som skal avgi kvoter eller hvem som skal tilføres kvoter. Et annet problem som oppstår, er at ordningen skal virke i et for stort område til at det kan benyttes som rettesnor for hvem som skal avgi og hvem som skal få. Her fungerer derimot det at fisket skal foregå på høsten som et langt viktigere kriterium. For å prioritere burde derfor de fartøyene som ikke fisker på høsten avgi til de fartøyene som fisker på høsten. Her støter imidlertid ordningen på et lite problem ved at de fartøyene som har et intensivt fiske på vinteren, ikke skal avgi kvote.

Et annet problem som oppstår når prioriteringen blir for svak, og som illustreres godt i 2006, er at ulike prioriteringer kommer i konflikt med hverandre. Det at tidsrommet for fiske legges til høsten, gjør at effekten blir minimal i enkelte områder fordi det er svært lav tilgjengelighet på torsk om høsten i de prioriterte regionene. Høstfangst av torsk slår ulikt ut i Øst-Finnmark og i søndre Nordland. Valg av region kan styre valg av tidspunkt for fiske og tilpasse distriktskvoten til hvordan de lokale bedriftene i regionene best kan utnytte kvotene.

Erfaringene med valg av region og tidspunkt fra 2006 illustrerer også at for Nordland og Troms ble frysetrålerne redningen for å få landinger fra distriktskvoten. Det har sammenheng

med hvor fisken lettest kan fanges på høsten og fartøyenes mobilitet. For å øke effekten for Nordland og Troms av distriktskvoten, må fisket sannsynligvis startes tidligere på året. For å unngå at dette øker tilbøyeligheten til å fange om vinteren, er det mulig at fartøy som kan fange torsken levende på våren kunne få en større del av distriktskvotene. For å sikre produksjon og sysselsetting på høsten, kunne det for eksempel knyttes betingelser for når denne fisken skulle slaktes og hvor bedriftene skulle være lokalisert for å kunne kjøpe denne fisken.

Fiskeri- og kystdepartementet legger til grunn at det innenfor en videreføring av prøveordningen ikke er rom for å foreta så vidt store endringer som her omtales. Forholdene påpekt ovenfor vil derfor måtte bli vurdert ved en videreføring av ordningen fra 2008. Departementet legger imidlertid til grunn at fisket på distriktskvoten i 2007 vil kunne starte langt tidligere enn i 2006. Dette vil alene kunne medføre en langt bedre effekt av ordningen.

2.4 Råvarepris og produktvalg

Et fjerde valg, som også bidrar til å påvirke effekten av distriktskvotene i 2006, er hvordan prisene på råvarene fastsettes og hvilke produksjonskrav som stilles for dem som kjøper fangsten. Prisen på råstoffet er viktig for lønnsomheten i industrien, og er avgjørende for om bedriftene finner det interessant å kjøpe fisken. Dersom bedriftene i en region finner råstoffet for dyrt, vil effekten i form av sysselsetting utebli. Analysene viser at råstoffet fra distriktskvotene oppnådde samme pris som den øvrige torsken som ble landet. Den ombordfrosne torsken var imidlertid noe billigere enn ombordfrossen torsk fra ordinære kvoter. Resultatene fra 2006 viser at mange av bedriftene som ordningen var rettet mot ikke kjøpte råstoff fra distriktskvoter. Det viser at dersom et område skal prioriteres i form av distriktskvoter, er det viktig at landingsmønsteret er tilpasset bedriftenes råstoffbehov.

Produksjon av tørrfisk foregår i Lofoten med utgangspunkt i stor fersk skrei i perioden februar til april. Med de valgene som ble gjort knyttet til tidspunkt for fiske av distriktskvoten gjorde dette råstoffet lite interessant for tørrfiskbedriftene i Lofoten. Selv om de var lokalisert i en region som var prioritert. En filetbedrift i Finnmark har imidlertid helt andre krav til råvaretilgang. Her treffer valgene som ble gjort for distriktskvoten i 2006 langt bedre. Fiske på høsten sikrer kontinuiteten i produksjonen i bedrifter som er sårbare for store sesongsvingninger. Råstoffet som kommer på land er dessuten godt egnet til de produktene som produseres i slike bedrifter.

2.5 Distriktskvoteordningen sett opp mot andre konkurrerende virkemidler

Evalueringen viser at flere offentlige virkemidler påvirker effekten av distriktskvoteordningen. Et viktig poeng er at enkelte virkemidler "konkurrerer" med hverandre og at de i utgangspunktet har om lag samme mål. I evalueringsrapporten nevnes fire slike; Fartøykvoteordning med dynamisk overregulering, kvotefordelingen mellom ulike fartøygrupper, leveringsplikten for torsketrålere og distriktskvoteordningen.

Fordelingen av kvoter mellom ulike fartøygrupper er et sentralt virkemiddel – også for effekten av distriktskvoten. I 2006 ble kvantumet til distriktskvoten hentet fra en fartøygruppe og ført tilbake til samme fartøygruppe. I prinsippet kunne en tenke seg at distriktskvoten ble implementert ved at den ble tatt fra fartøygrupper som ikke hadde et ønsket landingsmønster og gitt til fartøy med et ønsket fangstmønster. Dersom høstfiske er et sentralt mål, kunne fartøy som tradisjonelt fanger mye torsk på høsten fått tilført kvote (gjørne med leveringsbindinger) fra fartøy som ikke fisker på høsten. Dersom en ønsker å øke

sysselsettingen, vil det være naturlig å se på hvilke fartøy og fangstmønster som er egnet å nå et slikt mål. Dersom en fartøygruppe har en fangstatferd som forringer kvaliteten eller skaper et verdisystem der torsken sendes ubearbeidet ut av landet, er det naturlig å bruke kvotefordelingen som et effektivt virkemiddel til å premiere ønsket atferd gjennom kvotetrek og kvotetildeling.

2.5.1 Leveringsplikten

Den ordningen som ligger nærmest opp mot distriktskvoteordningen er leveringsplikten for torsketrålerne. I prinsippet er distriktskvoten en utvidet leveringspliktordning som omfatter flere fartøygrupper enn torsketrål og flere områder/bedrifter. I 2006 ser vi noen konflikter som oppstår mellom disse to ordningene. Hva skjer når en tråler med leveringsplikt får tildelt distriktskvote som skal leveres til andre anlegg enn til det anlegget de har leveringsplikt til? Hva om den opprinnelige leveringsplikten er knyttet opp mot et anlegg som ikke ligger i et område som er begunstiget gjennom distriktskvoteordningen? Har leveringsplikten feilet fordi den er rettet mot et anlegg som ikke ligger i et utsatt område, eller har distriktskvoteordningen feilet ved å utelate noen bedrifter i utsatte områder? I 2006 ser vi at svært mange av de trålerne som tar distriktskvoten også har leveringsplikt. Vi ser også at mange av kjøpere av landinger fra distriktskvoteordningen også er begunstiget gjennom leveringsplikten.

Leveringsplikten og distriktskvoten bygger på samme prinsipp – noen fartøy skal få kvoter som de er forpliktet til å levere til utvalgte områder/bedrifter. Begge virkemidlene har samtidig til hensikt å sikre sysselsetting i særlig utsatte strøk. I så måte tvinger det seg frem et spørsmål om det er formålstjenelig å ha to parallelle ordninger gående samtidig – som til dels konkurrerer med hverandre.

2.5.2 Overregulering

Erfaringen fra 2006 viser at fiskets gang i kombinasjon med fleksibel bruk av overregulering i fartøykvoteordningen var effektiv i forhold til å styre mot et høstfiske. Denne ordningen er også effektiv til å styre det regionale landingsmønsteret. Overreguleringer tidlig på året øker vinterfisket og torskelandingene i Troms og Nordland. Lite overreguleringer ved årets start ser ut til å sikre et høstfiske og økte landinger til Finnmark.

2.5.3 Koordinering av virkemidlene og dynamikk i ordningene

I evalueringen er det ikke gitt noen råd om hvilke virkemiddel som er mest effektiv til å styre torskelandingene mot perioder av året og områder som gir økt sysselsetting i særlig utsatte områder. Evalueringen konkluderer imidlertid med at det er uheldig med parallelle ordninger som konkurrerer med hverandre. Evalueringen har derfor foreslått en gjennomgang med hensikt på å koordinere dem bedre enn i 2006. Erfaringene med distriktskvoteordningen viser samtidig hvor viktig det er å innarbeide dynamikk i ordningen og forankre den i kunnskap om hvordan fangst- og produksjonsmønster påvirkes av torskens vandingsmønster og tilgjengelighet. I mange år har det vært jobbet intenst med virkemiddel som forskyver noe av uttaket av torsk fra vinter til høst, uten at dette har lyktes. Det året distriktskvotene ble gjeninnført – paradoksal nok med en innretning rettet mot å sikre høstfiske av torsk – var behovet for dette ikke til stede fordi det denne høsten stod svært mye torsk igjen av det ordinære fisket. Det tidlige frislippet i 2007 for den minste flåten og høy overregulering for øvrig vil muligens bidra til at behovet for råstoff gjennom distriktskvoten blir større i 2007.

3 Videreføring av prøveordningen – kriterier for 2007

3.1 Fylkeskommunenes rolle – sterkere prioritert områdefordeling av råstoffet

Fiskeri- og kystdepartementet vil holde på modellen hvor departementet fordeler distriktskvoten mellom fylkeskommunene basert på samme fordelingsnøkkel som i 2006. Som for 2006 legger departementet til grunn at fylkeskommunene selv skal definere hvilke områder eller bedrifter innenfor sitt fylke som skal tilgodeses med den andelen av distriktskvoten som fylkeskommunen har til rådighet.

I konsekvensvurderingen i fjorårets høringsdokument var det påpekt at en flat fordeling fra fylkeskommunen ville gjøre at råstoffgrunnlaget spres så vidt at den ønskede effekten forsvinner. Departementet vil ikke legge føringer for dette ovenfor fylkeskommunene, men som evalueringsrapporten påpeker må fylkeskommunene foreta en vesentlig sterkere prioritering enn i 2006 dersom en skal kunne oppnå bedre effekt av ordningen. Ordningen fordrer med andre ord at de regionale myndighetene gjør grundige vurderinger i forkant av tildelingen.

Fiskeridirektoratets regionkontor skal forvalte ordningen gitt fylkeskommunenes føringer.

3.2 Kriterier for tildeling av distriktskvote til fartøy

I samsvar med reglene fastsatt i og i medhold av saltvannsfiskeloven og deltakerloven, må distriktskvoten tildeles for fiske med fartøy med deltakeradgang eller konsesjon i fisket etter torsk nord for 62°N i 2007. Videre er kvantumet avsatt fra gruppekvote for de tre tidligere omtalte fartøygruppene trål, gruppe I 15-21 meter og gruppe I 21-28 meter, og skal i henhold til forutsetningene som er lagt til grunn, fordeles slik at gruppekvote ikke påvirkes totalt sett. Fordelingen av distriktskvote på fartøynivå må ivareta denne forutsetningen.

Fiskeri- og kystdepartementet legger til grunn at en for videreføringen av prøveordningen fordeler kvotene etter samme fordelingsnøkkel som i 2006. Fiskeridirektoratet administrerer kvotetildelingen gjennom loddtrekning dersom antall påmeldte fartøy overstiger tilgjengelig kvote. Vedrørende utlysning og søknadsfrist for tildeling av distriktskvote vises det til kapittel 5. Tabellen nedenfor viser kvantum fordelt på fylker og hvor mange fartøy som kan delta.

Tabell 3.1 Fordeling av distriktskvotene for 2006 og 2007

Fylke	Nordland			Troms			Finnmark			Summer			Totalt
	Trål	15-21	21-28	Trål	15-21	21-28	Trål	15-21	21-28	Trål	15-21	21-28	
Fylkeskvantum	1 742			726			1 016			3 484			
Fartøygrupper	Trål	15-21	21-28	Trål	15-21	21-28	Trål	15-21	21-28	Trål	15-21	21-28	
Gruppekvan- tum	948	482	312	395	201	130	553	281	182	1 896	964	624	3 484
Kvantum pr. fartøy	40	10	15	40	10	15	40	10	15				
Antall fartøy	24	48	21	10	20	9	14	28	12	47	96	42	185

Kvantumet i hvert fylke fordeles på hver av de tre fartøygruppene. Det settes ikke noe krav til at fartøyenes egen kvote er fisket opp før en får delta i ordningen.

3.3 Krav som skal settes til leveringer fra fartøy – fryst versus ferskt råstoff

Næringen har argumentert for at en må tenke på bearbeiding/ sysselsetting i land, uavhengig av frossen eller ferskt råstoff. Innenfor hjemmelen til distriktskvoteordningen er det adgang til

å levere fisken enten fersk eller rundfrossen, men råstoffet kan i spesielle tilfeller også leveres som halvfabrikata dersom industrien i de prioriterte områdene etterspør slikt råstoff.

Erfaringene fra i fjor viste at frysetrålere ble redningen for å få levert råstoff fra ordningen. For trålere som utelukkende leverer sin fangst fryst, kan spesialiseringen medføre praktiske problemer med ferske leveranser. Krav til fersk leveranse av råstoffet vil favorisere de trålerne som er best egnet for å levere fersk, eller som ikke har bedre driftalternativ innenfor den tidsperioden som distriktskvoten skal fiskes. Mange bedrifter ønsker seg frossent råstoff til sin produksjon. Departementet vil derfor som i 2006 åpne for frysede leveranser dersom dette er avtalt på forhånd direkte mellom kjøper og selger. Det vil si at fangst tatt innenfor kvantumet avsatt til distriktskvote skal leveres fersk, med mindre det enkelte fartøy i henhold til fylkeskommunens fordelingsbeslutning og regionkontorets kvotetildeling er pålagt å selge fangsten til en bestemt bedrift og denne på forhånd har akseptert at fangsten leveres fryst.

3.4 Krav til bearbeiding – kontrollutfordringen

Formålet med distriktskvoteordningen at råstoff skal landes og bearbeides i spesielt utsatte distrikter for å sikre sysselsetting i industrien. For å styrke sysselsetting og bosetting langs kysten pålegges det at levert fangst skal bearbeides på land i de aktuelle områder.

Bearbeidingsplikten byr imidlertid på kontrollproblemer. Den enkelte bedrift må derfor legge til rette for den nødvendige kontroll gjennom sporing av råstoffet gjennom produksjonsprosessen og at man etter årets utgang gir en redegjørelse til fiskerimyndighetene om anvendelsen av råstoffet.

4 Konsekvensvurdering relatert til erfaringene fra 2006

Ordningen med distriktskvoter har som formål å legge til rette for tilførsel av råstoff til definerte distrikter. Slik tilførsel av råstoff skal skape aktivitet, sysselsetting og verdiskaping i de aktuelle distriktene.

Siktemålet har også for 2007 vært å finne gode løsninger for hvordan den delen av fiskeressursene som inngår i distriktskvoteordningen, kan bidra til stabil sysselsetting i distriktene og dermed realisere en distriktpolitisk og lokalsamfunnsmessig gevinst selv om kortsiktige markedsforhold innebærer at en annen anvendelse i øyeblikket synes mer lønnsom for fartøyleddet isolert sett.

Evalueringen har vist at ordningen i 2006 ga små kvantumseffekter i de tilgodesette områdene. Dette betyr at den heller ikke bidro vesentlig i forhold til regjeringens mål om å sikre sysselsetting, verken som økt sysselsetting eller i form av bedret lønnsomhet i bedriftene. Departementet legger til grunn at dette vil endre seg for 2007 ved at prioriteringen mellom tilgodesette bedrifter skjerpes samtidig som fisket starter tidligere enn i fjor.

4.1 Samfunns- og næringsøkonomiske konsekvenser

De samfunns- og næringsøkonomiske konsekvensene av distriktskvoteordningen var i 2006 relativt små, og i hovedsak knyttet til omfordelinger av verdier mellom fartøy og mellom bedrifter. Tapt verdiskaping hos fartøy og bedrifter som avga kvote kompenseres i stor grad av økt fiske og råstoffleveranser fra andre fartøy og fiskeindustribedrifter. Blant fartøyene er det omfordelt verdier til trålerne og generelt fra fartøy med hjemsted utenfor Finnmark og

kystfartøy med sildekvoter. I fordelingsleddet på fylkesnivå er det Finnmark som har tjent på ordningen, mens Sør-Norge har avgitt fisk. Departementet legger til grunn at en vil se tilsvarende effekter av en videreføring av prøveordningen i 2007, men er av den oppfatning at de justeringer i ordningen som her foreslås vil medføre en bedre positiv effekt enn i 2006.

Bearbeidingskravet begrenser bedriftenes muligheter for optimal utnyttelse av råstoffet. Mange av bedriftene ønsker større handlefrihet, spesielt i forhold til å kunne selge fersk, ubearbeidet fisk, men også for å kunne selge kvaliteter de ikke er posisjonert for å utnytte godt. Dette kravet er vanskelig å kontrollere for myndighetene. Indikasjoner tyder på at kravet til en viss grad er omgått i 2006, men mange bedrifter tar sterke hensyn til sysselsettingen i perioder med lite råstoff.

Bindinger i form av definerte landingssoner og bearbeidingskrav begrenser konkurransen om råstoffet. Dette vil gi samfunnsøkonomisk effektivitetstap. Selv om dette er lite, kan sterke bindinger mellom kvoter og leveringssteder bidra til å sementere bedriftsstrukturen og på lengre sikt gi større samfunnsøkonomisk tap.

Ordningen vil for 2007 fortsatt omfatte et meget begrenset kvantum råstoff. Dette taler for at konsekvensene samlet sett vil være små. Som vist i 2006 kan likevel et begrenset kvantum ha betydning for det enkelte fartøy og det enkelte produksjonsanlegg.

5 Utlysning av distriktskvoter, søknad og tildeling

Departementet tar sikte på å gjennomføre søknadsprosedyre og behandling som for 2006. Departementet vil komme tilbake til søknadsfristen for fartøy. Det samme gjelder for fylkeskommunenes prioritering av områder eller industribedrifter innenfor ordningen.

6 Oppsummering av endringer for ordningen – forskriftsforslag

6.1 Oppsummering av endringer for videreføring av ordningen

Fiskeri- og kystdepartementet (FKD) har i dette høringsnotatet foreslått å videreføre prøveordningen med distriktskvoter fra 2006 med følgende endringer:

1. Distriktskvoten skal for 2007 kunne fiskes fra ultimo juli 2007
2. Fylkeskommunene anmodes om å foreta en strengere prioritering enn i 2006

6.2 Forskriftsforslag

Forskrift om anvendelse av det kvantum torsk som er satt av til distriktskvote i 2007

Fiskeri- og kystdepartementet har den 2007 med hjemmel i lov av 3. juni 1983 om saltvannsfiske m.v. § 4 første og annet ledd og lov av 26. mars 1999 om retten til å delta i fiske og fangst, fastsatt følgende forskrift:

Forskrift om anvendelse av det kvantum torsk som er satt av til distriktskvote i 2007

§ 1 Virkeområde

Denne forskrift gjelder for fiske etter torsk nord for 62°N innenfor kvantumet på 3.484 tonn som ved forskrift av 22. desember 2006 om regulering av fisket etter torsk, hyse og sei nord for 62°N i 2007 § 5 er avsatt til distriktskvote.

Kun fartøy med torsketråltillatelse og fartøy som har adgang til å delta i fiske etter torsk nord for 62°N i gruppe I og har hjemmelslengde for kvotetildeling mellom 15 og 27,99 meter, har adgang til å delta i fisket på distriktskvoten.

Distriktskvotefangstene skal landes i Nordland, Troms og Finnmark i de av fylkeskommunene definerte områder eller utpekte bedrifter.

§ 2 Gruppekvoter

Fartøy med torsketråltillatelse kan fiske og levere en distriktskvote på 1 896 tonn.

Fartøy med hjemmelslengde for kvotetildeling mellom 15 og 20,99 meter største lengde som fisker med konvensjonelle redskap kan fiske og levere en distriktskvote på 964 tonn.

Fartøy med hjemmelslengde for kvotetildeling mellom 21 og 27,99 meter største lengde som fisker med konvensjonelle redskap kan fiske og levere en distriktskvote på 624 tonn.

§ 3 Fordeling av distriktskvoten

Landing av fangst fra torsketrålerne skal fordeles fylkesvis på følgende måte:

Nordland:	948 tonn
Troms:	395 tonn
Finnmark:	553 tonn

Landing av fangst fra fartøy med hjemmelslengde for kvotetildeling mellom 15 og 20,99 meter største lengde som fisker med konvensjonelle redskap skal fordeles fylkesvis på følgende måte:

Nordland:	482 tonn
Troms:	201 tonn
Finnmark:	281 tonn

Landing av fangst fra fartøy med hjemmelslengde for kvotetildeling mellom 21 og 27,99 meter største lengde som fisker med konvensjonelle redskap skal fordeles fylkesvis på følgende måte:

Nordland:	312 tonn
-----------	----------

Troms: 130 tonn
Finnmark: 182 tonn

§ 4 Fartøykvote

Hver torsketråler som tildeles distriktskvote, kan fiske og levere inntil 40 tonn.

Hvert fartøy med hjemmelslengde mellom 15 og 20,99 meter som tildeles distriktskvote, kan fiske og levere inntil 10 tonn.

Hvert fartøy med hjemmelslengde mellom 21 og 27,99 meter som tildeles distriktskvote, kan fiske og levere inntil 15 tonn.

Fiskeridirektoratets regionkontor fastsetter ved tildelingen av distriktskvote hvor det enkelte fartøy skal levere distriktskvotefangsten, basert på fylkeskommunens beslutning om definerte områder, jf § 9.

Dersom antall påmeldte fartøy innenfor en gruppe i et fylke ikke er stort nok til at hele kvantumet av distriktskvote avsatt for denne gruppen blir fordelt, kan Fiskeridirektoratet oppjustere kvotene for de enkelte fartøy i gruppen allerede ved tildelingen av kvote.

Denne kvoten kommer i tillegg til kvoter det er anledning å fiske med fartøyet etter andre forskrifter.

Fartøy som har overført kvoten til annet fartøy gjennom ordningen med driftskvotepålegg av torsk kan ikke tildeles distriktskvote. Distriktskvote kan ikke overføres etter reglene for driftskvotepålegg eller slumpfiskeordningen.

§ 5 Påmelding

Fartøy som oppfyller vilkårene for deltakelse og som ønsker å delta i fisket på distriktskvoten må søke på særskilt skjema utarbeidet av Fiskeridirektoratet.

For å komme i betraktning for tildeling av distriktskvote, må søknaden være Fiskeridirektoratets regionkontor i det fylke hvor det søkes om å få delta i distriktskvotefisket i hende senest xx. xxx 2007.

Fiskeridirektoratets regionkontor velger ved loddtrekning ut hvilke fartøy som skal kunne få delta i fisket på distriktskvoten dersom antall fartøy som har søkt om å få delta i et enkelt fylke og gruppe overstiger det antall kvotegrunnlaget gir rom for.

Det kan søkes om distriktskvote i mer enn ett fylke, men et fartøy kan ikke delta med mer enn en distriktskvote. Det må i søknaden oppgis hvilke andre fylker det eventuelt er søkt i, og hvilken rekkefølge man ønsker fylkene prioritert etter.

§ 6 Fiskeperiode

Det kan fiskes og leveres fangst av kvote gitt i medhold av denne forskrift i perioden fra den dato kvoten er tildelt av Fiskeridirektoratets regionkontor til og med 31. desember 2007.

§ 7 Refordeling

Fiskeridirektoratet gis fullmakt til løpende å foreta justeringer av distriktskvoten i de enkelte gruppene slik at man i størst mulig grad sikrer at kvotene tas.

Fiskeridirektoratet skal senest 1. desember 2007 vurdere om det er behov for refordeling for å sikre at kvotene tas, i henhold til følgende retningslinjer:

- 1) Kvote på fartøynivå kan justeres både ved tildeling og under veis med sikte på at det avsatte kvantum tas.
- 2) Dersom det likevel beregnes at det vil gjenstå kvantum innenfor gruppene slippes det inn søkere fra listen som ikke er tildelt distriktskvote i den aktuelle reguleringsgruppen, jf § 2.
- 3) Dersom det fortsatt beregnes at distriktskvoten ikke blir tatt fordeles restkvantumet på alle fartøy i den aktuelle reguleringsgruppen, jf § 2. Landingsvilkårene vil ikke gjelde for et slikt restkvantum.

§ 8 Bifangst

Bifangst av andre fiskeslag under fisket på distriktskvoten avregnes fartøyets ordinære kvoter av slike fiskeslag. Det er mulig å fiske og lande torsk som distriktskvote og som ordinær kvote på samme tur. Overfiske av distriktskvoten vil komme til fradrag på fartøyets ordinære torskekvote.

Kjøpere som får tilgang til råstoff under distriktskvoteordningen pålegges også plikt til å ta imot bifangst.

§ 9 Levering av fangst

Fylkeskommunene i Nordland, Troms og Finnmark fastsetter hver for seg i hvilke områder eller til hvilke bedrifter innenfor fylket landingene av distriktskvoten avsatte til dette fylket skal finne sted, og meddeler dette til Fiskeridirektoratets regionkontor i det aktuelle fylket innen xx. xxx 2007.

Kun bedrifter som er godkjent for produksjon i henhold til Mattilsynets produksjonskode nr. 2 og 4-8 skal kunne kjøpe råstoff gjennom distriktskvoteordningen.

Råstoffet skal bearbeides av den bedrift som kjøper distriktskvotefangsten i første hånd. Som bearbeiding regnes produksjon innenfor produksjonskode nr. 2 og 4-8.

Fangsten skal landes ved kjøpers anlegg eller bringes dit på en måte som godtas av kjøper for fartøyeiers regning.

Fangst tatt innenfor kvantumet avsatte til distriktskvote skal leveres fersk, med mindre det enkelte fartøy i henhold til fylkeskommunens fordelingsbeslutning og regionkontorets kvotetildeling er pålagt å selge fangsten til en bestemt bedrift og denne på forhånd har akseptert at fangsten leveres fryst.

Fangsten kan selges til en av bedriftene i det området som er fastsatt for det enkelte fartøy, eller bys ut til samtlige bedrifter i dette området. Gjennomsnittsprisen nevnt i § 10 vil i disse tilfellene være maksimums utbudspris. Dersom ingen av kjøperne i det aktuelle området ønsker å kjøpe til denne prisen, har fartøyeier adgang til å selge råstoffet uavhengig av bestemmelsene i denne forskrift.

§ 10 Prisfastsetting

Prisen for råstoff skal minst tilsvare gjennomsnittet av oppnådde priser for tilsvarende fersk torsk ved all omsetning fra kystflåten eller trålflåten i Nordland, Troms og Finnmark de siste to uker før salget finner sted. Råstoff som er underlagt leveringsplikten for torskeetrålere eller blir solgt innenfor samme konsern (herunder også fiskeres egenovertakelser) ekskluderes ved fastsettelse av den aktuelle gjennomsnittsprisen. Dersom det i løpet av en to ukers periode ikke er omsatt minimum 10 tonn som kan danne grunnlag for beregningen skal beregningen gå tilbake i tid uke for uke til man totalt oppnår et kvantum på minimum 10 tonn torsk.

§ 11 Straff

Den som forsettlig eller uaktsomt overtrer bestemmelser gitt i eller i medhold av denne forskriften, straffes i henhold til lov 3. juni 1983 nr. 40 om saltvannsfiske m.v. § 53 og lov 26. mars 1999 nr. 15 om retten til å delta i fiske og fangst § 29. På samme måte straffes medvirkning og forsøk.

§ 12 Ikrafttredelse

Denne forskriften trer i kraft straks og gjelder til og med 31. desember 2007.