



Riksrevisjonen

Riksrevisjonens undersøkelse av kvotesystemet i kyst- og havfisket

Dokument 3:6 (2019–2020)



Revisjonen er gjennomført i samsvar med Riksrevisjonens lov og instruks, og med retningslinjer for forvaltningsrevisjon som er konsistente med og bygger på ISSAI 300, INTOSAIs internasjonale standarder for forvaltningsrevisjon.

ISBN 978-82-8229-480-5 (pdf)

ISBN 978-82-8229-475-9 (html)

Innhold

Tabelloversikt	5
Figuroversikt.....	5
Faktaboksoversikt.....	7
Riksrevisjonens oppsummering.....	8
1 Om undersøkelsen	8
1.1 Til Stortinget	8
1.2 Bakgrunn	9
2 Hovedfunn.....	10
3 Utdyping av hovedfunn	10
3.1 Endringene i kvotesystemet i perioden 2004–2018 har bidratt til økt lønnsomhet i fiskeflåten.....	10
3.2 Etablerte fiskeripolitiske prinsipper er blitt utfordret	11
3.3 Økte kvotepriser har gjort det vanskeligere å rekruttere nye fiskere.....	15
3.4 Endringer i den minste kystflåten har negative konsekvenser for kystsamfunn ..	15
3.5 Flere fiskeriavhengige kommuner har redusert fiskeriaktivitet.....	18
3.6 Flere av endringene i kvotesystemet er ikke tilstrekkelig konsekvensutredet av departementet	20
4 Anbefalinger.....	21
5 Departementets oppfølging.....	22
6 Sluttmerknad.....	24
Rapport.....	25
7 Innledning	25
7.1 Bakgrunn	25
7.2 Mål og problemstillinger	26
8 Metodisk tilnærming og gjennomføring.....	27
8.1 Analyse av registerdata.....	27
8.2 Dokumentanalyse.....	34
8.3 Intervjuer/møter	34
8.4 Kausalitet.....	36
9 Revisjonskriterier	37
9.1 Mål for myndighetenes forvaltning av fiskeressursene	37
9.2 Krav til fiskerimyndighetenes forvaltning	40
10 Kvotesystemet 2004–2018.....	42
10.1 Fangstbegrensninger	42
10.2 Fordelingen av totalkvoten	43
10.3 Oversikt over viktige endringer i kvotesystemet.....	46
11 Lønnsomhet	50
11.1 Relevante føringer	50
11.2 Oppsummering	50

11.3	Lønnsomheten i fiskeflåten har økt	50
11.4	Lønnsomheten varier mellom grupper og mellom fartøy	53
11.5	Årsaker til økt lønnsomhet.....	57
11.6	Økte investeringer i fiskefartøy og fisketillatelser	58
12	Eierskap.....	60
12.1	Relevante føringer	60
12.2	Oppsummering	60
12.3	Om eierskap i fiskeflåten	60
12.4	Kvotenes geografiske tilhørighet har endret seg.....	62
12.5	Eierkonsentrasjonen har økt	66
12.6	Fartøy med kvoter eies i mindre grad av registrerte fiskere	70
12.7	Omfanget av utenlandsk eierskap øker i den minste kystflåten.....	71
12.8	Kjøp og salg av kvoter skjer oftere	73
12.9	Kvoteprisene øker	77
12.10	Andre ordninger enn strukturkvoteordningen brukes til å kunne fiske flere kvoter på ett fartøy	81
13	Flåtestruktur.....	87
13.1	Relevante føringer	87
13.2	Oppsummering	87
13.3	Fangstkapasiteten i fiskeflåten er redusert	87
13.4	Flere fartøy har en faktisk lengde som er større enn hjemmelslengden.....	91
13.5	De store fartøygruppene i kystfiske har blitt fornyet.....	93
13.6	Flåtestrukturen er mindre variert enn før.....	94
13.7	Gruppen «stor kyst» fisker lenger fra kysten.....	97
13.8	Endringer i kvotetak og strukturgrad	97
14	Rekruttering	103
14.1	Relevante føringer	103
14.2	Oppsummering	103
14.3	Andelen eldre fiskere har økt	103
14.4	Åpen gruppe som rekrutteringsarena.....	106
14.5	Ordninger for økt rekruttering	107
14.6	Betydningen av økte kvotepriser for rekruttering	108
15	Sysselsetting og bosetting i kystsamfunnene	109
15.1	Relevante føringer	109
15.2	Oppsummering	109
15.3	Ringvirkninger av fiskeriaktivitet	110
15.4	Landingsmønster.....	110
15.5	Endringer i mottaksstrukturen	122
15.6	Sysselsetting i fiskeriene	124
15.7	Fiskeindustrien	126

15.8	Flere fiskeriavhengige kommuner har redusert fiskeriaktivitet	133
16	Prosesen med å endre kvotesystemet	140
	Relevante føringer	140
16.2	Oppsummering	140
16.3	Forhold som påvirker regelverksprosessen	141
16.4	Slik har regelverksendringene skjedd	144
16.5	Utrekning av konsekvenser av regelverksendringene	153
17	Vurderinger	158
17.1	Strukturkvoteordningen og andre regelendringer har bidratt til økt lønnsomhet i fiskeflåten	158
17.2	Utviklingen i fiskeflåten påvirker fiskeindustri og kystsamfunn	160
17.3	Eierskapet til fartøy med fisketillatelsene konsentreres, og eies i mindre grad av registrerte fiskere.....	163
17.4	Forslag til endringer i kvotesystemet er ikke tilstrekkelig konsekvensutredet....	165
17.5	Myndighetenes forvaltning har i økende grad utfordret sentrale prinsipper i fiskeripolitikken	167
18	Ordforklaringer	168
19	Referanseliste	173
20	Vedlegg til rapport.....	178
20.1	Lenke til digitalt vedlegg	178
20.2	Lenke til interaktiv app.....	178
	Vedlegg	179
	Riksrevisjonens brev til statsråden.....	179
	Statsrådets svar	180

Tabelloversikt

Tabell 1	Utvalgte reguleringsgrupper	30
Tabell 2	Viktige endringer i kvotesystemet	46
Tabell 3	Konvensjonelle kystfiskefartøy i 2018	55
Tabell 4	Geografiske endringer i kvoteandeler i ulike reguleringsgrupper.....	63
Tabell 5	Endring i kvoteandel og landinger 2008–2018. Antall kommuner. Torsk < 11 m	66
Tabell 6	Utvikling i overlapp mellom ulike grupper i Finnmarksmodellen	95
Tabell 7	Oversikt over kystflåtens kvotetak 2004–2018.....	98
Tabell 8	Oversikt over hvor mye et fartøy med fullstrukturert 2018-kvote kan fiske med ulike kvotetak	100
Tabell 9	Antall landinger av torsk, NVG-sild og makrell i kystfisket	118
Tabell 10	Andel av landingene hos store og små mottak	123
Tabell 11	Antall kommuner som har mistet eller fått mottak som tar mot fersk torsk mellom 2004 og 2018	134

Figuroversikt

Figur 1	Hvor stor andel av kvoten de ti største selskapene kan fiske i kystfisket etter torsk, makrell og NVG-sild (norsk vårgytende sild)	12
---------	--	----

Figur 2 Geografisk endring i kvoteandeler og andel av landinger for fartøy under 11 meter i fisket etter torsk	16
Figur 3 Endringer i andel av landinger av fersk torsk fra 2004 til 2018 på kommunenivå i utvalgte fylker	19
Figur 4 Indeksert andel av landinger, fersk torsk	33
Figur 5 Fordeling av norsk torskekvote i 2018	44
Figur 6 Driftsmargin og totale driftsinntekter for fiskeflåten	51
Figur 7 Totalrentabilitet og totalkapital for fiskeflåten	52
Figur 8 Driftsmargin for konvensjonelle kystfiskefartøy	54
Figur 9 Totalkapitalrentabilitet for konvensjonelle kystfiskefartøy	55
Figur 10 Utvikling i total gjeld og egenkapitalandel i fiskeflåten	58
Figur 11 Bokført verdi av fisketillatelser og fiskefartøy	59
Figur 12 Illustrasjon på ulike nivåer av eierskap med tilhørende kvoteandeler	61
Figur 13 Endring i kvoteandelen i kommunene fra 2008 til 2018 for fartøy under 11 meter i fisket etter torsk og NVG-kyst	63
Figur 14 Utvikling i landinger og kvoteandel fra 2008 til 2018, i fisket etter torsk for fartøy under 11 m	65
Figur 15 Illustrasjon på kvotetak og eierkonsentrasjonsregler	67
Figur 16 Den største aktøren/selskapets andel av gruppekvoten i 2004/2008 og i 2018	68
Figur 17 De ti største selskapenes andel av gruppekvoten i 2004/2008 og i 2018	69
Figur 18 Ikke-registrerte fiskeres andel av gruppekvoten*	70
Figur 19 Andel av kvoten som tilhører fartøy eid av utenlandske statsborgere 2008–2018, torsk < 11 m	72
Figur 20 Andel av fangst i åpen gruppe (torsk) som landes av utenlandske statsborgere 2004–2018	73
Figur 21 Andel av kvoten som er involvert i en transaksjon i løpet av året*	74
Figur 22 Andel av kvoten som går på tvers av fylkesgrensene	75
Figur 23 Geografisk oversikt over omsetning av tillatelser på tvers av fylkesgrensene, før og etter oppheving av fylkesbindingen	76
Figur 24 Utvikling i kvoteprisen i kystfiske etter torsk	79
Figur 25 Utvikling i kvoteprisen i kystfiske etter NVG-sild	80
Figur 26 Andel av gruppekvoten for fisketillatelser som ikke har fartøytilknytning i 2008 og i 2018	82
Figur 27 Fisketillatelser som har vært uten fartøytilknytning mellom 2008 og 2018 (mørk blå) i kystfisket etter torsk og makrell	84
Figur 28 Antall fartøy under 11 meter med torsketillatelse som ikke lander fangst, 2008–2018	85
Figur 29 Utvikling i antall fartøy 2004/2008–2018	88
Figur 30 Utvikling i antall fiskefartøy og «vessel capacity units» (VCU) i fiskeflåten	89
Figur 31 Gjennomsnittlig fangstkapasitet (VCU) og gjennomsnittlig lengde per fartøy i 2008 og i 2018	90
Figur 32 Utvikling i størrelsen på fiskefartøy i kystfiske etter torsk	92
Figur 33 Gjennomsnittsalder per fartøygruppe 2004/2008–2018	94
Figur 34 Fordeling av VCU mellom ulike grupper i Finnmarksmodellen	95
Figur 35 Fangstfelt og landinger i 2008 og 2018	97
Figur 36 Nivå på kvotetak og andel fartøy som har nådd kvotetaket	101
Figur 37 Aldersfordeling fiskere på blad B i 2004 og 2018	104
Figur 38 Kvoteandel som tilhører fartøy eid av fiskere under 30 år	105
Figur 39 Mobilitet mellom åpen og lukket gruppe	106
Figur 40 Fylkesvis fordeling av landinger	111
Figur 41 Endringer i andel av landinger på mottaksnivå og beregnet verdi av endringene	112
Figur 42 Endringer i andel av landinger av fersk torsk på kommunenivå i utvalgte fylker	113
Figur 43 Andel av landinger av fersk torsk i de ti kommunene som har økt sin andel mest, og i de ti kommunene som har redusert sin andel mest	115

Figur 44 Endringer i andel av landinger for små fiskerikommuner (fersk torsk)	116
Figur 45 Utvikling i størrelsen på landinger av torsk i åpen og lukket gruppe	119
Figur 46 Andel av landinger fordelt på landingsmåned i 2004, 2010 og 2018	120
Figur 47 Andel av landinger av torsk fordelt på lengdegrupper (faktisk lengde).....	121
Figur 48 Status for mottak som tar imot torsk – sammenligning mellom 2004 og 2018	122
Figur 49 Andel av landingene som leveres til de ti største mottakene	124
Figur 50 Endring i antall heltidsfiskere	125
Figur 51 Utvikling i antall fiskeindustribedrifter.....	127
Figur 52 Andel av landet kvantum som er fersk torsk, i 2018, fordelt på lengdegruppe (faktisk lengde)	130
Figur 53 Landinger av torsk fra fartøy under 11 meter faktisk lengde i 2018, sett opp mot fangstfelt.....	136
Figur 54 Totalt landet kvantum av fersk torsk, fordelt på lengdegruppe (faktisk lengde)	137
Figur 55 Andel av landet fersk torsk som leveres til hjemkommune, fordelt på lengdegruppe (faktisk lengde)	138

Faktaboksoversikt

Faktaboks 1 Reguleringsmøte	43
Faktaboks 2 Finnmarksmodellen	45
Faktaboks 3 Strukturkvoteordningen	49
Faktaboks 4 Kvotetak.....	98
Faktaboks 5 Fra fylkesbinding til landsdelsbinding	145
Faktaboks 6 Samfiskeordningen	147

Riksrevisjonens oppsummering

1 Om undersøkelsen

1.1 Til Stortinget

Riksrevisjonen legger med dette fram Dokument 3:6 (2019–2020) Riksrevisjonens undersøkelse av kvotesystemet i kyst- og havfisket.

Dokumentet har følgende inndeling:

- Riksrevisjonens oppsummering: hovedfunn, utdyping av hovedfunn, anbefalinger, departementets oppfølging og sluttmerknad
- rapport
- vedlegg: Riksrevisjonens brev til statsråden og statsrådets svar

Riksrevisjonen benytter følgende begreper for kritikk, med denne rangeringen etter høyest alvorlighetsgrad:

1. **Svært alvorlig** brukes ved forhold der konsekvensene for samfunnet eller berørte borgere er svært alvorlige, for eksempel risiko for liv eller helse.
2. **Alvorlig** benyttes ved forhold som kan ha betydelige konsekvenser for samfunnet eller berørte borgere, eller der summen av feil og mangler er så stor at dette må anses som alvorlig i seg selv.
3. **Sterkt kritikkverdig** angir forhold som har mindre alvorlige konsekvenser, men gjelder saker med prinsipiell eller stor betydning.
4. **Kritikkverdig** brukes for å karakterisere mangelfull forvaltning der konsekvensene ikke nødvendigvis er alvorlige. Dette kan gjelde feil og mangler som har økonomiske konsekvenser, overtredelse av regelverk eller saker som er tatt opp tidligere og som fortsatt ikke er rettet opp

Riksrevisjonen, 28. april 2020.

For riksrevisorkollegiet

Per-Kristian Foss

Riksrevisor

1.2 Bakgrunn

Fiskerinæringen er en viktig næring i Norge. I 2018 var det registrert over 11000 fiskere og om lag 6000 fiskefartøy, som til sammen leverte fisk til en verdi av 21 milliarder kroner.

For å sikre bærekraftige fiskebestander fastsettes det årlig en totalkvote som angir hvor mye det maksimale uttaket av fisk skal være. Reglene for hvem som kan fiske, når, hvordan og hvor mye kalles kvotesystemet. Gjennom kvotesystemet regulerer myndighetene hvordan totalkvoten blir fordelt mellom aktører i næringen.

Lov om forvaltning av viltlevande marine ressursar (havressursloven) fastslår at forvaltningen av fiskeressursene skal sikre tre hovedmål:

- bærekraftige fiskebestander
- samfunnsøkonomisk lønnsomhet
- sysselsetting og bosetting i kystsamfunnene

Det vil være konflikter mellom disse tre målene. Ettersom bærekraftig høsting av bestandene har etablert seg som et overordnet hensyn i fiskeriforvaltningen, er målkonfliktene i praksis mellom målet om lønnsomhet og målet om sysselsetting og bosetting i kystsamfunnene. Det er myndighetenes oppgave å veie målene opp mot hverandre i forvaltningen av fiskeressursene.

Kvotesystemet er et viktig fiskeripolitisk virkemiddel som gradvis har blitt endret over tid. Kvotesystemet er komplekst, og det har blitt påpekt at det har legitimitetsutfordringer som følge av spenningene mellom de økonomiske og de sosiale målene.

Målet med undersøkelsen har vært å vurdere hvordan kvotesystemet og endringer i dette ivaretar prinsipper for fiskeripolitikken. Undersøkelsen har kartlagt endringer som myndighetene har foretatt i kvotesystemet, og belyser i hvilken grad disse endringene har påvirket

- fiskeflåten lønnsomhet
- sysselsetting og bosetting i kystsamfunnene
- eierskapet til fartøy med kvote
- flåtestrukturen
- rekrutteringen til fiskeryrket

Fiskerinæringen blir imidlertid også påvirket av eksterne forhold, og den generelle effektivitetsutviklingen i samfunnet har innvirkning på antall fiskere og fartøy. Videre vil strukturelle samfunnsendringer som for eksempel fraflytting påvirke sysselsettingen og bosettingen i kystsamfunnene.

Undersøkelsen omfatter perioden 2004–2018 og tar blant annet utgangspunkt i følgende vedtak og forutsetninger fra Stortinget:

- Lov om forvaltning av viltlevande marine ressursar (havressursloven), Innst. O. nr. 45 (2007–2008) og lovens forskrifter
- Lov om retten til å delta i fiske og fangst (deltakerloven), Innst. O. nr. 38 (1998–99) og lovens forskrifter
- Lov om behandlingsmåter i forvaltningssaker (forvaltningsloven)
- Innst. S. nr. 271 (2002–2003), jf. St.meld. nr. 20 (2002–2003) Strukturtiltak i kystfiskeflåten
- Innst. S. nr. 238 (2006–2007), jf. St.meld. nr. 21 (2006–2007) Strukturpolitikk for fiskeflåten (strukturemeldingen)
- Innst. 418 S (2012–2013), jf. Meld. St. 22 (2012–2013) Verdens fremste sjømatnasjon

Rapporten ble forelagt Nærings- og fiskeridepartementet ved brev 31. januar 2020. Departementet har i brev 2. mars 2020 gitt kommentarer til rapporten. Kommentarene er i hovedsak innarbeidet i rapporten og i dette dokumentet.

Rapporten, riksrevisorkollegiets oversendelsesbrev til Nærings- og fiskeridepartementet 20. mars 2020 og statsrådens svar i brev av 17. april 2020 følger som vedlegg.

2 Hovedfunn

- Endringene i kvotesystemet i perioden 2004–2018 har bidratt til økt lønnsomhet i fiskeflåten.
- Etablerte fiskeripolitiske prinsipper er blitt utfordret ved at:
 - Eierskapet til fartøy med kvoter er konsentrert på færre hender.
 - Fartøy med kvoter eies i mindre grad av registrerte fiskere.
 - Flåtestrukturen er mindre variert, og fartøyene er færre og større.
 - Utenlandsk eierskap i fiskeflåten er økende, men fortsatt lavt.
 - Koblingen mellom fartøy og kvote er svekket.
- Økte kvotepriser har gjort det vanskeligere å rekruttere nye fiskere.
- Endringer i den minste kystflåten har negative konsekvenser for kystsamfunn.
- Flere fiskeriavhengige kommuner har fått redusert fiskeriaktivitet.
- Flere av endringene i kvotesystemet er ikke tilstrekkelig konsekvensutredet av departementet.

3 Utdyping av hovedfunn

3.1 Endringene i kvotesystemet i perioden 2004–2018 har bidratt til økt lønnsomhet i fiskeflåten

Den viktigste endringen i kvotesystemet i perioden 2004 til 2018 har vært innføringen av ordningen som har gjort det mulig å samle flere kvoter på ett fartøy (strukturvoteordningen). Målet med ordningen var blant annet å legge til rette for en lønnsom fiskerinæring. Det har også vært endringer innenfor strukturvoteordningen, slik som hevede kvotetak. Undersøkelsen viser at de fleste endringene i kvotesystemet i perioden har vært innrettet mot å bedre lønnsomheten i flåteleddet. Aktører i fiskeflåten og deres interesseorganisasjoner har i mange tilfeller vært pådrivere for disse endringene i regelverket, og de har raskt tilpasset seg dem.

Lønnsomheten i fiskeflåten har økt i undersøkelsesperioden. I gjennomsnitt har driftsmarginen¹ i fiskeflåten økt fra 9 prosent i 2004 til i underkant av 19 prosent i 2018. Alle fartøygrupper har i dag lønnsom drift, og de har også god lønnsomhet sammenlignet med andre bransjer.

En lønnsom fiskeflåte er en forutsetning for samfunnsøkonomisk lønnsomhet og for at næringen kan bidra til sysselsetting og bosetting i kystsamfunnene.

Nærings- og fiskeridepartementet har pekt på at en grunnleggende årsak til lønnsomhet i fiskeflåten er at fisk er en naturressurs. Fisken er en viktig innsatsfaktor som er gratis å utnytte. Dette gjør at næringen kan høste en ressursrente. De viktigste fiskeriene er adgangsregulerte (lukkede), og kvotesystemet har blitt endret slik at det har blitt en

¹ Driftsmarginen viser hvor mye en bedrift får igjen for hver omsatte krone før renter og skatt.

utvikling mot at færre og mer effektive fartøy deltar i fisket. Dette har ført til at ressursrenten i stor grad har gitt ekstraordinær avkastning på de gjenværende kvotene.

Etter Riksrevisjonens oppfatning har lønnsomheten i flåten økt blant annet som følge av endringer i kvotesystemet i perioden 2004–2018. I tillegg har økte totalkvoter og høyere råstoffpris bidratt til økningen i lønnsomheten.

3.2 Etablerte fiskeripolitiske prinsipper er blitt utfordret

Stortinget har vedtatt følgende fiskeripolitiske prinsipper, som har vært sentrale i forvaltningen av fiskeressursene:

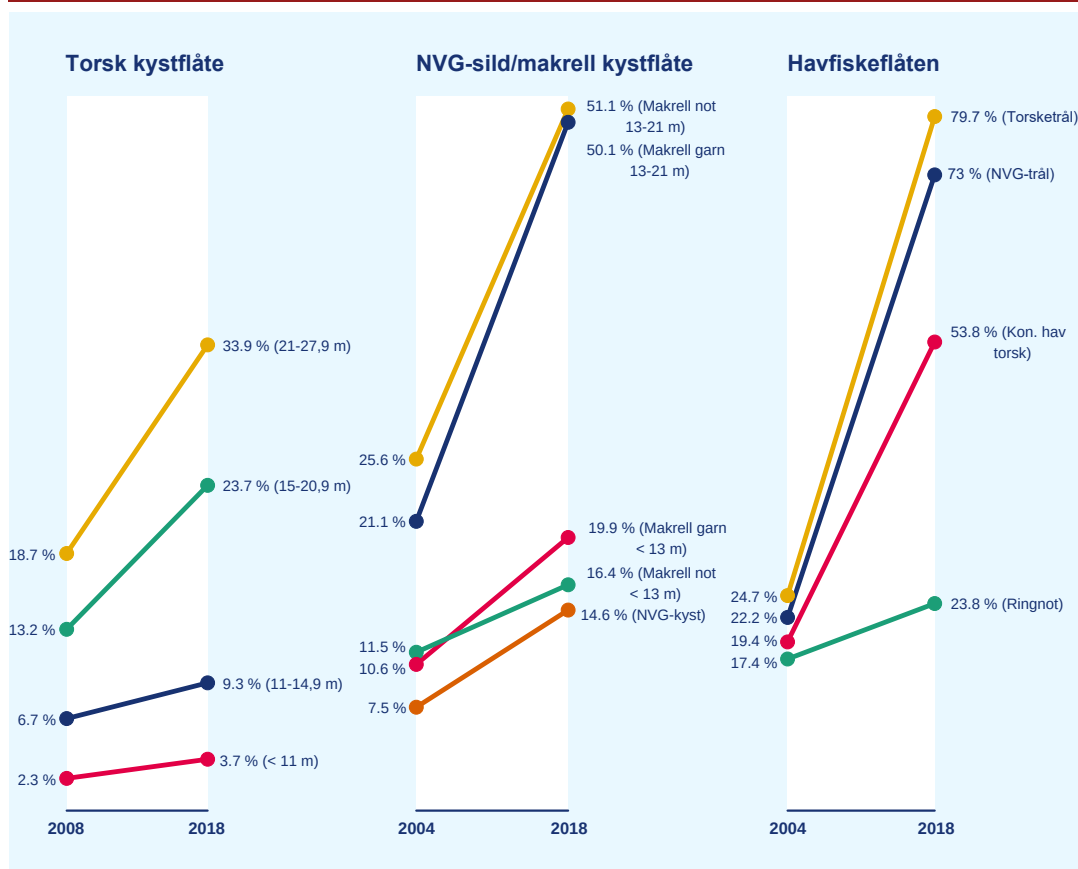
- målet om spredt eierskap ved at eierskapet til fartøy med kvoter ikke skal konsentreres på for få hender
- målet om en fiskereid flåte ved at fiskere skal eie fartøy med kvoter
- målet om en variert flåtestruktur med fartøy i ulik størrelse
- kravet i deltakerloven om at norske statsborgere skal være majoritetseiere i fartøy over 15 meter som driver kommersielt fiske
- prinsippet om at en kvote tilhører ett bestemt fartøy, og kvoten kan bare fiskes med dette fartøyet

Endringene i kvotesystemet har bidratt til å utfordre disse prinsippene. Etter Riksrevisjonens vurdering er det alvorlig at summen av endringene i kvotesystemet har fått, til dels utilsiktede, negative konsekvenser for fiskeriaktiviteten i mange kystsamfunn.

3.2.1 Eierskapet til fiskefartøyene konsentreres på færre hender

Stortinget har i behandlingen av strukturmeldingen uttalt at det er et mål at eierskapet til store deler av fiskeflåten ikke skal konsentreres på for få eiere. Det er fastsatt eierkonsentrasjonsbegrensninger i havfiskeflåten. Det er ikke fastsatt slike regler i kystflåten.

Figur 1 Hvor stor andel av kvoten de ti største selskapene kan fiske i kystfisket etter torsk, makrell og NVG-sild (norsk vårgytende sild)



Kilde: Konesjons- og deltakerregisteret og fartøyregisteret. Selskapene som inngår i Havfisk-konsernet har blitt slått sammen til ett.

Figur 1 viser utviklingen i eierkonsentrasjonen for de ti største aktørene innenfor hver fartøygruppe i kystflåtens fiske etter henholdsvis torsk og NVG-sild/makrell, og i havfiskeflåten. I figur 1 er eierkonsentrasjonen målt som de ti største aktørenes andel av gruppeknoten per 31. desember i henholdsvis 2004/2008 og 2018.

Figur 1 viser at eierkonsentrasjonen har økt i både kyst- og havfiskeflåten. De ti største selskapenes andel av gruppeknoten har økt i alle fartøygrupper. De ti største selskapene i torsketrål eide i 2018 fartøy som hadde om lag 80 prosent av den totale torsketrålknoten. Tilsvarende tall var 25 prosent i 2004. Undersøkelsen viser videre at de ti største selskapene i den største kystfartøygruppen i fisket etter torsk i 2018 eide fartøy med kvoter som utgjorde 34 prosent av gruppeknoten. Tilsvarende tall for 2008 var 18 prosent.

I forbindelse med behandlingen av strukturmeldingen ba Stortinget regjeringen vurdere strengere eierskapsbegrensninger innenfor de ulike flåtegruppene for å hindre at eierskapet til store deler av fiskeflåten konsentreres på få eiere. I 2007 kartla derfor departementet eierskapsbildet i kystflåten, og fant at det på nasjonalt nivå var liten grad av eierkonsentrasjon. Departementet foreslo først en generell eierbegrensning på 5 prosent av gruppeknoten i de ulike gruppene i kystflåten. Å fastsette eierbegrensninger på et tidlig tidspunkt kunne bidra til å opprettholde det varierte eierskapet og sikre målet om lokale, selvstendige eiere. Departementet pekte på at tiltaket ville ha liten umiddelbar effekt, men at det ville gradvis slå inn i takt med eventuell fortsatt vekst for enkeltaktørene. Samtidig ville det gi aktørene rom til å utvikle virksomheten sin videre, innenfor en forutsigbar ramme. Det ble likevel ikke innført eierbegrensninger i kystflåten fordi departementet vurderte det slik at det ikke var behov for dette ettersom ingen aktører hadde store nok markedsandeler.

Undersøkelsen viser at eierkonsentrasjonen for de største kystfartøyene innenfor torsk og makrell har økt betydelig i undersøkelsesperioden. Den største eieren i disse gruppene eide i 2018 fartøy som hadde mer enn 5 prosent av kvotene.

Etter Riksrevisjonens vurdering har eierkonsentrasjonen i kystflåten økt betydelig og over den grensen som ble vurdert i 2007, uten at departementet har innført tiltak.

3.2.2 Fartøy med kvoter eies i mindre grad av registrerte fiskere

Det er et etablert prinsipp i fiskeripolitikken at fiskeflåten i hovedsak skal eies av aktive fiskere. I deltakerloven er det nedfelt begrensning i adgangen til å eie fiskefartøy. Disse begrensningene har som formål å sikre at det er aktive yrkesfiskere som får adgang til å eie og drive fiskefartøy, og på den måten bidra til at fiskeflåten skal være fiskereid. I de fleste fiskerier med adgangsbegrensninger må eieren være aktiv fisker for å eie fartøy med kvote, og fiskeri må være eierens hovedaktivitet. Det er imidlertid lov å være minoritetseier i fartøy med kvote selv om fiskeri ikke er personens hovedaktivitet, så lenge majoritetseieren er aktiv fisker.

Det er et krav om at fartøyeieren må være registrert i fiskermanntallet som heltidsfisker for å delta i fiskeriene som er adgangsbegrenset gjennom deltakerloven. Dette gjelder blant annet for kystgruppene i fisket etter torsk, norsk vårgytende sild (NVG-sild) og makrell, og i den konvensjonelle havfiskeflåten. Det er mulig å være aktiv fisker uten å være registrert i fiskermanntallet, for eksempel som minoritetseier eller som mannskap på fartøy. Minoritetseiere kan for eksempel være fiskeindustri, arvinger eller mannskap. Imidlertid vil de aller fleste majoritetseierne i fiskefartøy være registrert som heltidsfiskere i fiskermanntallet.

Undersøkelsen viser at det er kommet inn flere personer som ikke er registrerte fiskere, som minoritetseiere i fiskeflåten. Kvoteandelen som tilfaller registrerte fiskere i fiskermanntallet, gjennom at de har eierskap i fiskefartøy, er blitt redusert for nesten samtlige grupper i perioden fra 2008 til 2018. Denne kvoteandelen er blitt mest redusert i kystfisket etter makrell og NVG-sild, men den har også gått ned i kystfisket etter torsk.

Riksrevisjonen vil påpeke at prinsippet om en fiskereid flåte gradvis blir undergravet gjennom at fartøy med kvoter i mindre grad eies av registrerte fiskere.

3.2.3 Flåtestrukturen er mindre variert, og fartøyene er færre og større

Stortinget uttalte i behandlingen av stortingsmeldingen *Verdens fremste sjømatnasjon* at det er et politisk mål å opprettholde en variert fiskeflåte langs kysten. I strukturkvoteordningen er det en forutsetning at grunnkvotene til et fartøy som tas ut av fisket, skal tildeles fartøy i samme fartøygruppe som strukturkvote. Målet med en slik binding av strukturkvotene er å bidra til å opprettholde en størrelsesmessig differensiert flåte.

Undersøkelsen viser følgende:

- Det har blitt betydelig færre fiskefartøy i alle grupper, unntatt i den minste kystfartøygruppen.
- Den samlede fangstkapasiteten er redusert, men fordi hvert enkelt fartøy har større fangstkapasitet enn før, er ikke den samlede kapasiteten redusert like mye som reduksjonen i antall fartøy skulle tilsi.

I undersøkelsesperioden har departementet åpnet for at fartøyeieren i større grad skal stå fritt til å utforme fartøyet sitt, blant annet ved at størrelsesbegrensningene både for havfiskeflåten og for de største kystfartøyene har blitt utvidet betydelig. Større fartøy kan bidra til å skape trygge og mer attraktive arbeidsplasser for mannskap, og gjøre at deler av flåten har større muligheter for å drive helårlig. Undersøkelsen viser at stadig flere fartøy har en faktisk lengde som er større enn hjemmelslengden, og at det finnes flere

svært store fartøy i kystflåten som har en fangstkapasitet og mobilitet tilsvarende det et havgående fartøy har.

Riksrevisjonen konstaterer at friere fartøyutforming har gjort skillet mellom gruppene av kystfartøy utydelig. Dette gjelder spesielt innenfor kystfisket etter torsk, der fartøyene er inndelt i fire lengdegrupper (Finnmarksmodellen). Utvidede størrelsesbegrensninger har ført til at deler av kystflåten i praksis har blitt til en havgående flåte. Etter Riksrevisjonens oppfatning er det uheldig at departementet har åpnet for en slik utvikling, ettersom flåtestrukturen kan påvirke landingsmønsteret og dermed fiskeriaktiviteten i kystsamfunnene.

3.2.4 Utenlandsk eierskap i fiskeflåten er økende, men fortsatt lavt

Et av vilkårene som Stortinget har fastsatt i deltakerloven for å fiske i lukket gruppe, er at fartøyeieren må være norsk statsborger eller likestilt med norsk statsborger. Utenlandske statsborgere kan imidlertid eie fartøy inntil 15 meters lengde med kvote dersom de er bosatt i Norge. De kan videre ha en eierandel på inntil 40 prosent i alle fartøy, også om de er bosatt i utlandet.

Undersøkelsen viser at utenlandsk eierskap i fartøy i lukket gruppe under 11 meter i fisket etter torsk er økende, men fortsatt lavt.² I andre fartøygrupper er utenlandsk eierskap betydelig lavere eller ikke-eksisterende. I gruppen for fartøy under 11 meter i fisket etter torsk var det i 2018 om lag 1,3 prosent av kvoten som tilhørte fartøy med eiere med utenlandsk statsborgerskap (bosatt i Norge). Undersøkelsen viser imidlertid at utenlandsk eierskap i fartøy som deltar i åpen gruppe i fisket etter torsk, har økt.³ Andelen av torsk som i denne gruppen ble landet av fartøy med utenlandske eiere var om lag 7 prosent i 2018, noe som utgjorde om lag 2000 tonn. Tilsvarende andel i 2004 var 1 prosent. Island, Litauen, Polen og Danmark er blant de vanligste utenlandske nasjonalitetene i åpen og lukket gruppe.

Fiskeridirektoratet har ikke oversikt over det totale eierskapet til utenlandske aktører som ikke er bosatt i Norge. Slikt eierskap utgjør trolig en større andel av totalkvoten enn det som eies av utenlandske statsborgere bosatt i Norge. Det islandske konsernet Samherji har minoritetseierskap i trålrederiet Nergård på 39,9 prosent. Torsketrålerne eid av Nergård kunne fiske i overkant av 13000 tonn torsk i 2018, og 39,9 prosent av dette utgjør om lag 5200 tonn.

Riksrevisjonen konstaterer at myndighetene ikke har systematisert informasjon om hvor stor andel av kvoten som tilhører fartøy der utenlandske aktører er minoritetseiere. Riksrevisjonen påpeker at dette gjør det vanskelig å følge med på utviklingen i utenlandsk eierskap.

3.2.5 Koblingen mellom fartøy og kvote er svekket

Det følger av deltakerloven at ervervstillatelse og andre fisketillatelser (kvoter) ikke bare må knyttes til en bestemt fartøyeier, men også til ett bestemt fartøy. Fartøyet som koblingsnøkkel mellom fartøyeier og kvote er et grunnleggende prinsipp i norske fiskerier, og innebærer at en kvote bare kan fiskes med det fartøyet som er tildelt kvoten. Dersom en fartøyeier ønsker økt kvotegrunnlag ved å samle flere kvoter på fartøyet, er det strukturkvoteordningen som skal benyttes med de begrensningene som ligger i ordningen, slik som kvotetak og avkortning for kystflåten.

Det er foretatt endringer i kvotesystemet som har gjort det mulig å fiske en kvote med andre fartøy enn det som kvoten egentlig er koblet til. Dette innebærer at kvoter kan gå på rundgang mellom fartøy, såkalt kvotehopping, og at det generelt er færre fartøy enn grunnkvoter. «Kvotehopping» er lønnsomt fordi å fiske flere kvoter på ett fartøy reduserer fangstkostnadene. Intensjonen med regelendringen var imidlertid å gjøre det enklere å

² I en lukket gruppe i fiskeriene er det nødvendig å ha fisketillatelse (deltakeradgang eller konsesjon) for å delta.

³ I en åpen gruppe i fiskeriene er det ikke nødvendig å ha fisketillatelse (deltakeradgang eller konsesjon) for å delta.

gjennomføre ordinære salg og utskiftninger av fiskefartøy i løpet av reguleringsåret. «Kvotehopping» er dermed en omgåelse av intensjonene med reglene.

Undersøkelsen viser at en økende andel av kvoten er uten fartøytilknytning. Fiskeridirektoratet har uttalt at dette kan være en indikasjon på at «kvotehopping» foregår i større grad enn før. Undersøkelsen viser også at det i mange reguleringsgrupper er kvoter som med jevne mellomrom er uten fartøytilknytning, og dette indikerer at det systematisk blir brukt ordninger som innebærer at kvotene fiskes av fartøy som de formelt sett ikke tilhører. Etter Riksrevisjonens vurdering er det uheldig at en slik praksis har fått etablere seg, ettersom «kvotehopping» undergraver strukturkvoteordningen.

3.3 Økte kvotepriser har gjort det vanskeligere å rekruttere nye fiskere

Kvoter kjøpes og selges i dag i det private markedet under visse betingelser. Økt lønnsomhet i fiskeflåten, færre restriksjoner på omsetning og forventninger om fortsatt god lønnsomhet har ført til stor økning i kvoteprisene.

Det er en ressursrente som gir grunnlag for ekstraordinær avkastning i norske fiskerier. Når utviklingen har gått mot færre og mer effektive fartøy, er ressursrenten i stor grad kapitalisert i form av ekstraordinær avkastning på de gjenværende fisketillatelsene, og prisen på disse tillatelsene (kvoteprisene) har økt.

Undersøkelsen viser at kvoteprisene har økt betraktelig fram til 2017. Konservative anslag av kvoteprisen i kystfisket etter torsk viser at prisen har økt med opptil 5 ganger fra utgangspunktet i 2009. Den relative prisøkningen er høyest i fartøygruppen under 11 meter hjemmelslengde, som også er gruppen unge fiskere først kjøper seg inn i. Undersøkelsen viser videre at antall fiskere går ned, og at fiskernes gjennomsnittsalder går opp. For fiskeriavhengige kommuner er det viktig å rekruttere unge fiskere for å sikre at kvoter og fartøy forblir i kommunen når eldre fiskere trekker seg ut.

Undersøkelsen viser videre at endringer i kvotesystemet kan ha store konsekvenser for kvoteprisene. Et eksempel på dette er opphevelsen av fylkesbindingen, som gjorde det mulig å kjøpe og selge kvoter på tvers av fylkesgrensene. Opphevelsen av fylkesbindingen førte til at markedet for kvotene ble større og at prisene økte. Det finnes ikke systematisert og offentlig tilgjengelig informasjon om kvotepriser i Norge, og undersøkelsen viser at det ved endringer i regelverket ikke blir utredet hvilke konsekvenser endringene kan ha for kvoteprisene. Økte kvotepriser har ført til økte barrierer for å etablere seg med eget fartøy og kvote i lukket gruppe.

Riksrevisjonen vil påpeke at økte kvotepriser har hatt negative konsekvenser for rekrutteringen til fiskeryrket, fordi det har ført til økte etableringsbarrierer i lukket gruppe. Riksrevisjonen viser til at nivået på kvoteprisene er viktig informasjon ved endring i fiskeriregelverket, blant annet fordi det har stor betydning for rekrutteringen til fiskeryrket. Videre gjør en manglende oversikt over kvoteprisene det vanskelig å styre fiskeripolitikken i tråd med målene som er satt av Stortinget. Etter Riksrevisjonens vurdering er det kritikkverdig at det ikke finnes systematisert og offentlig tilgjengelig informasjon om kvotepriser i Norge.

3.4 Endringer i den minste kystflåten har negative konsekvenser for kystsamfunn

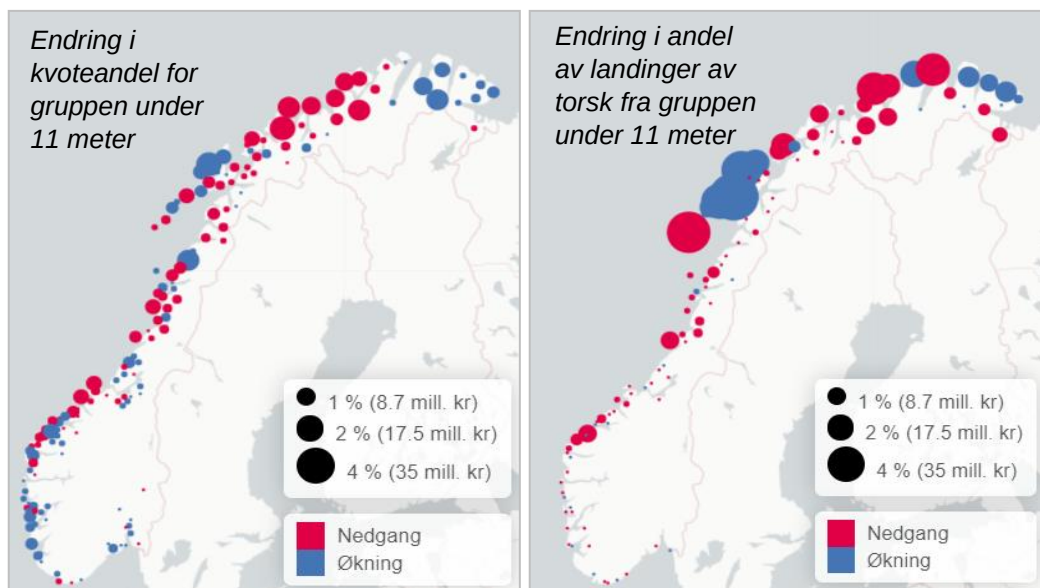
Kjøp og salg av kvoter har bidratt til endring i landingsmønsteret

En fisketillatelse (kvote) kan formelt ikke kjøpes eller selges. I praksis kjøpes og selges kvoter i markedet ved at kjøperen og selgeren avtaler at tillatelsen skal overdras fra ett fartøy til et annet, eller fra én fartøyeier til en annen, med et forbehold om at fiskerimyndighetene tildeler kvoten til den nye kjøperen.

I undersøkelsesperioden har Nærings- og fiskeridepartementet endret regelverket slik at det har blitt betydelig enklere å kjøpe og selge kvoter. Blant annet har det blitt mulig å kjøpe og selge kvoter på tvers av fylkesgrensene, og mellom fartøy uten at fartøyet også må overføres. Undersøkelsen viser at kjøp og salg av kvoter på tvers av fylkesgrensene har økt, og at dette har bidratt til endringer i hvor eierne av fartøy med kvoter bor.

Undersøkelsen viser videre at det i den minste kystflåten er en tydelig sammenheng mellom hvor eierne til fiskefartøy med kvoter er bosatt, og hvor fisken landes. Dette kommer av at de minste fartøyene er mindre mobile, og at de derfor oftere enn større fartøy lander fersk fisk i hjemkommunen sin. Fartøy under 15 meters lengde er svært viktige for fiskeindustrien langs hele kysten.

Figur 2 Geografisk endring i kvoteandeler og andel av landinger for fartøy under 11 meter i fisket etter torsk



Kilde: Fiskeridirektoratets konsesjons- og deltakerregister, koblet sammen med fartøyregisteret og landings- og sluttseddelregisteret

I figur 2 viser venstre kart differansen mellom 2008 og 2018 i kvoteandelen som er forankret i den enkelte kommune. Høyre kart viser differansen mellom 2008 og 2018 i andelen landinger fra fartøy under 11 meter i fisket etter torsk i kommunene. Endring i kvoteandel og andel av landinger er målt i prosentpoeng.

Rød sirkel indikerer nedgang i kvoteandelen i kommunen, mens blå indikerer økning. Størrelsen på sirkelen gir uttrykk for hvor stor endringen er, og kroneverdiene er et anslag over hvor store økonomiske verdier endringen i andelen av kvoter og landinger utgjør (gitt 2018-priser for torsk). Figuren viser at det har vært tydelige geografiske endringer i både kvoteandel og andel av landinger.

Kjøp og salg av kvoter vil ha negative konsekvenser for kystsamfunnene som over tid mister kvoter til andre kystsamfunn. Riksrevisjonen vil påpeke at det er viktig for aktiviteten langs hele kysten at den geografiske fordelingen av kvoter ikke i for stor grad konsentreres i noen områder og reduseres i andre.

Det er færre små, lokale fiskemottak

Den minste kystflåten er avhengig av at det finnes fiskemottak i rimelig nærhet til fiskefelt og fartøyets hjemmehørende havn. Undersøkelsen viser at det har blitt betydelig færre mottak, og at de store mottakene mottar en større andel av landingene enn før. I områder der det ikke lenger finnes fiskemottak som kan ta imot fangstene, kan eiere av fartøy i den minste flåten bli tvunget til å selge fartøyene eller flytte.

Riksrevisjonen viser til at det er en gjensidig avhengighet mellom den minste kystflåten og fiskeindustrien, og at det er sannsynlig at en utvikling i retning av færre og større fartøy vil føre til færre og større landanlegg.

Innføringen av samfiskeordningen har hatt uheldige konsekvenser

I forbindelse med behandlingen av strukturmeldingen uttalte Stortinget at mulighetene for samfiske for de minste fartøyene (sjarkflåten) burde vurderes. Departementet innhentet innspill om samfiske fra Norges Fiskarlag og Norges Kystfiskarlag, men i 2009 meddelte de organisasjonene at de ikke ville arbeide videre med en samfiskeordning for fartøy under 11 meter. Departementet begrunnet beslutningen blant annet med følgende:

- Det ville være nødvendig å kontrollere at fartøyeier på fartøy som utveksler kvoten, deltar i fisket av kvoten på det mottakende fartøyet, og at det ubenyttede fartøyet er utrustet og egnet til å drive fiske.
- Ordningen innebærer ingen reell effektiviseringsgevinst dersom det ubenyttede fartøyet til enhver tid skal være utrustet og egnet til å drive fiske.
- Det er fullt mulig også uten en samfiskeordning for to fartøyeiere å samarbeide for å få en sikkerhetsgevinst.

I 2010 ble det likevel innført en midlertidig samfiskeordning blant annet fordi torskesesongen i 2009 ble dårlig for svært mange, og utsiktene for 2010 var tilsvarende svake. Videre var ordningen ønsket av næringen. Ordningen innebærer at et fartøy kan fiske hele eller deler av kvoten som er tildelt et annet fartøy. I høringssvaret til forslaget om å innføre samfiskeordningen i 2010 foreslo Norges Fiskarlag at det også burde åpnes opp for «samfiske med seg selv», noe som innebærer at to fartøy med samme eier kan fiske begge kvotene på ett av fartøyene. Dette forslaget ble avvist av departementet blant annet på grunn av kontrollhensyn.

Fiskeridirektoratet fant ikke grunn til å foreslå en videreføring av samfiskeordningen i 2011 fordi 1) ordningen var ment å være midlertidig, 2) den kystnære tilgangen på torsk var forbedret, og 3) mulighetene for kontroll av at begge fartøyeierne faktisk var om bord, var begrenset. Videre pekte Fiskeridirektoratet på at dersom samfiskeordningen ble videreført over tid, ville det trolig bli en utvikling der de samme fartøyene legges til kai, mens mer effektive fartøy fisker kvotene. Fiskeridirektoratet mente derfor at ordningen på sikt i praksis ville få preg av å være en form for strukturering.

Norges Fiskarlag var uenig med Fiskeridirektoratet. Fiskarlaget så på ordningen som en håndsrekning til fartøy som ikke hadde tilbud om å strukturere, og mente at den hadde vært med på å lette hverdagen til mange fiskere. Departementet besluttet at samfiskeordningen skulle videreføres for reguleringsåret 2011, og fra februar 2011 ble det mulig å «samfiske med seg selv».

Etter 2011 har samfiskeordningen, inkludert muligheten til «samfiske med seg selv» blitt videreført hvert år. Ordningen har bidratt til økt lønnsomhet for fartøy under 11 meter som har benyttet seg av den. I 2019 foreslo departementet å avvikle ordningen. Forslaget om avvikling ble begrunnet med at sjarkflåtens unntak fra strukturvirkemidlene blir omgått (skjult strukturering), og at de passive fartøyene har forfalt.

Kystflåten under 11 meter er unntatt fra strukturkvoteordningen på grunn av sin særlige betydning for kystsamfunnene. Samfiskeordningen har ført til at nesten 250 av om lag 1100 fartøy i gruppen under 11 meter i praksis har blitt tatt ut av fisket, ved at de ikke benyttes til å lande fangst.

Etter Riksrevisjonens oppfatning har innføringen av samfiskeordningen vært en av de mest inngripende endringene i den minste kystflåten i fisket etter torsk. Mange fiskere har gjort investeringer og tilpasset seg ordningen. Gruppen av fartøy under 11 meter er unntatt fra strukturkvoteordningen på grunn av sin særlige betydning for kystsamfunnene. Riksrevisjonen mener det er sterkt kritikkverdig at samfiskeordningen har fått virke i mer

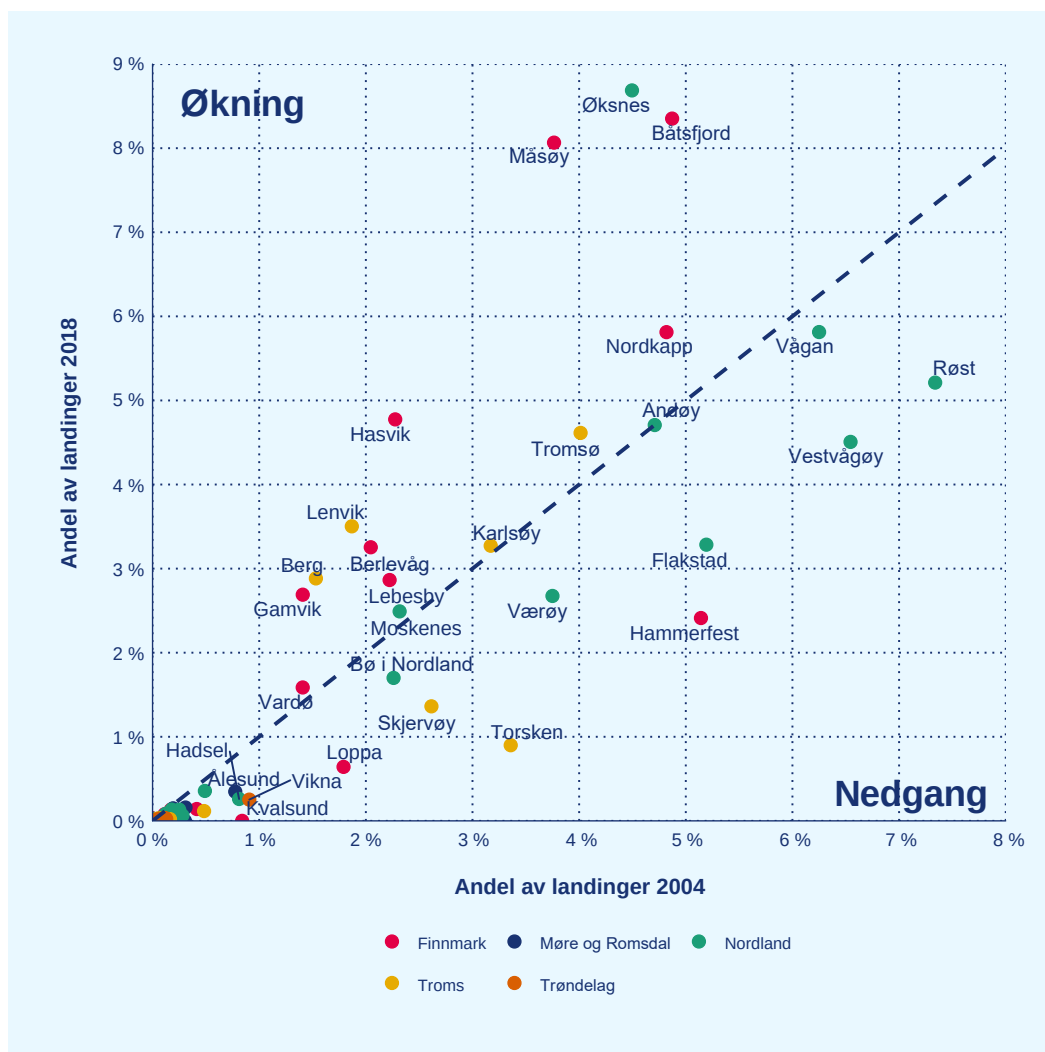
enn 10 år og i praksis har fungert som en strukturordning, når de negative konsekvensene var kjent på forhånd.

3.5 Flere fiskeriavhengige kommuner har redusert fiskeriaktivitet

I havressursloven står det at departementet i forvaltningen av fiskeressursene skal legge vekt på en fordeling som kan bidra til å sikre sysselsetting og bosetting i kystsamfunnene. Undersøkelsen viser at i perioden 2004–2018 har departementet gjennomført endringer i kvotesystemet som blant annet har gjort det mulig å samle stadig flere kvoter på ett fartøy, å bygge større fartøy, og enklere å kjøpe og selge kvoter.

I perioden 2004 til 2018 har det vært endringer i det geografiske landingsmønsteret. Landingene av fersk og fryst råstoff har blitt mer konsentrert. Møre og Romsdal og Trøndelag har hatt en betydelig økning i landingene av NVG-sild. For landinger av makrell er det bare små endringer i den fylkesvise fordelingen. Torsk er den viktigste arten innen hvitfisk, både i landet kvantum og i verdi, og den har også relativt høy bearbeidingsgrad. Torsken har derfor stor betydning både for fiskeindustrien og for mange av de fiskeriavhengige kystsamfunnene. Nord-Norge har økt sin andel av landingene av torsk samlet sett, men det er forskjeller i utviklingen mellom fylkene. I Nordland har det vært en nedgang i landingene, mens Finnmark har hatt den største økningen av landinger i perioden.

Figur 3 Endringer i andel av landinger av fersk torsk fra 2004 til 2018 på kommunenivå i utvalgte fylker



Kilde: Landings- og sluttседdelregisteret

Figur 3 viser endringer i andel av landinger av fersk torsk fra 2004 til 2018. Kommuner som ligger over den stiplede streken, har hatt en økning i andelen landinger av fersk torsk fra 2004 til 2018, mens kommuner som ligger under den stiplede streken, har hatt en nedgang i andelen i samme periode.

Fersk torsk blir i større grad bearbeidet enn fryst torsk. Derfor har landinger av fersk torsk sannsynligvis større innvirkning på sysselsettingen der den landes, enn det landinger av fryst torsk har. Figur 3 viser at noen av kommunene har fått en mindre andel av landingene av fersk torsk i perioden 2004–2018, mens andre kommuner har økt sin andel av landingene. Av kommunene som har økt andelen sin, ligger de fleste i Øst-Finnmark. I tillegg har for eksempel Øksnes i Nordland, og Lenvik/Berg i Troms økt sin andel av landingene.

Utviklingen i fiskeindustrien er viktig for sysselsetting i kystsamfunnene. Det har blitt færre fiskeindustribedrifter i villfisknæringen på nasjonalt nivå. Undersøkelsen viser at 29 kommuner har mistet all villfiskindustri og 9 kommuner har mistet alle fiskemottak i perioden. I tillegg er det mange kommuner som har færre fiskemottak.

Sysselsettingen i fiskeindustrien var på samme nivå i 2018 som i 2004, selv om det ble landet om lag 100 000 tonn mer fersk torsk i 2018 enn i 2004. Fordi landingene er konsentrert til bestemte deler av året, er det stor andel sesong- og deltidssysselsatte.

Tilgangen til råstoff er viktig for fiskeindustrien. Andelen tilgjengelig råstoff for industrien minsker, blant annet som følge av at flåteleddet i større grad leverer råstoffet til egne anlegg. Undersøkelsen viser at en stadig mindre andel av fangsten bearbeides i Norge.

Departementet har hjemmel til å iverksette tiltak og spesialordninger for å styrke landindustri. I undersøkelsesperioden har departementet opprettet ordninger som har til formål å sikre industrien bedre tilgang på råstoff blant annet ved å flytte landingene av fersk torsk fra vinterfisket til andre deler av året. Riksrevisjonen vil påpeke at ordningene i begrenset grad har oppnådd dette målet fordi de omfatter en liten mengde fisk, og fordi tidspunktet for oppstart ikke bidrar til økte landinger av fersk torsk utenfor sesong.

Undersøkelsen viser at landingene av fisk konsentreres til færre fiskemottak. Antall fiskemottak som hadde registrert fangst av torsk ble redusert fra 258 i 2014 til 192 i 2018. Dette er en nedgang på 25 prosent. Det har også vært en nedgang i antall mottak for sild, mens antall mottak for makrell er stabilt. Undersøkelsen viser videre at landingene av fisk fra de fleste fartøygruppene konsentreres hos de største fiskemottakene.

Fiskerinæringen blir påvirket av eksterne faktorer, som teknologisk og generell økonomisk utvikling, og handelspolitikk og valutasvingninger. Videre vil sysselsettingen og bosettingen i kystsamfunnene bli påvirket av større strukturelle samfunnsendringer som fraflytting. Endringene som departementet har gjort i kvotesystemet, har imidlertid bidratt til endringer i fiskeflåten. Dette har igjen bidratt til geografisk konsentrasjon i landingene og til færre og større mottak og industribedrifter.

Riksrevisjonen merker seg at endringene i fiskeflåten har påvirket fiskeriaktiviteten langs kysten. Aktiviteten har økt i enkelte kystsamfunn, mens den har blitt redusert eller har forsvunnet fra andre kystsamfunn.

3.6 Flere av endringene i kvotesystemet er ikke tilstrekkelig konsekvensutredet av departementet

Det er et krav i forvaltningsloven om at en sak skal være så godt opplyst som mulig før forskrifter blir innført, endret eller hevet. Gjennom utredning og vurdering av virkningene av aktuelle tiltak skal det legges et godt grunnlag for beslutninger. Konsekvenser for distriktene skal utredes i forbindelse med endring av tiltak og reguleringer.

Kvotesystemet og det tilhørende regelverket er komplekst og basert på fullmaktslovgivning. Dette innebærer at det i stor grad er opp til regjeringen om regelendringer skal legges fram for Stortinget.

Før departementet sender regelendringer på høring, bestiller departementet data fra Fiskeridirektoratet for å belyse endringene. Likevel er det flere eksempler på at forslag til regelendringer ikke er tilstrekkelig utredet.

Et eksempel på dette er endringen av størrelsesbegrensningen på kystfartøy i 2008. Fram til 2008 hadde det vært en lengdebegrensning på 28 meter, men dette året ble denne skiftet ut med en begrensning i lasteromsvolum. Etter den nye regelen kunne fartøyet ha maksimalt 300 kubikkmeter lasterom. I høringsnotatet vurderer departementet det som vanskelig å se for seg noen stor økning i fartøylengde som følge av at grensen på 28 meter ble endret. Høringsnotatet inneholdt ikke noen analyse av mulige konsekvenser for størrelsen på fartøyene i gruppen «stor kyst». Resultatet ble at havgående fartøy på opptil 60 meter ble en del av kystflåten. Undersøkelsen viser at endringer i flåtestruktur kan ha konsekvenser for landingsmønsteret, som igjen har betydning for kystsamfunnene.

For at konsekvensene av regelendringer skal bli bedre belyst, gjør Fiskeridirektoratet i mange tilfeller ytterligere utredninger av konsekvenser og presenterer mer statistikk og informasjon i sitt formelle høringssvar enn det som står i høringsnotatet. For å sikre at høringsinstansene mottar et tilstrekkelig beslutningsgrunnlag, vil Riksrevisjonen påpeke

at konsekvensene av forslag til regelendringer må være tilstrekkelig utredet *før* høringsnotatet sendes ut. Riksrevisjonen påpeker at dette er særlig viktig når regelverket er komplekst, og når endringene kan ha konsekvenser som er vanskelige å reversere.

Etter Riksrevisjonens vurdering er det sterkt kritikkverdig at departementet ikke i tilstrekkelig grad har utredet konsekvensene i *forkant* av endringsforslag, og at de ikke i større grad har vurdert hvordan endringene i kvotesystemet har påvirket fiskeriaktiviteten i kystsamfunnene *etter* at de er blitt gjennomført.

4 Anbefalinger

Riksrevisjonen anbefaler Nærings- og fiskeridepartementet å:

- sørge for at endringer i kvotesystemet blir grundig konsekvensutredet
- vurdere å innføre eierkonsentrasjonsbegrensninger for kystflåten og/eller andre tiltak for å begrense eierkonsentrasjonen
- registrere og offentliggjøre utviklingen i kvoteprisene, og gjennomføre tiltak som bedrer rekrutteringen til fiskeryrket
- vurdere tiltak for å opprettholde den minste kystflåtens betydning for kystsamfunnene
- vurdere tiltak for å hindre at økende andeler av kvoten mangler tilkobling til et fartøy
- følge systematisk med på hvordan endringer i kvotesystemet påvirker landingsmønsteret og fiskeriaktiviteten i kystsamfunnene

5 Departementets oppfølging

Fiskeriministeren mener at Riksrevisjonen har foretatt en omfattende og grundig gjennomgang av et komplekst forvaltningsregime, som forvaltningen vil kunne ha god nytte av i arbeidet med å videreutvikle og forbedre kvote- og tillatelsessystemet.

Statsråden viser til at flere utviklingstrekk i samfunnet har stor betydning for den strukturelle utviklingen i fiskerinæringen. Dette gjelder både den teknologiske utviklingen og den generelle økonomiske utviklingen, i tillegg til andre forhold som råstoffpriser, valutasvingninger, handelspolitikk og demografiske trender.

Statsråden mener at når det over tid er produktivitetsvekst i økonomien, er det langt på vei uunngåelig at antall fiskere reduseres, mens fangst per fisker øker. Etter statsrådens oppfatning kan derfor ikke målet om å legge til rette for sysselsetting og bosetting i distriktene forstås som et mål om å opprettholde et antall arbeidsplasser eller et antall bosatte i de enkelte distriktene, men heller som et mål om å balansere hensynet til økt lønnsomhet i næringen med hensynene til fordeling og til kystsamfunnene på en best mulig måte, samfunnsutviklingen for øvrig tatt i betraktning. Statsråden mener at målet må tolkes som at fiskeripolitikken samlet sett skal gi et bidrag til fiskerienes ringvirkninger i distriktene som er større enn hva som ville ha skjedd uten en slik fiskeripolitikk.

I punktene under er statsrådens kommentarer til Riksrevisjonens merknader og anbefalinger kort oppsummert.

Lønnsomhet

Statsråden viser til at lønnsomhet er en avgjørende forutsetning for å opprettholde en levedyktig fiskerinæring i Norge, og er tilfreds med at Riksrevisjonen har funnet at endringene i kvotesystemet i undersøkelsesperioden har bidratt til økt lønnsomhet. Statsråden trekker særlig fram at hevingen av kvotetak ved flere anledninger er noe som har bidratt til økt lønnsomhet. Statsråden påpeker også at det eksisterer en ressursrente (grunnrente) som gir opphav til ekstraordinær avkastning i norske fiskerier, og at denne har betydning for lønnsomheten.

Fiskeripolitiske prinsipper

Statsråden viser til at Riksrevisjonen ser det som alvorlig at summen av endringene i kvotesystemet har fått til dels utilsiktede negative konsekvenser for fiskeriaktiviteten i mange kystsamfunn. Statsråden mener at det er uklart hvilke konkrete endringer i kvotesystemet Riksrevisjonen mener har medført disse utilsiktede konsekvensene, og det er uklart hvilke konsekvenser Riksrevisjonen egentlig mener er utilsiktede. Videre viser statsråden til at fiskerinæringen er en gjennomregulert næring, noe som krever omfattende forvaltning, og savner en problematisering av næringsaktørenes behov for fleksibilitet til å utøve og utvikle sin næringsaktivitet.

Statsråden viser til at det i undersøkelsesperioden ikke er gjort endringer i to av prinsippene, fiskereid flåte og norske statsborgere som majoritetseiere. Statsråden deler ikke uten videre Riksrevisjonens oppfatning om at prinsippet om en fiskereid flåte undergraves av at det har kommet inn flere personer som ikke er registrerte fiskere som minoritetseiere i fiskeflåten. Statsråden viser til at det er innenfor deltakerlovens rammer at andre personer enn aktive fiskere kan eie minoritetsandeler i fiskefartøy. Videre viser statsråden til at utviklingen i utenlandsk eierskap i fiskeflåten er innfor kravene i deltakerloven.

Når det gjelder spredt eierskap, variert flåtestruktur og en kvote pr. fartøy, peker statsråden på at det er foretatt endringer i regelverk og/eller forvaltningspraksis i undersøkelsesperioden som kan ha direkte konsekvenser for disse prinsippene.

Statsråden er enig med Riksrevisjonen i at det er gode argumenter for å vurdere eierkonsentrasjonsregler i kystfiskeflåten på nytt, både fordi det er lenge siden departementet sist vurderte dette, og fordi det er en klar utvikling mot større eierkonsentrasjon.

Statsråden mener at det ikke uten videre er slik at det er friere fartøyutforming som er årsaken til at skillet mellom lengdegruppene i Finnmarksmodellen er utydelige. Statsråden deler likevel Riksrevisjonens oppfatning av at det kan være behov for en opprydding mellom de ulike lengdegruppene i Finnmarksmodellen.

Statsråden viser til at nybyggsordningen vil medføre at en større andel av kvotegrunnlaget enn ellers ikke fiskes av fartøyet som er tildelt den aktuelle kvoten. Statsråden er positiv til å foreta en ny vurdering av ordningen, særlig fordi dens innretning baserer seg på en avstemming av ulike motstridende politiske hensyn.

Økte kvotepriser og rekruttering

Statsråden er enig med Riksrevisjonen i at rekruttering til fiskerinæringen er viktig.

For øvrig mener statsråden at lukkingen av fiskeriene og ordninger som har konsentrert kvotene på færre enheter er grunnleggende forhold som i større grad skaper hinder for å etablere seg i næringen enn kvoteprisene. Statsråden viser til at høye kvotepriser avspeiler at det er sterk etterspørsel etter å delta i fiskeriene.

Statsråden slutter seg ikke uten videre til Riksrevisjonens kritikk om at det ikke finnes systematisert og offentlig tilgjengelig oversikt over kvotepriser. Statsråden viser til at kvotepriser er noe som avtales mellom private parter, og at fiskeriforvaltningen har mulighet til å skaffe seg relevant informasjon om kvotepriser ved behov. Statsråden er likevel innstilt på å foreta en nærmere vurdering av om en slik systematisering og offentliggjøring bør gjennomføres, og eventuelt hvordan.

Syssetting og bosetting

Statsråden viser til at det er en sentral fiskeripolitisk målsetting å trygge arbeidsplasser og bosetting i kystdistriktene. Statsråden er derfor enig med Riksrevisjonen i at forvaltningen bør følge systematisk med på hvordan endringer i kvotesystemet påvirker landingsmønsteret og fiskeriaktiviteten i kystsamfunnene.

Statsråden mener at utviklingen i fiskeriaktiviteten i de enkelte kommuner, må ses i sammenheng med den generelle samfunnsutviklingen. Statsråden peker på at Riksrevisjonens undersøkelse også viser at utviklingen i flere lokalsamfunn faktisk er positiv i den forstand at fiskeriaktiviteten øker.

Statsråden deler Riksrevisjonens oppfatning om at den minste kystflåten (sjarkflåten) er viktig for bosetting og levering av ferskt råstoff til fiskeindustrien.

Statsråden understreker at det er viktig at forvaltningen følger nøye med på utviklingen i den minste flåten og vurderer aktuelle tiltak. Videre viser statsråden til at regjeringen i kvotemeldingen langt på vei er enig med Riksrevisjonen i at det har uheldige sider at samfiskeordningen i torskefisket har fått virke som en skjult strukturordning i over 10 år.

Konsekvensutredning

Statsråden tar til orientering at Riksrevisjonen vurderer det som sterkt kritikkverdig at departementet ikke i tilstrekkelig grad har utredet konsekvensene i forkant av endringsforslag, og heller ikke i større grad har vurdert hvordan endringene i kvotesystemet har påvirket fiskeriaktiviteten i kystsamfunnene etter at de er blitt gjennomført. Statsråden slutter seg til Riksrevisjonens synspunkt om at endringer i kvotesystemet skal konsekvensutredes i tilstrekkelig grad, og at forvaltningen også i tilstrekkelig grad må følge med på effektene av endringene i kvotesystemet.

Anbefalinger

Statsråden slutter seg i hovedsak til Riksrevisjonens anbefalinger og vil følge opp de enkelte anbefalingene.

Statsråden deler ikke Riksrevisjonens oppfatning om at det foreligger noe særskilt behov for å iverksette et arbeid med å systematisere og offentliggjøre kvotepriser. Statsråden tar likevel kritikken til etterretning, og vil foreta en nærmere vurdering av om en slik systematisering og offentliggjøring bør gjennomføres.

6 Sluttmerknad

Riksrevisjonen merker seg at departementet mener at det er uklart hvilke konkrete endringer i kvotesystemet Riksrevisjonen mener har hatt utilsiktede konsekvenser.

Riksrevisjonen mener at de samlede regelendringene har bidratt til en negativ utvikling for fiskeriaktiviteten i flere kystsamfunn. Til tross for at den generelle samfunnsutviklingen kan forklare deler av den negative utviklingen, har departementets endringer i kvotesystemet også bidratt. For eksempel har hevede kvotetak, oppheving av fylkesbindinger og friere fartøyutforming hatt stor betydning.

Riksrevisjonen er enig i at det må tas hensyn til næringsaktørenes behov for fleksibilitet, men mener at det ikke trenger å være en motsetning mellom dette og målrettede virkemidler.

Riksrevisjonen merker seg at statsråden ikke deler Riksrevisjonens oppfatning på enkelte punkter, men likevel vil vurdere tiltakene og følge opp Riksrevisjonens anbefalinger.

Riksrevisjonen har ingen ytterligere kommentarer.

Saken oversendes Stortinget.

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 23. april 2020

Per-Kristian Foss

Per Rune Henriksen

Anne Tingelstad Wøien

Gunn Karin Gjøl

Arve Lønnum

Jens A. Gunvaldsen

Rapport

7 Innledning

7.1 Bakgrunn

Fiskerinæringen er en viktig næring i Norge. I 2018 var det registrert mer enn 11 000 fiskere og 6 000 fiskefartøy, som til sammen leverte fisk til en verdi av om lag 21 milliarder kroner. Den mest verdifulle arten er torsk, som i 2018 hadde en fangstverdi på 7,3 milliarder kroner.

For å sikre bærekraftige fiskebestander fastsettes det årlig hvor mye det maksimale uttaket av fisk skal være (totalkvoten). Totalkvoten er basert på vitenskapelige råd. For delte bestander fastsettes totalkvoten etter forhandlinger med andre land, mens totalkvoten for bestander i norsk økonomisk sone fastsettes unilateralt. Når den nasjonale kvoten, eller norsk del av totalkvoten, er fastsatt, fordeles denne mellom fartøygrupper etter faste fordelingsprinsipper/fordelingsnøkler.

Fiske i norske farvann er en allemannsrett, og alle som er norske statsborgere og/eller bosatt i Norge, kan i utgangspunktet delta. I perioden mellom 1983 og 2003 ble imidlertid fisket etter de viktigste artene adgangsbegrenset (lukking av fiskerier) for å ivareta fiskebestandene. Det medførte at det ble nødvendig å ha tillatelse for å drive kommersielt fiske i lukket gruppe, mens allemannsretten ivaretas gjennom muligheten til å drive yrkesfiske i åpen gruppe og til å drive fritidsfiske innenfor lovens rammer. Fiskere som hadde fisket over et minimumskvantum i årene før lukkingen fikk tildelt rettigheter til å fiske i lukket gruppe (fisketillatelse).

Lukkingen medførte at ulike fisketillatelser har fått en betydelig økonomisk verdi for fartøyeier. Regelverket åpner for at forvaltningen kan foreta såkalt erstatningstildeling av fisketillatelser, noe som innebærer at fisketillatelser (kvoter) kan omsettes mellom fiskere, oftest via kvotemeglere eller annen tredjepart. De som trer ut av fisket, kan få en gevinst, og det kan koste mye å tre inn i fisket.

Fram til begynnelsen av 2000-tallet var lønnsomheten i fiskeflåten lav, spesielt i kystfiskeflåten. Kvoten ble fordelt på svært mange fiskefartøy, og det var stor overkapasitet i flåten. For å få ned antallet fartøy ble det iverksatt ulike tiltak i årene etter lukkingen av fiskeriene, og i 2004 ble det mulig å slå sammen flere kvoter på ett fartøy (strukturvoteordningen). Sjarkflåten, som består av fartøy under 11 meters lengde, kan ikke benytte ordningen. Årsaken er at denne flåten har spesielt stor betydning for sysselsetting og bosetting i distriktene.

Nærings- og fiskeridepartementet (NFD) har ansvaret for regjeringens politikk på fiskeriområdet. Dette omfatter forvaltning og regelverk, inkludert næringsstruktur, regulering av fisketillatelser, kvoteforhandlinger og internasjonale fiskeriavtaler. Fiskeridirektoratet er departementets rådgivende og utøvende organ innenfor fiskeriforvaltning. Direktoratet utarbeider forslag til og gjennomfører årlige reguleringer for alle vesentlige fiskerier. Direktoratet kan også endre reguleringer gjennom året dersom det er nødvendig, for eksempel for å sikre at kvoter blir fisket opp. I tillegg er direktoratet ansvarlig for å tildele fisketillatelser, og kontrollere at tillatelsesvilkårene blir overholdt.

Rammebetingelsene for myndighetenes forvaltning av fiskeressursene er nedfelt i *lov om forvaltning av viltlevende marine ressursar* (havressursloven) og *lov om retten til å delta i fiske og fangst* (deltakerloven). Deltakerloven regulerer hvem som kan tildeles fisketillatelser, mens havressursloven angir prinsipper for hvordan fiskeressursene skal forvaltes. Den fastslår blant annet at de marine ressursene ligger til fellesskapet i Norge, og at forvaltningen av fiskeressursene skal sikre tre hovedmål:

- bærekraftige fiskebestander
- samfunnsøkonomisk lønnsomhet
- sysselsetting og bosetting i kystsamfunnene

Det kan være konflikter mellom disse målene. Ettersom bærekraftig høsting av bestandene etter hvert har etablert seg som et overordnet hensyn i fiskeriforvaltningen, er konfliktene i praksis mellom målet om lønnsomhet og målet om sysselsetting og bosetting i kystsamfunnene. Det er myndighetenes oppgave å veie målene opp mot hverandre.

Reglene for hvem som kan fiske, og for når, hvordan og hvor mye det kan fiskes, kalles i dag kvotesystemet. Kvotesystemet er et viktig fiskeripolitisk virkemiddel, og det har gradvis blitt endret. Det har blitt kritisert for å være komplisert, og i en utredning i 2016⁴ ble det pekt på at systemet sto overfor legitimitetsutfordringer som følge av spenningen som eksisterer mellom de økonomiske og de sosiale målene som er vedtatt for fiskeripolitikken. I utredningen ble det videre pekt på at et kvotesystem med mange motstridende politiske hensyn kan utvikle seg til å bli lite legitimt for næringsaktører og/eller samfunnet over tid.

7.2 Mål og problemstillinger

Målet med undersøkelsen er å vurdere hvordan kvotesystemet ivaretar prinsipper for fiskeripolitikken.

Målet belyses gjennom følgende problemstillinger:

1. Hvordan fungerer kvotesystemet?
 - beskrivelse av dagens regelverk
 - beskrivelse av hvordan kvotene fastsettes og fordeles
2. Hvordan har kvotesystemet blitt endret i perioden 2004–2018?
 - Hvilke endringer er gjennomført i forskrifter, instruksjoner og forvaltningspraksis?
 - Hva er grunnlaget for endringene?
3. I hvilken grad har endringer i kvotesystemet påvirket lønnsomheten i næringen, sysselsetting og bosetting i kystsamfunnene, eierskapet til fartøyene, hvem som har tillatelsene til å fiske, flåtestrukturen og rekrutteringen til fiskeryrket?

⁴ NOU (2016:26) *Et fremtidsrettet kvotesystem*.

8 Metodisk tilnærming og gjennomføring

For å belyse problemstillingene er det gjennomført sammenstilling og analyse av registerdata, dokumentanalyse og intervjuer/møter. Datainnsamlingen ble gjennomført i perioden fra mai 2018 til desember 2019.

Undersøkelsesperioden er fra 2004 til og med 2018. For fartøy under 11 meter i fisket etter torsk er undersøkelsesperioden 2008–2018, for kvotepriser er perioden 2009–2017, for fiskeindustrien⁵ er perioden 2004–2017, og for lønnsomhet i fiskeflåten er den 2004–2018.

8.1 Analyse av registerdata

8.1.1 Analyse av lønnsomhet i fiskeflåten

Data for hvordan lønnsomheten i fiskeflåten har utviklet seg, er hentet fra Fiskeridirektoratets lønnsomhetsundersøkelse for fiskeflåten (lønnsomhetsundersøkelsen). Undersøkelsen baserer seg på opplysninger som Fiskeridirektoratet har samlet inn om lønnsomhet, drift, arbeidsinnsats mv. fra den norske fiskeflåten.

I lønnsomhetsundersøkelsen måles lønnsomhet ved driftsmargin⁶ og totalkapitalrentabilitet.⁷ Driftsmarginen viser hvor mye en bedrift får igjen for hver krone den har omsatt (før renter og skatt). Totalkapitalrentabiliteten er også et nøkkeltall for lønnsomhet, og sier hvor stor avkastning i prosent en bedrift får av den investerte kapitalen (egenkapital og lån). I lønnsomhetsundersøkelsen kommer det ikke fram hvordan avkastningen fordeles mellom aktive fiskere eller eventuelt andre eiere (minoritetseiere).

Lønnsomhetsundersøkelsen er en utvalgsundersøkelse⁸ som skal være representativ for ulike fiskerier og fartøygrupper.⁹ Fartøygruppene i lønnsomhetsundersøkelsen er forsøkt tilpasset de gjeldende reguleringsgruppene i de norske fiskeriene.¹⁰ Fartøyene deles først inn etter hovedfiskeri (bunnfiskerier/pelagiske fiskerier), deretter etter kystfiske/havfiske. I det som kalles fartøygrupper i lønnsomhetsundersøkelsen, deles fartøyene inn etter fangstmuligheter (fisketillatelser) fartøyene har, og i kystflåten vil det være tillatelsens hjemmelslengde som bestemmer fartøygruppe. Fiskeridirektoratet uttaler i intervju at resultatene i lønnsomhetsundersøkelsen er gjennomsnittsverdier, og at hensikten med undersøkelsen er å vise lønnsomheten for et gjennomsnittsfartøy. Det vil kunne være stor forskjell i lønnsomhet mellom fartøy innad i en fartøygruppe.

For å inngå i lønnsomhetsundersøkelsen må fartøyene tilfredsstille et krav til fangstinntekt.¹¹ Kravet til fangstinntekt endrer seg med utviklingen (i prosent) i gjennomsnittsprisen på all fisk fra året før. Undersøkelsen omfatter i dag fartøyene i fiskeflåten som står for mellom 80 og 90 prosent av samlet kvantum og fangstverdi. I 2018 besto populasjonen i lønnsomhetsundersøkelsen av 2184 fartøy, noe som utgjør 41 prosent av de aktive fartøyene i merkeregisteret.¹² Lønnsomhetsundersøkelsen omfatter

⁵ Med fiskeindustrien menes selskaper som har foredling av fisk og skalldyr, både til konsum og til mel/olje, som sitt viktigste forretningsområde.

⁶ Driftsmargin i prosent = (driftsresultat x 100) / (sum driftsinntekter).

⁷ Totalkapitalrentabilitet prosent. = (driftsresultat + finansinntekter) x 100 / (gjennomsnittlig totalkapital).

⁸ En utvalgsundersøkelse innebærer i denne sammenhengen at det på grunnlag av data om et representativt utvalg av fiskefartøy blir forsøkt å si noe om alle fiskefartøy.

⁹ For fartøy som fisker etter flere arter og/eller med flere redskaper er det fangstinntekt og den viktigste redskapstypen som avgjør hvilken fartøygruppe fartøyet plasseres i. Jf. verifisert referat fra møte mellom Riksrevisjonen og Fiskeridirektoratet 5. april 2019.

¹⁰ Jf. Fiskeridirektoratets gjennomgang av riksrevisjonens utkast til rapport. Vedlegg til brev fra Nærings- og fiskeridepartementet til Riksrevisjonen 2. mars 2020.

¹¹ Kravet til fangstinntekt varierer ut ifra største lengde på fiskefartøyet. Det er fire lengdekategorier. I 2018 var eksempelvis kravet til fangstinntekt 550 000 kroner for fartøy med største lengde under 10 meter, og 2,75 millioner kroner for fartøy over 15 meter.

¹² Tall fra Fiskeridirektoratet.

fartøy i både lukkede og åpne fiskerier, og det er stadig flere av fartøyene i åpne fiskerier som oppnår kravet til fangstinntekt og dermed er med i undersøkelsen.

I framstillingen av data fra lønnsomhetsundersøkelsen er alle verdier omregnet til faste 2018-priser med konsumprisindeksen (KPI) (årlig gjennomsnitt). Årsregnskapstall er oppgitt per 31. desember i det aktuelle året.

Utvalget i lønnsomhetsundersøkelsen ble redusert fra og med 2009-undersøkelsen, og som følge av dette vil de verdier fartøyeieren oppgir for det enkelte fartøyet, spesielt for størrelser i balansen, få større betydning for resultatet enn tidligere. Fiskeridirektoratet opplyser at dette er spesielt aktuelt i fartøygrupper der utvalget er lavt, og hvor det er stor utskifting i utvalget fra år til år, for eksempel i kystfiskegruppene.

8.1.2 Analyse av kvotepriser

Utvikling i kvotepriser i perioden 2009–2017 er analysert med data innhentet fra Skatteetaten om markedsprisen på fisketillatelser.¹³

Skatteetaten har anslått markedsprisen på fisketillatelser (kvoter) for å behandle fisketillatelsene riktig skattemessig. Datagrunnlaget for å anslå markedspriser er informasjon fra Fiskeridirektoratet om alle vedtak de har gjort i forbindelse med overføring av fiskefartøy med og uten fisketillatelser, og den verdien skattyter selv har oppgitt for fisketillatelsene. Skatteetaten anslår markedsprisen for «rene transaksjoner», det vil si kjøp og salg av én fisketillatelse (kvote) uten fartøy.

Skatteetaten anslår kun priser for grunnkvoter. Dette henger sammen med at strukturkvoter er vanskeligere å verdsette, ettersom prisene i markedet ifølge Skatteetaten varierer mye. Anslagene for markedspriser er konservative, og det er den laveste prisen av median og gjennomsnitt som er lagt til grunn. For hjemmelslengder hvor det ikke finnes «rene transaksjoner» er markedsprisen anslått ved teoretiske priser. De teoretiske prisene er beregnet som en lineær stigning i prisen per meter mellom de to nærmeste observerte prisene. Dette gjelder særlig større hjemmelslengder, hvor omsetning av fartøy og fisketillatelser er sjeldnere.

Skatteetaten beregner også teoretiske priser for transaksjoner som avviker mye fra prisen på de øvrige fisketillatelsene. For årene 2009–2011 er markedsprisen anslått samlet. Dette ble gjort fordi det var få «rene transaksjoner» i disse årene, og fordi prisene ikke endret seg mye mellom årene. Det kan være stor spredning i prisene for hver hjemmelslengde, og noen hjemmelslengder har kun noen få transaksjoner. For disse hjemmelslengdene vil anslagene for markedsprisen for en fisketillatelse være mindre pålitelige enn de er for hjemmelslengder der det finnes mange transaksjoner.

Prisutviklingen for fisketillatelser er analysert for kystfiskeriene torsk, hyse og sei, NVG-sild, og makrell. Fisketillatelser for makrell er delt inn i to grupper: redskapstype not og redskapstype garn/snøre. For tillatelser til konvensjonelt fiske etter torsk, hyse og sei, og NVG-sild er hjemmelslengdene slått sammen i fire grupper, og i undersøkelsen er det beregnet gjennomsnittlig pris per meter for disse gruppene:

- under 11 meter
- 11–14,9 meter
- 15–20,9 meter
- 21–27,9 meter

Inndeling i hjemmelslengdegrupper gir en enklere fremstilling av prisutviklingen enn om prisene presenteres for hver enkelt hjemmelslengde. Inndelingen i hjemmelslengdegrupper er også i tråd med inndelingen i reguleringssammenheng.

¹³ Metodebeskrivelsen er basert på dokumentet *Rettledning database*, som er oversendt fra Skatteetaten, og på e-postkorrespondanse med Skatt Vest. Beskrivelsen er verifisert av Skatt Vest.

Skatteetatens database som inneholder informasjon om overføring av fisketillatelser, er underlagt taushetsplikt, og det gis kun innsyn i sammenlignbare transaksjoner der partene er anonymisert. I analysen er derfor de enkelte transaksjonene anonymisert.

I enkelte tilfeller hvor det ikke foreligger prisinformasjon fra Skatteetaten (verken salgpris eller teoretisk pris), er det forutsatt en lineær stigning i prisen per meter mellom foregående og påfølgende år.

Konsumprisindeksen er benyttet til å omregne anslåtte markedspriser på fisketillatelser til faste 2017-priser.

8.1.3 Analyse av struktur, sysselsetting og lønnsomhet i fiskeindustrien

Data om struktur, sysselsetting og lønnsomhet i fiskeindustrien er innhentet fra Nofima.

Nofima gjennomfører hvert år en undersøkelse av lønnsomhet og strukturendringer i fiskeindustrien (driftsundersøkelsen).¹⁴ Nofimas undersøkelse ble gjennomført første gang i 1975, og har siden 1993 vært landsomfattende. Driftsundersøkelsen gjennomføres på oppdrag fra Nærings- og fiskeridepartementet. Undersøkelsen baserer seg på en regnskapsdatabase med informasjon om årsregnskapene til alle bedrifter i fiskeindustrien, og på en strukturdatabase med informasjon om endringer i bedrifts- og selskapsstrukturen i fiskeindustrien. Nofima sammenholder denne informasjonen for å vise utviklingen i lønnsomhet og struktur i villfisknæringen og oppdrettsnæringen. Strukturdatabase og fangstdata fra Fiskeridirektoratets sluttseddelregister brukes til å plassere bedriftene i kategorier etter hvilken del av fiskeindustrien de tilhører. Bedriftene kategoriseres på bakgrunn av hva som er det viktigste forretningsområdet deres.

Data om sysselsetting i fiskeindustrien er hentet fra Nofima og er basert på statistikk fra Statistisk sentralbyrå (SSB). Enkelte av dataene fra SSB har Nofima korrigert ved å sammenligne næringskodene fra Brønnøysundregisteret med oppdatert informasjon fra sine egne databaser. Telletidspunktet for SSBs statistikk er andre uke i november hvert år. Nofima opplyser at dette vanligvis er i høysesongen i pelagisk konsumindustri og i slakting og fordeling av laks og ørret, men i lavsesongen i hvitfiskindustrien. Nofimas analyser viser at det kan være en del flere sysselsatte i første og andre kvartal, når det er høysesong i hvitfiskindustrien.¹⁵

8.1.4 Analyse av registerdata for fartøy, tillatelser og fangst

Det er innhentet data fra Fiskeridirektoratet om fartøy, fiskere, tillatelser og fangst. Følgende datasett har inngått i analysene av hvordan endringer i kvotesystemet har påvirket sysselsetting og bosetting i kystsamfunnene, eierskap, flåtestruktur og rekruttering:

- fartøyregisteret, med eiere i første og siste ledd
- konsesjons- og deltakerregisteret (tillatelser)
- landings- og sluttseddelregisteret (fangst)
- oversikt over transaksjoner med tillatelser
- oversikt over tillatelser uten fartøytilhørighet
- deltakere i åpen gruppe, torsk nord for 62 grader
- fiskermannntallet

I tillegg er det brukt opplysninger fra Folkeregisteret.

¹⁴ Se for eksempel Nofima (2018) *Driftsundersøkelsen i fiskeindustrien*. Driftsåret 2015. Rapport 31/2018.

¹⁵ Nofima fant at antall sysselsatte kan ha vært 15 000–16 000 i første og andre kvartal 2017, mot SSBs tall på om lag 11 400 målt i fjerde kvartal.

Kobling mellom landings- og sluttseddelregisteret og andre datasett

For samtlige datasett er det bestilt ett uttrekk per 31. desember for hvert år i undersøkelsesperioden. Dette gjelder ikke landings- og sluttseddelregisteret, som inneholder informasjon om enkeltlandinger av fisk fra hver dag hele året. I tilfeller der tillatelsesdata er koblet opp mot landingsdata via fartøy-ID, kan tillatelsen ha skiftet eier i løpet av året. I slike tilfeller vil feil eier bli tilegnet fangsten. Fiskeridirektoratet har imidlertid bekreftet at dette bare vil utgjøre en liten feilkilde. Det er heller ingen grunn til å forvente at denne feilkilden skal variere nevneverdig over tid, altså at det skal være stor variasjon fra år til år i hvor store mengder data som ikke blir koblet.

Utvalgte fiskerier

Det er svært mange reguleringsgrupper i fiskeriene og det er derfor gjort et utvalg av reguleringsgrupper. Hovedkriteriet for å inngå i utvalget har vært økonomisk vesentlighet. I tillegg har hensynet til representativitet når det gjelder kyst- og havfiske, spredning mellom regioner i Norge, og pelagiske fiskerier og bunnfiskerier vært vektlagt. De utvalgte reguleringsgruppene er oppført i tabell 1.

Tabell 1 viser om reguleringsgruppen inngår i hav- eller kystfiskeflåten, og hvor de som har fisketillatelsene i gruppen, primært er lokalisert. Ettersom de fleste grupper kan fiske mer enn én art, er den fiskearten som er viktigst for gruppen, valgt ut for analyse. Dette har blitt gjort for å begrense omfanget av undersøkelsen. Tabellen viser hvilken art som inngår i analysene. I reguleringsgruppen ringnot skilles det ikke mellom ulike arter, siden ringnottillatelser ikke er inndelt i arter.

Tabell 1 Utvalgte reguleringsgrupper

Reguleringsgruppe	Kystflåte /havflåte	Omtales i rapporten som	Primærregion (tillatelses-tilhørighet)	Utvalgt art
Torsk kyst nord for 62 grader nord lukket gruppe	kyst	torsk	Nord-Norge	torsk
Torsk kyst nord for 62 grader nord åpen gruppe	kyst	torsk åpen gruppe	Nord-Norge	torsk
NVG ¹⁶ -sild kystfartøygruppen	kyst	NVG-kyst	Sør-Norge, Vestlandet	NVG-sild
Makrell garn/snøre og not	kyst	makrell kyst	Sør-Norge, Vestlandet	makrell
Torsketrål	hav	torsketrål	Nord-Norge, Vestlandet	torsk
Konvensjonelle havfiskefartøy	hav	konvensjonell hav	Vestlandet	torsk
NVG-trål	hav	NVG-trål	Sør-Norge, Vestlandet	NVG-sild
Ringnot	hav	ringnot	Vestlandet, Sør-Norge	NVG-sild og makrell

¹⁶ NVG-sild er en forkortelse for norsk vårgytende sild.

Når grupper av fartøy omtales i undersøkelsen for eksempel kystfartøy 11–14,9 meter menes alltid hjemmelslengdegruppe. Dersom vi omtaler faktisk lengde er dette spesifisert i teksten.

Ved analyse av utviklingen i fiskeriaktiviteten i kystsamfunn er det i hovedsak brukt data fra kystfiskeflåten sine fiske etter torsk. Torsk er den viktigste arten innen hvitfisk, både i landet kvantum og i verdi. Torsk har også relativt høy bearbeidingsgrad. Torsken har derfor stor betydning både for fiskeindustrien og for mange av de fiskeriavhengige kystsamfunnene. Fersk fisk blir i større grad bearbeidet enn fryst fisk. Det kan derfor forventes en sterkere sammenheng mellom landinger av fersk torsk og sysselsetting der den landes. I rapportens punkt 15.8.4, figur 54 framgår det at fartøy under 15 meter faktisk lengde lander om lag 55 prosent av den totale mengden ferskt torsk som ble landet i 2018.

Utgangspunkt av kvoteandel

Fiskeridirektoratet opererer i dag med kvotefaktorer (og basistonn) for å fastsette hvor mye et fartøy kan fiske. I undersøkelsen er kvotefaktorer omgjort til kvoteandeler (fartøyets andel av den relevante gruppeknoten). Årsakene til dette er følgende:

- Begrepet kvoteandel beskriver i denne undersøkelsen hvor stor prosentandel av kvoten et fartøy kan fiske, og er et mål som lettere kan forstås uten at det er nødvendig med forhåndskunnskap om fiskerireguleringer.
- Kvotefaktorer er ikke universelle, og deres relative verdi varierer over tid og på tvers av ulike reguleringsgrupper. Dette er lite hensiktsmessig for sammenligninger på tvers av tid og grupper.
- Å benytte antallet deltakeradganger og konsesjoner som mål på «mengden» fisketillatelse kan noen ganger bli misvisende, ettersom størrelsen på tillatelsen kan variere. Dersom fiskeflåten i to kommuner er tildelt ti tillatelser hver innenfor fisket etter torsk, betyr det ikke nødvendigvis at de kan fiske like mye, da dette blant annet kan avhenge av tillatelsens hjemmelslengde og fartøyets størrelse.

For de fleste reguleringsgruppene kan et enkeltfartøys andel av gruppeknoten beregnes ved hjelp av følgende formel:

$$kvoteandel = \frac{\text{fartøyets totale kvotefaktor (inkl. strukturkvoter)}}{\text{reguleringsgruppens sum av kvotefaktorer}} * 100$$

Det er kvoteandel i fartøygruppene som beregnes, og ikke andel av totalkvoten. I fisket etter torsk er utregningen av ulike årsaker noe komplisert, men Fiskeridirektoratet har bekreftet at den måten kvoteandel er beregnet på – innad i hver gruppe – fungerer for det som er formålet med undersøkelsen.

Hvordan kvoteandelen har blitt benyttet

I flere analyser er kvoteandel koblet sammen med geografiske data. Det finnes to kilder til geografiske data. Den ene er basert på hvor selskapet som eier fartøyet (eier i første ledd), er lokalisert, mens den andre tar utgangspunkt i personen(e) som eier dette selskapet (eier i siste ledd).

Undersøkelsen er primært basert på geografiske data om eiere i siste ledd. Kvoteandelen korrigeres deretter ut fra personens eierandel i det aktuelle fartøyet. For eksempel: En person som er bosatt i kommune A, har en eierandel på 50 prosent i to fartøy, og disse har kvoteandeler på henholdsvis 5 og 7 prosent. Resten av eierandelene tilhører en person bosatt i kommune B. Kommune A og B vil da komme ut med en sammenlagt

kvoteandel på 6 prosent hver (gitt at det bare er disse personene som har fartøy med fisketillatelse i kommunene).

Når det i rapporten skrives kvoteandel, menes det uten unntak andel av *gruppekvoten*, altså kvoten til den aktuelle reguleringsgruppen, ikke andel av *totalkvoten*.

Tillatelse uten fartøytilhørighet og kvoteandel

Ikke alle fisketillatelse har til enhver tid en tilknytning til et fartøy. Dette kan for eksempel komme av at tillatelsen er midlertidig erstattet av en utskiftningstillatelse, eller inngår i saksbehandling eller leiefartøyordning. Tillatelse som ikke har fartøytilknytning er registrert i konsesjons- og deltakerregisteret, koblet opp mot eier og det siste fartøyet som tillatelsen var knyttet til. I noen tilfeller vil dette medføre at den faktiske eieren ikke er oppført. Det fiskes imidlertid fortsatt på mange av disse tillatelsene.¹⁷ For at kvoteandelen og nevneren i formelen for utregning av kvoteandel skal bli riktig, er derfor summen av kvotefaktorene det gjelder lagt til i tillatelsesgrunnlaget før utregning.

Dette har konsekvenser for noen av analysene i rapporten, spesielt når kvoteandel har blitt koblet til geografi. At tillatelse og deres tilhørende kvoteandel «midlertidig forsvinner» fra datagrunnlaget fører til at den aggregerte kvoteandelen på kommune- og fylkesnivå kan bli underestimert for enkelte år. Dette har også konsekvenser for antallet fartøy som er oppført med en viss type tillatelse. I de fleste tilfellene vil det egentlige antallet fartøy være noe høyere enn det som vises i analysene.

Det er ikke korrigert for dette forholdet i undersøkelsen, ettersom en slik korleksjon vil ha noen betydelige svakheter. Selv om eierinformasjonen ikke er nøyaktig, kunne én mulighet vært å ta utgangspunkt i eierinformasjonen til det sist kjente fartøyet som tillatelsen var registrert på (på engelsk kjent som «*last observation carried forward imputation*»). Dette vil imidlertid føre til at noen tillatelse blir plassert under feil eier og kommune, og dette vil igjen føre til en overestimert. Noen eiere vil komme ut med et betydelig større kvotegrunnlag på sine fartøy enn de egentlig har, noe som tilsynelatende kan være i strid med eierkonsentrasjonsbegrensningene. I sum øker derfor en korleksjon sannsynligheten for å begå type II-feil¹⁸, og underestimert er derfor å foretrekke.

Fiskeridirektoratet ble i forbindelse med Riksrevisjonens undersøkelse oppmerksomme på at flere av tillatelsene var utløpt og egentlig skulle ha vært slettet. Direktoratet har i ettertid gått gjennom enkeltvedtak på regionalt nivå for å gjennomføre slettinger. Direktoratet har deretter gitt Riksrevisjonen en oversikt over hvilke tillatelse som har blitt slettet, men siste gyldige dato er ikke inkludert i denne oversikten. Derfor har det ikke vært mulig å slette disse tillatelsene i datagrunnlaget. At disse tillatelsene ikke er slettet, vil imidlertid ha minimal betydning for resultatene i undersøkelsen, ettersom det er svært få av dem.

Tidsserier og startår

Rapporten tar for seg endringer i kvotesystemet mellom 2004 og 2018, og det er derfor naturlig å se på tidsserier for denne perioden. Dette gjøres i flere analyser. I noen tilfeller er det imidlertid to år som sammenlignes. Den fulle tidsserien er i flere tilfeller inkludert i det digitale vedlegget som følger med rapporten. I andre tilfeller har verdiene blitt indeksert; det vil si at verdiene er satt relativt til 100 i startåret. I begge disse tilfellene kan startåret virke inn på resultatet. Dersom startåret er svært avvikende fra andre år, kan resultatet være misvisende for utviklingen. Derfor har tidsserien som hovedregel blitt vurdert i sin helhet, for å sikre at utviklingen som presenteres, ikke er misvisende.

¹⁷ Fiskeridirektoratet viser til at det fiskes på disse tillatelsene kun dersom det er gitt tillatelse til bruk av leiefartøyordningen. Jf. Fiskeridirektoratets gjennomgang av Riksrevisjonens utkast til rapport. Vedlegg til brev fra Nærings- og fiskeridepartementet til Riksrevisjonen 2. mars 2020.

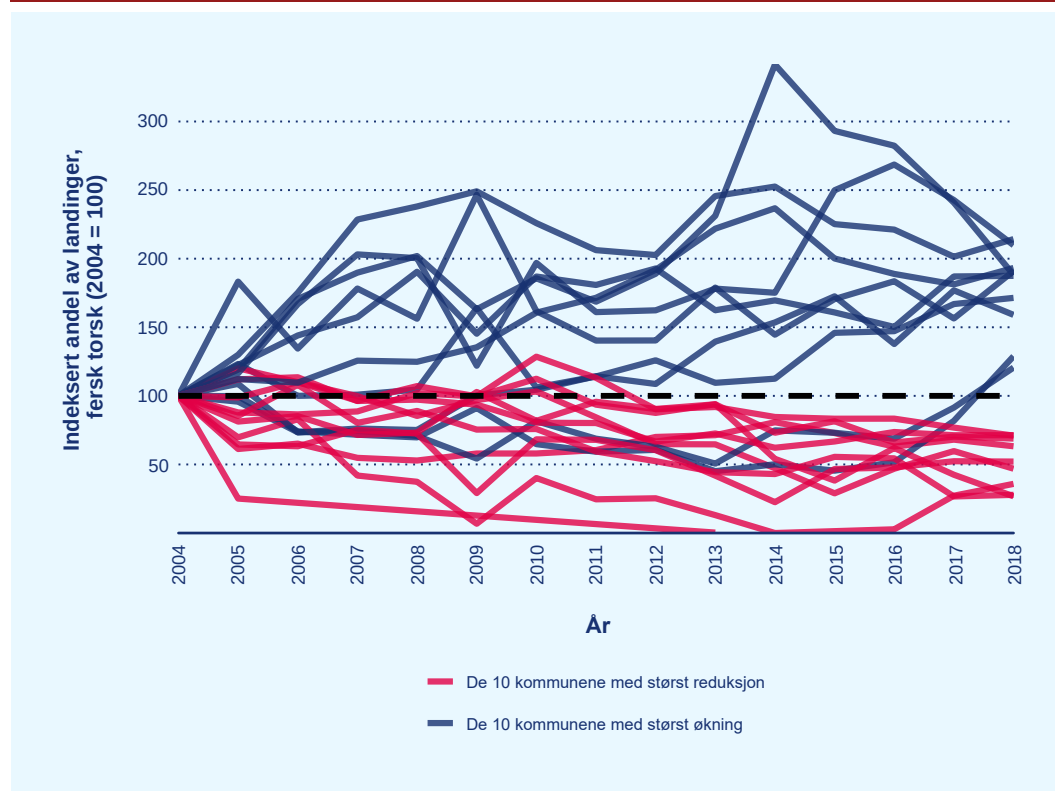
¹⁸ Ifølge Store norske leksikon er type II-feil «feil man kan gjøre i en forskningsstudie dersom man feilaktig unnlater å forkaste en usann nullhypotese. [...] Det står i motsetning til type I-feil, som feilaktig er å forkaste nullhypotesen». Kilde: http://snl.no/type_II-feil.

I 2004 ble strukturvoteordningen innført for kystflåten med hjemmelslengde over 15 meter. 2004 er derfor i hovedsak benyttet som startår for analysene. 2004 er også det første året da registrene til Fiskeridirektoratet er komplette og av god kvalitet. I noen tilfeller har det vært nødvendig å benytte 2008 som startår, ettersom gruppene i Finnmarksmodellen ble omorganisert da. Dette påvirket de to gruppene med de minste fartøyene, fordi lengste hjemmelslengde i den minste gruppen ble endret fra 10 til 11 meter i 2008.

Etter revisjonens vurdering er det ingen spesielle forhold ved 2004 eller 2008 som gjør at disse årene har ekstra stor sannsynlighet for avvik. I 2008 er det også svært få tillatelser som ikke har fartøytilknytning (se punktet *Tillatelser uten fartøytilhørighet og kvoteandel*), og kvoteandelen vil derfor være mer presist estimert dette året. Det er derimot et større problem at sluttåret, 2018, for flere reguleringsgrupper er året da det er flest tillatelser uten fartøytilknytning. Som forklart i avsnittet om fartøyløse tillatelser vil dette føre til at det blir en større «underestimert» av de statistiske størrelsene enn i andre år.

I analyser av landinger på kommunenivå er det viktig å være oppmerksom på at andelen av landingene en kommune mottar, kan variere en del fra år til år. Valget av start- og sluttår kan derfor ha betydning for hvorvidt en kommune ender opp med positiv eller negativ endring. En analyse viser imidlertid at hvilket år som sammenlignes, ikke har stor betydning for kommunene med størst økning eller reduksjon fra 2004 til 2018. Figur 4 viser at trenden for de ti landingskommunene med henholdsvis størst positiv og størst negativ endring er tydelig over tid. I figuren er hver linje en kommune, og Y-aksen viser den indekserte andelen av landinger (andelen i år 2004 er satt til 100). Med noen få unntak viser Figur 4 at de ti kommunene med størst økning i andelen av landinger fra 2004 til 2018 har hatt en økning i hele perioden. En tilsvarende trend gjør seg gjeldende for de ti kommunene med størst reduksjon i landingene.

Figur 4 Indeksert andel av landinger, fersk torsk



Kilde: Landings- og sluttседdelregisteret

8.2 Dokumentanalyse

8.2.1 Utarbeidelse av oversikt over viktige endringer i kvotesystemet 2004–2018

Oversikten over viktige endringer i kvotesystemet i perioden fra 2004 til 2018 er basert på analyse av stortingsdokumenter, NOU 2006: 16, NOU 2016: 26, høringsnotater fra Nærings- og fiskeridepartementet, lover og forskrifter. Tabell 2 som gir en oversikt over viktige endringer i kvotesystemet, er oversendt til Nærings- og fiskeridepartementet, og ble diskutert med departementet i møtet 5. november 2019.

Nærings- og fiskeridepartementet oppfatter endringene som er listet opp i tabellen som en bruttoliste over de endringene som i undersøkelsen er vurdert å være de viktigste endringene i kvotesystemet. Etter departementets vurdering er ingen av endringene i tabellen irrelevante, og det er heller ingen endringer som åpenbart mangler. Departementet foreslo noen små endringer, og tabellen ble korrigert i tråd med departementets forslag. Når det gjelder formål med endringene, så er departementet i hovedsak enig i beskrivelsen av hovedformål, slik det framgår av tabellen. Enkelte formål er justert på bakgrunn av presiseringer fra Nærings- og fiskeridepartementet.

8.2.2 Gjennomgang av viktige regelendringer

Med utgangspunkt i oversikten over viktige endringer i kvotesystemet 2004–2018 er det valgt ut noen regelendringer for analyse av hvordan de har skjedd, og hvilke konsekvensutredninger som er gjort forut for endringene.

På forespørsel fra Riksrevisjonen har departementet oversendt arkiverte dokumenter knyttet til de utvalgte regelendringene. De oversendte dokumentene er analysert i et tekstanalyseprogram (NVivo).

I tillegg er høringsnotater fra departementet, høringssvar generelt, og høringssvar fra Fiskeridirektoratet spesielt gjennomgått. I tilfeller der saken har vært behandlet i Stortinget, har stortingsdokumentene med tilhørende innstillinger blitt analysert.

Instrukser fra departementet til Fiskeridirektoratet er også gjennomgått der de er relevante.

Prosessen med å endre regelverket ble diskutert med Fiskeridirektoratet i møtet 4. april 2019 og med departementet i møtet 5. november 2019.

8.3 Intervjuer/møter

8.3.1 Fiskerimyndighetene

Det har vært tre møter med Nærings- og fiskeridepartementet i løpet av undersøkelsen. Ett møte før undersøkelsen ble igangsatt, ett oppstartsmøte og ett møte i november 2019 mot slutten av undersøkelsen. Temaet for det siste møtet var

- viktige endringer i kvotesystemet, og hvordan de har blitt gjennomført
- virkninger av endringer i kvotesystemet
- kapasiteten i fiskeflåten
- kompleksiteten i regelverket
- fullmaktslovgivningen på fiskeriområdet
- enkeltsaker og utvalgte endringer
- dialogen med Fiskeridirektoratet
- dialogen med næringen
- distriktshensyn

Det har vært møter med Fiskeridirektoratet flere ganger i løpet av undersøkelsen. Det har også vært et møte med Fiskeridirektoratet region nord i Tromsø. Temaene for møtene med direktoratet har vært

- avklaringer av bruk av data fra direktoratet
- Fiskeridirektoratets lønnsomhetsundersøkelse
- de årlige reguleringene av fiskeriene
- endringer i regelverket
- direktoratets rolle i regelverksprosessen

8.3.2 Kommuner, fiskere og fiskeindustri/fiskemottak

I juni 2019 ble det gjennomført møter med representanter fra Måsøy kommune i Finnmark og Bø kommune i Nordland. Begge steder ble det også holdt møter med fiskere og representanter for fiskeindustrien. Møtene med fiskere og representanter fra kommunene ble oppsummert muntlig for deltakerne ved møteslutt.

Temaene for møtene med kommunene var

- betydningen av fiskerinæringen for kommunen
- kommunens virkemidler og strategi
- utviklingen i kommunens fiskeriaktivitet
- rekrutteringen til fiskeryrket i kommunen

Det var kommunene som inviterte fiskerne. Temaene for møtet med fiskerne var

- fartøy og erfaring fra fiske
- fiske de deltar i, og hvorfor
- hvor de lander fisken, og hvorfor de lander der
- endringer i fiskeriregelverket og hva det har å si for dem
- framtiden i fiskerinæringen

Temaene for møtet med representanter for fiskeindustrien var

- orientering om anlegget og hva de produserer
- driftsmønster
- kunder
- lønnsomhet
- tilgang på råstoff

8.3.3 Interesseorganisasjoner

Da undersøkelsen ble satt i gang ble det arrangert møte med Fiskarlaget Nord og Pelagisk Forening, og telefonmøte med Norges Fiskarlag, Fiskebåt og Norges Kystfiskarlag. Omtrent på samme tidspunkt ble det holdt et møte med Kystens tankesmie.

Mot slutten av undersøkelsen ble det arrangert et møte med Sjømat Norge.

8.3.4 Forskere og akademika

Tidlig i undersøkelsen ble det holdt et møte med Nofima. På samme tidspunkt ble det arrangert et møte med Arild Eidesen, leder av utvalget som utarbeidet NOU 2016: 26.

Senere i undersøkelsen ble det holdt et møte med professor emerita Kirsti Strøm Bull og professor emeritus Hans Jacob Bull ved Universitetet i Oslo.

8.3.5 Ekstern kvalitetssikring

Metodebruk, resultater av analyser og et utkast til faktabeskrivelse i kapittel 7–16 er diskutert med forskningssjef Bent Dreyer ved Nofima. Dreyer har vært tilknyttet prosjektet som ekstern rådgiver i 2019.

Mange av analysene som er gjort med data fra Fiskeridirektoratet, ble diskutert med representanter fra direktoratet 12. november 2019. Analysene er justert etter innspill fra direktoratet.

8.4 Kausalitet

Undersøkelsen belyser hvordan regelendringer som har blitt gjort av forvaltningen, har påvirket lønnsomheten i flåten, sysselsetting og bosetting i kystsamfunnene, eierskap, flåtestruktur og rekruttering. I dette ligger det at Nærings- og fiskeridepartementet har innvirkning på hvordan fiskerinæringen utvikler seg, og hvordan denne utviklingen påvirker samfunnet.

Imidlertid er det svært vanskelig å påvise kausale sammenhenger på dette feltet. Nærings- og fiskeridepartementet uttaler i intervju at fiskeripolitikken til en viss grad kan bidra til sysselsetting og bosetting i kystsamfunnene, men at den ikke nødvendigvis kan oppnå dette alene. Dette henger delvis sammen med at fiskeriene i stor grad er styrt av endringer fra naturens side. Bestander kan variere i størrelse, og vandre mellom områder. I tillegg er det mange eksterne forhold som vil ha innvirkning på de fiskeripolitiske målene. Teknologisk utvikling, generell økonomisk utvikling og næringspolitikk, råstoffpriser, valutasvingninger, handelspolitikk, samt større strukturelle samfunnsendringer som fraflytting er eksempler på dette.

Denne metodologiske utfordringen blir større og større jo lenger ut i «årsakskjeden» analysen kommer, og den er spesielt aktuell i forbindelse med myndighetenes mål om at fiskeripolitikken skal bidra til sysselsetting og bosetting i kystsamfunnene. I undersøkelsen er det derfor lagt vekt på å analysere utviklingen i fiskeflåten og i fiskeindustrien. Generelle sysselsettings- og bosettingsanalyser har blitt holdt utenfor, siden det er for mange eksterne faktorer som påvirker disse forholdene, til at det er mulig å trekke sikre nok slutninger.

På andre områder, som for eksempel utvikling i eierskap og flåtestruktur som følge av regelendringer, er det imidlertid enklere å sannsynliggjøre kausale sammenhenger.

9 Revisjonskriterier

9.1 Mål for myndighetenes forvaltning av fiskeressursene

9.1.1 Overordnende mål

Det er tre overordnede fiskeripolitiske målsettinger:¹⁹

- bærekraftig utnyttelse av marine ressurser
- samfunnsøkonomisk lønnsomhet
- distriktpolitiske hensyn

Hjemmel for myndighetenes forvaltning av fiskeressursene, inkludert hvordan myndighetene fastsetter fangstmengde og fordeler ressursuttaket og kvoter, er havressursloven. Lovens formål er «å sikre ei bærekraftig og samfunnsøkonomisk lønsam forvaltning av dei villlevande marine ressursane og det tilhøyrande genetiske materialet og å medverke til å sikre sysselsetjing og busetjing i kystsamfunna».

I forarbeidene til havressursloven blir det pekt på at det blir tatt hensyn til andre politiske mål enn samlet lønnsomhet for næringen i forvaltningen av fiskeressursene. Dette gjelder både når totalkvoter fastsettes og når kvotene fordeles på fartøygrupper. Departementet skriver at med en slik formålsparagraf er det helt klart at det kan tas fordelings- og distriktshensyn i forvaltningen, og at dette gjelder særlig når tilgangen til ressursene skal fordeles mellom ulike grupper og områder.²⁰ Departementet påpeker imidlertid at målet om samfunnsøkonomisk lønnsom forvaltning setter grenser for hvor langt rammevilkårene kan strekkes i retning av å endre markedsløsningen. Departementet har presisert at med samfunnsøkonomisk lønnsom forvaltning menes det at bestandene skal forvaltes slik at rammevilkårene legger til rette for virksomhet som gir et overskudd for samfunnet når det tas hensyn til både ressurser som prises i markedene, og andre ressurser samfunnet verdsetter.

I forarbeidene til havressursloven forklares det at lovens paragraf om at «[d]ei villlevande marine ressursane ligg til fellesskapet i Noreg», ikke er ment å etablere noen statlig eiendomsrett til ressursene, men at det er et klart uttrykk for at staten har ansvar for og rett til å forvalte ressursene til beste for fellesskapet.

9.1.2 Mål for myndighetenes fordeling av den nasjonale kvoten

Den nasjonale kvoten – eller Norges del av totalkvoten for hver bestand – er det totale kvantum fisk norske aktører kan høste. Når det er fastsatt en nasjonal kvote, blir kvoten normalt fordelt på fartøygrupper og deretter på de enkelte fartøyene i fartøygruppene.²¹ Det går fram av forarbeidene til havressursloven at den nasjonale kvoten også kan fordeles til andre formål, for eksempel forskning, undervisning eller praktiske redskapsforsøk. Havressursloven gir hjemmel for at departementet kan fastsette at en del av den nasjonale kvoten, eller en del av gruppekvoten for én eller flere fartøygrupper skal gå til bearbeiding ved landanlegg i et bestemt distrikt (distriktskvoteordningen).²² Av forarbeidene til havressursloven går det fram at formålet med distriktskvoteordningen er å legge til rette for produksjon ved landanleggene i næringssvake distrikter.

De enkelte fartøygruppene er svært ulike i kapasitet, mobilitet, effektivitet, sysselsetting og lønnsomhet, og det får innvirkning på hvordan fiskeressursene fordeles mellom

¹⁹ Jf. havressursloven § 1.

²⁰ Innst. O. nr. 45 (2007–2008), jf. Ot.prp. nr.20 (2007–2008) *Om lov om forvaltning av villlevande marine ressursar (havressurslova)*.

²¹ Innst. O. nr. 45 (2007–2008), jf. Ot.prp. nr.20 (2007–2008).

²² Havressursloven § 11.

gruppene.²³ Fordelingen av kvotene kan også ha ulik påvirkning i ulike distrikter.²⁴ I forarbeidene til havressursloven står det at det derfor også kan være nødvendig å legge vekt på hensynet til landindustrien i fiskeriavhengige distrikter når den nasjonale kvoten skal fordeles mellom gruppene. Myndighetene kan ved fordeling av kvoter på ulike grupper generelt legge vekt på distriktpolitiske hensyn.²⁵ I forarbeidene til loven blir det framhevet at det har vært slik i lang tid, og at det er viktig å peke på at disse hensynene ikke bare blir vektlagt i forbindelse med distriktskvoter. I forarbeidene til loven pekes det videre på at konsekvenser for distriktene ved for eksempel fordeling av nasjonal kvote på ulike grupper, eller ved fordeling av distriktskvote, vil måtte utredes i forbindelse med de ulike tiltakene eller reguleringene.

Tildeling av ervervstillatelse

Deltakerloven regulerer adgangen til å drive ervervsmessig fiske og fangst. Lovens formål er å tilpasse fiskeflåten 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 bosetting og arbeidsplasser i kystdistriktene, og å legge til rette for at høstingen av de marine ressursene fortsatt skal komme kystbefolkningen til gode.²⁶

Det er fastsatt i deltakerloven at for å drive ervervsmessig fiske og fangst må eieren av et fartøy søke om å få ervervstillatelse fra myndighetene. Ervervstillatelse er tillatelse som kreves for alle former for ervervsmessig fiske og fangst med fartøy. I deltakerloven og ervervstillatelsesforskriften er det satt vilkår for å få slik tillatelse. Det er blant annet stilt krav til fartøyets utforming og til fartøyeierens nasjonalitet og aktivitet som fisker.

Av deltakerloven går det blant annet fram at myndighetene kan avslå en søknad om ervervstillatelse dersom en innvilgelse vil innebære en uønsket distriktsmessig fordeling av flåten, representere en økning av flåtekapasiteten som går ut over ressursgrunnlaget, eller ikke er ønskelig ut fra lovens formål for øvrig. I forarbeidene til deltakerloven er det pekt på at myndigheten vil kunne nekte ervervstillatelse dersom søkeren ikke har tilfredsstillende driftsgrunnlag for fartøyet.²⁷

I deltakerloven er det nedfelt at ervervstillatelsen gjelder en bestemt fysisk eller juridisk person for et bestemt fartøy.²⁸

Tildeling av tilleggstillatelse – konsesjoner og deltakeradganger

I tillegg til at det er krav om ervervstillatelse, er det fastsatt adgangsbegrensninger i de kommersielt viktigste fiskeriene, enten i form av konsesjoner i havfiskeflåten eller i form av årlige adgangsbegrensninger i kystfiskeflåten (deltakeradganger). Fiskerier som er underlagt årlige adgangsbegrensninger er gjerne delt i en lukket og en åpen gruppe. Adgang til å delta i lukket gruppe omtales gjerne som deltakeradgang. Av deltakerloven går det fram at formålet med adgangsbegrensningene er å tilpasse fangstkapasiteten i fiskeflåten til ressursgrunnlaget for å legge til rette for lønnsomhet og verdiskaping i næringen.

Det framgår av deltakerloven at forvaltningen kan gi tillatelse til å flytte eksisterende konsesjoner/deltakeradganger mellom fartøy.

Utgangspunktet er at hvert fartøy bare kan fiske én grunnkvote per fiskeri. Dersom fartøyet har begynt å fiske på en kvote, kan det ikke starte fiske på en annen kvote av samme fiskeslag i løpet av kvoteåret uten avkortning i den nye kvoten for det kvantum

²³ Innst. O. nr. 45 (2007–2008), jf. Ot.prp. nr. 20 (2007–2008).

²⁴ Innst. O. nr. 45 (2007–2008), jf. Ot.prp. nr. 20 (2007–2008).

²⁵ Innst. O. nr. 45 (2007–2008), jf. Ot.prp. nr. 20 (2007–2008).

²⁶ Jf. deltakerloven § 1 Lovens formål.

²⁷ Deltakerloven § 7. Innst. O. nr. 38 (1998–99), jf. Ot. prp. nr. 67 (1997–98) Om lov om retten til å delta i fiske og fangst (deltakerloven).

²⁸ Deltakerloven § 4.

som er fisket tidligere.²⁹ Departementet har uttalt i et høringsnotat at dette bidrar til rettferdighet og stabilitet i fordelingen av kvotegrunnlaget.³⁰

9.1.3 Mål om økt lønnsomhet gjennom strukturkvoteordningen for kystflåten

Bakgrunnen for at strukturkvoteordningen ble foreslått, var at fangstkapasiteten i kystfiskeflåten var altfor høy i forhold til fiskeressursene, og det var nødvendig å redusere antallet fartøy.³¹ Strukturkvoteordningen for kystfiskefartøy i adgangsbegrensede fiskerier i størrelsesgruppene 15 til 21 meter og 21 til 28 meter ble innført etter at Stortinget hadde behandlet St.meld. nr. 20 (2002–2003) *Strukturtiltak i kystflåten* (strukturemeldingen) i 2003. Strukturkvoteordningen gjorde det mulig å slå sammen kvoter fra flere fartøy, mot at et fartøy ble kondemnert og 20 prosent av strukturkvoten ble avkortet til fordel for alle fartøyene i gruppen. Målet med ordningen var at den skulle være med på å legge til rette for en lønnsom fiskerinæring, gi større muligheter for fornying av flåten og bidra til å skape attraktive arbeidsplasser slik at ungdom ønsket å satse framtiden sin i yrket. I meldingen understrekes det at tiltak for å redusere antall fartøy skulle gjennomføres på en slik måte at målet om en variert flåte sammensatt av både store og små fartøy, ble ivarettatt. Det samme gjaldt også målet om geografisk spredning ut fra distriktpolitiske hensyn.³² Mer konkret ble det innført avkortning, fylkesbindinger og bindinger til hjemmelslengdegrupper for strukturkvotene.³³ Målet med avkortning var å bidra til kvoteutjevning mellom fartøy som benyttet strukturordningen, og andre fartøy. Målet med å innføre fylkesbinding var å ivareta distriktpolitiske hensyn, og målet med bindinger til hjemmelslengdegrupper for strukturkvotene var å bidra til å opprettholde en størrelsesmessig differensiert flåte.

9.1.4 Mål om en variert flåtestruktur

I forbindelse med behandlingen av Meld. St. 22 (2012–2013) *Verdens fremste sjømatnasjon* uttalte næringskomiteen at det er et politisk mål å opprettholde en variert fiskeflåte langs kysten og å legge til rette for en kontrollert strukturering i tråd med behovet for økt inntekt for fiskerne.³⁴ En variert flåtestruktur innebærer at flåten er sammensatt av fartøy i ulik størrelse og med ulik bruk av redskap. En variert flåte er økonomisk gunstig ettersom bestandene varierer i størrelse og utbredelse. Flåtens sammensetning når det gjelder antall fartøy, størrelse på fartøyene og redskapsbruk kan påvirke flåtens landingsmønster blant annet med hensyn til antall landinger, størrelsen på landingene, hvor de lander, hvilke fiskeslag som landes, om fisken landes fersk eller fryst, lengden på sesongen og kvaliteten på fangsten.

9.1.5 Mål om begrensninger i eierskapet

Kvotetakene setter en øvre grense for hvor stor kvote et fartøy kan tildeles innenfor det enkelte fiskeri, og dermed for graden av strukturering i den enkelte gruppe. Kvotetaket begrenser kvotekonsentrasjonen på fartøynivå. I forbindelse med behandlingen av strukturtiltakene uttalte næringskomiteen at det måtte settes begrensninger for hvor store kvoter som kan tildeles det enkelte fartøy i fisket etter det enkelte fiskeslag.³⁵

Kvotetakene kan heves etter hvert som det er behov for å styrke driftsgrunnlaget og øke lønnsomheten for både fartøyeieren og mannskapet. Kvotetakene fastsettes av kongen i statsråd etter høringsprosesser med blant annet fylkeskommunene, næringen og Fiskeridirektoratet.

²⁹ Se blant annet *Forskrift om regulering av fisket etter torsk, hyse og sei nord for 62° N i 2018* § 29.

³⁰ Jf. Deltakerloven § 17

³¹ Innst. S nr. 271 (2002–2003), jf. St.meld. nr. 20 (2002–2003) *Strukturtiltak i kystflåten*.

³² Innst. S nr. 271 (2002–2003), jf. St.meld. nr. 20 (2002–2003).

³³ Innst. S nr. 271 (2002–2003), jf. St.meld. nr. 20 (2002–2003).

³⁴ Innst. 418 S (2012–2013), jf. Meld. St. 22 (2012–2013) *Verdens fremste sjømatnasjon*.

³⁵ Innst. S nr. 238 (2006–2007).

I strukturmeldingen ble det pekt på at kvotetaket i strukturkvoteordningen ikke begrenser like effektivt kvotekonsentrasjonen på eiernivå, ettersom en eier kan ha flere fartøy. For havfiskeflåten er det gitt regler om eierkonsentrasjon i *forskrift om spesielle tillatelser til å drive enkelte former for fiske og fangst* (konsesjonsforskriften), og for konvensjonelle havfiskefartøy er grensen for eierkonsentrasjon regulert i deltakerforskriften.³⁶ Når det gjelder kystfiskeflåten, er det ikke fastsatt regler om begrensninger i eierkonsentrasjon. I Stortingets behandling av strukturmeldingen går det fram at eierkonsentrasjonsreglene³⁷ tar sikte på å hindre at eierskapet til store deler av fiskeflåten konsentreres på for få eiere.

9.1.6 Mål om rekruttering til næringen

I forbindelse med at Stortingets behandlet strukturmeldingen, uttalte næringskomiteen at de var bekymret for rekrutteringen til fiskeflåten, og mente at det måtte skapes rom for nyrekruttering innenfor rammen av strukturpolitikken.³⁸

I forbindelse med at Stortinget behandlet Meld. St. 22 (2012–2013) *Verdens fremste sjømatnasjon*³⁹ uttalte næringskomiteen at det er viktig å legge til rette for at unge og motiverte fiskere skal kunne etablere seg i fiskerinæringen, og å rekruttere nye fartøyeiere. Komiteen var kjent med at prisen på fiskefartøy i flere adgangsbegrensede fiskerier har økt betydelig de siste årene, og at terskelen for å komme inn i næringen derfor kan være høy.

9.2 Krav til fiskerimyndighetenes forvaltning

Fiskerimyndighetene legger til rette for at nasjonal kvote blir fisket, og har ansvaret for å regulere hvem som har adgang til å fiske de nasjonale kvotene.

I havressursloven ble forvaltningsprinsippet innført. Dette er en grunnleggende regel i forvaltningen av de villlevende marine ressursene.⁴⁰ Dette innebærer at de vurderingene myndighetene gjør, og de beslutningene myndighetene tar, skal være innenfor en bærekraftig ramme, bygge på en helhetlig tilnærming og være basert på grundig faglig kunnskap. Avgjørelsene myndighetene tar, skal veie en rekke ulike interesser, og ta hensyn til en langsiktig forvaltning av ressursene, næringslivet og distriktene.

Havressursloven § 7 omhandler forvaltningsprinsipper og grunnleggende hensyn som det skal legges vekt på i forvaltningen av de villlevende marine ressursene. Følgende er listet opp:

- «a) ei føre-var-tilnærming i tråd med internasjonale avtalar og retningslinjer
- b) ei økosystembasert tilnærming som tek omsyn til leveområde og biologisk mangfald
- c) ein effektiv kontroll med hausting og anna utnytting av ressursane
- d) ei formålstenleg fordeling av ressursane, som mellom anna kan medverke til å sikre sysselsetjing og busetjing i kystsamfunna
- e) ei optimal utnytting av ressursane som er tilpassa marin verdiskaping, marknad og industri
- f) at haustingsmetodar og reiskapsbruk tek omsyn til behovet for å redusere moglege negative verknader på levande marine ressursar
- g) at forvaltningstiltak er med og sikrar det materielle grunnlaget for samisk kultur.»

³⁶ Jf. *forskrift om adgang til å delta i kystfartøygruppens fiske og enkelte andre fiskerier for 2018* § 10.

³⁷ Jf. *forskrift om spesielle tillatelser til å drive enkelte former for fiske og fangst* §§ 2-4, 2-9, 2-16 og 4-5.

³⁸ Innst. S nr. 238 (2006-2007).

³⁹ Innst. 418 S (2012–2013).

⁴⁰ Ot.prp. nr.20 (2007–2008) *Om lov om forvaltning av villlevende marine ressursar (havressurslova)*.

I forarbeidene til havressursloven er det pekt på at disse ulike hensynene kan være motstridende. Myndighetene kan derfor prioritere eller legge ulik vekt på de opplistede hensynene, men prioriteringene som blir gjort må i alle tilfeller være i tråd med lovens formål. I forarbeidene til loven blir det understreket at det sentrale forvaltningsprinsippet er å sikre at forvaltningen er bærekraftig. Videre går det fram av forarbeidene at myndighetenes vurderinger og beslutninger skal være innenfor en bærekraftig ramme, bygge på en helhetlig tilnærming og være basert på grundig kunnskap. Det pekes også på at myndighetenes beslutninger skal veie en rekke ulike interesser mot hverandre og ta hensyn til både en langsiktig forvaltning av ressursene og ulike nærings- og distriktshensyn.⁴¹

Havressursloven er en fullmaktslov. Det innebærer at den angir formål og rammer for forvaltningstiltakene, mens de konkrete reguleringene fastsettes i forskrift.

I myndighetenes forvaltning av fiskeressursene, herunder når myndighetene utarbeider eller endrer forskrifter og fatter vedtak, gjelder *lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker* (forvaltningsloven), *lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd* (offentlighetsloven) og alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper. I forvaltningsloven er det nedfelt krav om at forvaltningsorganet skal påse at saken er så godt opplyst som mulig, før vedtak treffes⁴², og krav om at interesserte skal gis anledning til å uttale seg før forskrifter blir innført, endret eller hevet.⁴³ Enkeltvedtak skal som hovedregel være skriftlige.⁴⁴ *Instruks om utredning av statlige tiltak* (utredningsinstruksen) er en operasjonalisering av kravene i forvaltningsloven, og formålet med instruksen er å legge et godt grunnlag for beslutninger om statlige tiltak gjennom å stille krav til ansvarlig forvaltningsorgan om å identifisere alternative tiltak, utrede og vurdere virkningene av aktuelle tiltak, involvere dem som er berørt av tiltaket, tidlig i utredningsprosessen, og samordne berørte myndigheter.⁴⁵ Ifølge utredningsinstruksen skal forslag til lov og forskrift, og tiltak med vesentlige virkninger, normalt legges ut på høring, og høringene skal være åpne for innspill fra alle.⁴⁶ Høringsfristen skal normalt være tre måneder, og ikke mindre enn seks uker. Hovedregelen i offentlighetsloven er at virksomheten i forvaltningen er offentlig.

De ulovfestede reglene for virksomheten i forvaltningen er ikke nedfelt i formell lov, men er en følge av langvarig rettspraksis. De ulovfestede reglene skal i hovedsak hindre at det blir tatt utenforliggende hensyn i saksbehandlingen, at det forekommer usaklig forskjellsbehandling og at avgjørelsene er urimelige eller vilkårlige. Det er viktig at saksbehandlingen med tilhørende vurderinger er basert på saklighet (saklighetsprinsippet), og at vurderingene kan etterprøves. God forvaltningsskikk tilsier at forvaltningens saksbehandling normalt skal dokumenteres skriftlig.

⁴¹ Ot. prp. nr. 20 (2007–2008).

⁴² Forvaltningsloven §§ 17 og 37.

⁴³ Forvaltningsloven § 37.

⁴⁴ Forvaltningsloven § 23.

⁴⁵ Utredningsinstruksens formål.

⁴⁶ Utredningsinstruksen § 3-3.

10 Kvotesystemet 2004–2018

Dette kapitlet gir informasjon om kvotesystemet, og om viktige endringer som har skjedd i dette i perioden 2004–2018.

Av hensyn til en langsiktig og bærekraftig utnyttelse av ressursene i havet er det i dag fangstbegrensninger i de fleste viktige fiskerier. Fangsten begrenses ved at det fastsettes en kvote for hvor mye fisk som kan høstes. I tillegg er det lagt begrensninger på hvor mange som har lov til å delta. Forvaltningen må gjennom reguleringene bestemme hvem som har lov til å delta i fisket, og hvordan ressursene skal fordeles mellom ulike fartøy og redskapstyper.

Havressursloven regulerer hvor mye som kan fiskes og hvordan fisket skal gjennomføres, mens deltakerloven regulerer hvem som får delta i ervervsmessig fiske og fangst.

10.1 Fangstbegrensninger

10.1.1 Adgangen til å fiske

Det er nødvendig å ha ervervstillatelse fra Fiskeridirektoratet for å få lov til å fiske kommersielt, jf. deltakerloven. Tillatelsen gis til den som eier fartøyet, og for ett bestemt fartøy. For å få ervervstillatelse må eieren blant annet være:

- aktiv fisker (ha fiskeri som hovedaktivitet)
- norsk statsborger

Utenlandske statsborgere kan eie fartøy inntil 15 meters lengde dersom de er bosatt i Norge, og ha en eierandel på inntil 40 prosent i alle fartøy uavhengig av om de er bosatt i Norge eller i utlandet. Minst halvparten av mannskapet på fartøyet må være bosatt i en norsk kystkommune eller norsk nabokommune til norsk kystkommune.

For å kunne delta i lukket gruppe, må eieren av fartøyet i tillegg til ervervstillatelsen ha en egen fisketillatelse fra Fiskeridirektoratet. Tillatelsen gjelder vanligvis ett enkelt fiskeslag, men i noen tilfeller gjelder den for flere relaterte fiskeslag, såkalte kvotepakker. Et eksempel på en kvotepakke er i fisket etter torsk, der et fartøy med adgang til å delta har anledning til å fiske gitte kvoter av torsk, hyse og sei.

For å delta i fiskeriene som er underlagt årlige adgangsbegrensninger i den årlige deltakerforskriften (fortrinnsvis kystfiskeriene), er det i tillegg til det alminnelige aktivitetskravet, et krav om at fartøyeier er ført i fiskermanntallet. For å delta i lukket gruppe kreves det i hovedsak at fartøyeier er ført på blad B i fiskermanntallet (heltidsfisker), mens for å delta i åpen gruppe kreves det i hovedsak at fartøyeier er ført på blad A (deltidsfisker). Det er blant annet et krav om større inntekt fra fiske for å stå på blad B. Deltakerforskriften stiller dermed strengere krav til aktivitet for å delta i de lukkede fiskeriene enn i de åpne, da det i disse fiskeriene i hovedsak kreves manntallsføring på blad B. Aktivitetskravet i deltakerloven og kravene for manntallsføring kan være oppfylt selv om eieren ikke jobber om bord på fartøyet, men leder driften av fartøyet på land – såkalt administrerende reder.

10.1.2 Totalkvoten

Norge forvalter de økonomisk viktigste fiskeriressursene sammen med andre land. Havrettskonvensjonen forplikter kyststatene til å samarbeide om å bevare og forvalte fiskebestandene. Det internasjonale rådet for havforskning (International Council for the Exploration of the Sea) gir råd om totalkvoten for ulike fiskeslag. Totalkvoten og fordeling av denne blir avtalt gjennom årlige forhandlinger mellom land.

10.2 Fordelingen av totalkvoten

Før den norske totalkvoten fordeles på fartøygrupper og deretter på enkeltfartøy, blir det avsatt kvoter til bestemte formål som for eksempel fritidsfiske, forskning, undervisning og bifangst. Slike avsetninger gjøres i hovedsak i torskefiskeriene (torsk, hyse, sei). Det gjøres også avsetninger i pelagiske fiskerier, men avsetningene her utgjør en mindre andel av totalkvoten.

Fordelingen av totalkvoten til norske fiskefartøy blir fastsatt av Nærings- og fiskeridepartementet eller Fiskeridirektoratet i årlige forskrifter. Forslag til regulering blir diskutert på reguleringsmøtet (se faktaboks 1). Fiskeridirektoratet har som mål at hele den nasjonale kvoten fiskes opp, samtidig som at overfiske unngås.

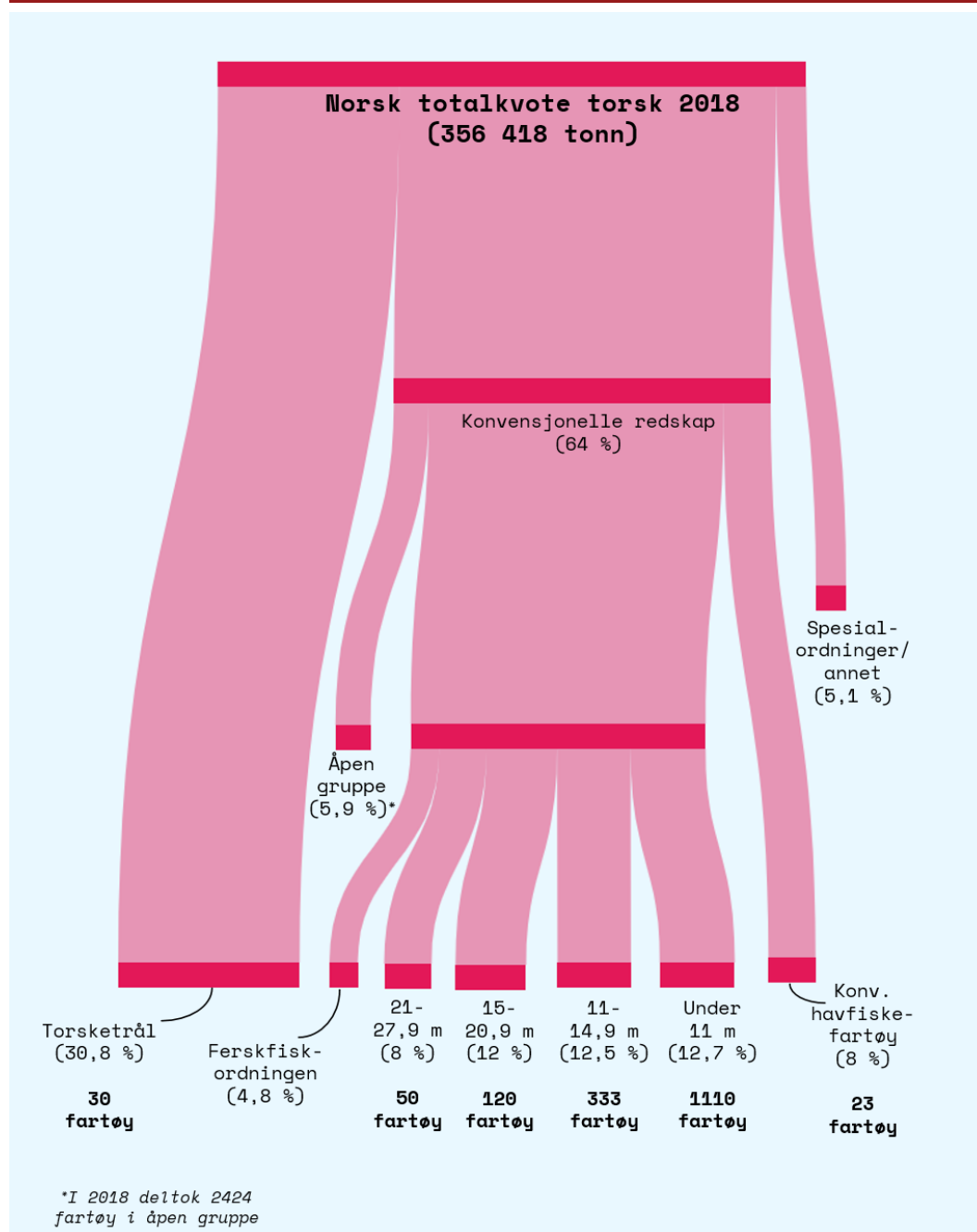
Faktaboks 1 Reguleringsmøte

To ganger i året inviterer Fiskeridirektoratet forvaltningen, næringen og andre interesseorganisasjoner til reguleringsmøte. Før møtene legger direktoratet fram skriftlige forslag til de forskjellige reguleringene, sammen med en beskrivelse av hvordan fisket har vært og eventuelle utfordringer. Direktoratet legger også ut på sine nettsider innspill som er kommet fra organisasjoner til de enkelte reguleringene. Etter møtet, sender Fiskeridirektoratet forslag til reguleringer til departementet, som vanligvis fastsetter reguleringsforskriftene. De fleste reguleringene fastsettes for ett år om gangen, men myndighetene kan gjøre justeringer i løpet av året.

Kilde: <https://www.fiskeridir.no/Yrkesfiske/Dokumenter/Reguleringsmoetet>

Fordelingen av totalkvoten mellom de ulike fartøygruppene, ligger vanligvis fast fra år til år uavhengig av størrelsen på totalkvoten. For noen fiskebestander har fordelingen imidlertid variert med størrelsen på totalkvoten. I torskefisket har for eksempel trålerne hatt en høyere andel av totalkvoten når denne er høy (trålstigen). Etter at kvoten har blitt fordelt på fartøygrupper, fordeles den videre til enkeltfartøy. Denne fordelingen vil i de fleste fiskeriene være avhengig av størrelsen på fartøyet.

Figur 5 Fordeling av norsk torsk kvote i 2018



Kilde: Fartøyregisteret og konsesjons- og deltakerregisteret

Figur 5 viser hvordan den norske totalkvoten for torsk i 2018 ble fordelt mellom fartøygrupper. Den norske totalkvoten var i 2018 på 356 418 tonn. Før fordeling på fartøygrupper ble det avsatt et visst kvantum til rekreasjons- og fritidsfiske, kystfiskekvote, forskning og undervisning, samt kvotebonus levendefangst. I 2018 hadde torsketrål 30,8 prosent av den norske totalkvoten, mens 64 prosent ble fordelt til fartøygrupper som fisker med konvensjonelle redskaper, hvorav om lag halvparten av totalkvoten ble fordelt til konvensjonelle kystfiskefartøy. I de lukkede gruppene er det flest fartøy i gruppen under 11 meter. Kvoteene til kystfiskefartøy fordeles ut fra hjemmelslengden på det enkelte fartøy. Hjemmelslengde vil si hvilken lengde fartøyet hadde da det ble innført adgangsbegrensning i fiskeriet.

10.2.1 Fordelingen av torskekvoten til kystflåten (Finnmarksmodellen)

I 2002 ble det innført en ny lengdeinndeling av kystflåten i reguleringen av fisket etter torsk (torsk, hyse, sei). Kystflåten ble delt inn i fire lengdegrupper (Finnmarksmodellen). Hensikten med Finnmarksmodellen er å opprettholde en fortsatt variert kystflåte og å få til et mer rettferdig grunnlag for konkurranse mellom fartøyene.⁴⁷

Faktaboks 2 Finnmarksmodellen

Hovedprinsippet i Finnmarksmodellen er at kystfartøyenes gruppekvote deles mellom disse fire hjemmelslengdegruppene

- fartøy under 11 meter*
- fartøy mellom 11 meter og 14,99 meter
- fartøy mellom 15 meter og 20,99 meter
- fartøy mellom 21 meter og 27,99 meter**

Modellen skal gi en mer jevnbyrdig konkurranse fartøyene imellom, og bidra til at små fartøy kan konkurrere om ressursene på linje med de største fartøyene i kystflåten. Tidligere konkurrerte alle fartøyene i kystflåten med hverandre, og konsekvensen av dette var at de største fartøyene, som har best forutsetninger for å utnytte overreguleringen, kunne «spise» kvoteandeler fra de minste fartøyene.

* Skillet mellom de to minste gruppene i Finnmarksmodellen ble opprinnelig satt ved 10 meters lengde i 2002. Dette ble senere endret til 11 meters lengde fra 2008

** Opprinnelig var 28 meter den største lengden et fartøy kunne ha i kystflåten. I februar 2008 ble lengdebegrensningen på 28 meter erstattet med en øvre lasteromsbegrensning på 300 m³, og i september 2010 ble denne lasteromsbegrensningen økt til 500 m³.

⁴⁷ Innst. S nr. 271 (2002–2003), jf. St.meld. nr. 20 (2002–2003) *Strukturtiltak i kystflåten*.

10.3 Oversikt over viktige endringer i kvotesystemet

Fiskerimyndighetene har endret kvotesystemet gjennom lover, forskrifter og forvaltningspraksis. I Tabell 2 er de viktigste endringene som har skjedd i perioden 2004–2018, tatt med.

Tabell 2 Viktige endringer i kvotesystemet

Årstall	Endring	Hovedformål med endringen	Hvem det gjelder for
2004–2005	Strukturkvoteordning, kyst	Lønnsomhet, effektivitet	Kyst o 15 m
2005	Strukturkvoteordning, hav	Lønnsomhet, effektivitet	Hav
2005–2007	Strukturpause	Utrede konsekvenser	Alle
2006–2007	Distriktskvoteordning	Styrke landindustri	Torsk N
2007	Strukturkvoteordning, hav og kyst Innføring av tidsbegrensning Senkede kvotetak	Lønnsomhet, effektivitet og dempe struktureringstakten	Hav Kyst o 15 m
2008	Strukturkvoteordning, kyst	Lønnsomhet, effektivitet	Kyst o 11 m
2008	Kvotebonus for levendelagring	Styrke landindustri	Torsk N
2008	Kvotefleks på fartøynivå	Fleksibilitet	NVG-sild
2008	Krav om forholdsmessighet ⁴⁸	Diversifisert flåtestruktur	Alle
2008	Størrelsesbegrensning endret fra 28 meter til 300 m ³ lasterom	Friere fartøyutforming, bedre arbeidsplasser	Kyst o 21 m
2009	Innføring av rekrutteringskvoteordningen	Øke rekrutteringen av fiskere som fartøyeiere	
2010	Mulig å få unntak fra kvoteutnyttelsesbestemmelsen	Utskiftning og salg av fartøy i reguleringsåret	Alle
2010	Samfiskeordningen	Lønnsomhet, effektivitet og sikkerhet	Kyst u 11 m
2010	Størrelsesbegrensning endret fra 300 m ³ til 500 m ³ lasterom	Friere fartøyutforming, forutsigbarhet, likebehandling, bedre arbeidsplasser	Kyst o 21 m
2010	Lasteromsbegrensning hevet fra 2000 m ³ til 4000 m ³	Friere fartøyutforming, bedre arbeidsplasser	Ringnot Pelagisk trål
2011	Samfiske med fartøy i samme eie	Lønnsomhet, effektivitet	Kyst u 11 m
2011	Mulig å få unntak fra kvoteutnyttelsesbestemmelsen ved kontrahering av nybygg	Flåtefornyelse, lønnsomhet	Alle
2011	Kystfiskekvoteordningen	Næringsgrunnlag i samiske kyst- og fjordområder	Kyst, åpen, torsk N
2012	Hevede kvotetak	Lønnsomhet, effektivitet	Konvensjonell havfiskeflåte, Torsk
2013	Ferskfiskordningen	Styrke landindustri	Torsk N
2013	Mulig å benytte leiefartøy ved kontrahering av nybygg	Flåtefornyelse, lønnsomhet	Alle
2013	Hevede kvotetak	Lønnsomhet	Kyst 11–15 m Kyst o 15 m
2013	Lasteromsbegrensning hevet fra 1500 m ³ til 2500 m ³	Friere fartøyutforming, bedre arbeidsplasser	Torsk, sei -og reke-trål
2015	Kvotefleks på fartøygruppenivå	Fleksibilitet	Torsk N
2015	Oppsamling og splitting av driftsgrunnlag ulik eier	Forenkling	Alle
2016	Fra fylkes- til landsdelsbinding	Fleksibilitet, marked	Kyst, Torsk N

⁴⁸ Siden 2008 har det vært forvaltningspraksis at det må være en viss forholdsmessighet mellom fartøyets samlede kvotegrunnlag og fartøyets størrelse – og delvis også fartøyets egnethet og utrustning – ved tildeling av fisketillatelse.

2016–2017	Instruks om forholdsmessighet	Forenkling, fleksibilitet og friere fartøyutforming	Kyst
2017	Differensiering av overregulering	Diversifisert flåtestruktur	Kyst u 11 m
2017	Endret instruks om forholdsmessighet	Mindre fleksibilitet til å flytte kvoter mellom fartøygrupper	Kyst
2017	Hevede kvotetak	Lønnsomhet	Kyst 11–15 m Kyst o 15 m
2018	Distriktskvoteordning Lebesby og Gamvik	Styrke landindustri	Torsk N

10.3.1 Kort forklaring av endringene

Distriktskvoteordning: Havressursloven gir departementet hjemmel til å fastsette at en del av kvoten skal leveres for produksjon ved landanlegg i bestemte distrikter.

Ferskfiskordning: Fartøy som lander fersk fisk i bestemte perioder får en kvotebonus.

Forholdsmessighet: Det skal være sammenheng mellom fartøyets samlede kvotegrunnlag og fartøyets størrelse.

Fylkes-/landsdelsbinding: Begrensning som går ut på at både kjøperen og selgeren av et fartøy med fisketillatelse i fisket etter torsk må være ført i fiskermanntallet i henholdsvis samme fylke eller landsdel. For kystflåten gjelder begrensningen også for strukturkvoter.

Kvotefleks: Muligheten til å over- eller underfiske en del av kvoten ett år mot å få et tilsvarende fratrekk eller tillegg i samme kvote året etter.

Kvotetak: Øvre grense for hvor stor kvote et fartøy kan ha innenfor ett fiskeri. Kvotetaket setter derfor en grense for hvor mye ett fartøy kan strukturere innenfor et fiskeri.

Kvotebonus ved levendelagring: Ved landinger av torsk som kan lagres levende i minimum en uke, blir fartøyets kvote trukket for en mindre mengde enn det fartøyet har levert. Reduksjonen i kvotetrekket blir kalt bonus.

Kvoteutnyttelsesbestemmelsen: Ett fartøy – én kvote: Et fartøy kan bare fiske og lande én kvote av hvert fiskeslag i løpet av ett kvoteår.

Kystfiskekvoteordning: Kystfiskekvoten er et tillegg i kvotene til fartøy i åpen gruppe i fisket etter torsk, med eier bosatt i Finnmark, i Nord-Troms eller i en annen kommune i Troms eller Nordland som ligger innenfor det geografiske virkeområdet til Sametingets søkerbaserte tilskuddsordning. Ordningen er forankret i Norges folkerettslige forpliktelser overfor sjøsamene.

Oppsamling og splitting av driftsgrunnlag ulik eier: Innebærer at det er mulig å kjøpe en fisketillatelse fra et fartøy uten samtidig å kjøpe fartøyet.

Et fartøy med flere fisketillatelser kan oppgi en av tillatelsene mot at et annet fartøy tildeles en tilsvarende tillatelse. Dette gjelder kun dersom fartøyet som mottar tillatelsen ikke har denne type tillatelse fra før. Det vil si at tillatelsen innebærer en kvalitativ økning i fartøyets driftsgrunnlag. Det kalles splitting av driftsgrunnlag dersom begge fartøyene har tilfredsstillende driftsgrunnlag etter at tillatelsen har byttet fartøy. Det kalles oppsamling av driftsgrunnlag dersom bare det mottakende fartøyet har tilfredsstillende driftsgrunnlag etter at tillatelsen har byttet fartøy. Ved oppsamling av driftsgrunnlag må fartøyet som avgir tillatelsen, tas ut av fisket.

Overregulering: Fartøyene tildeles kvoter som i sum er større enn gruppekvoten. Kvoten til det enkelte fartøyet kalles maksimalkvote. Overregulering har blitt benyttet i flere fiskerier, spesielt i kystflåten for å sikre at gruppekvotene skulle bli tatt. Overregulering kan føre til at fisket kan bli stoppet før alle fartøyene har fisket sin maksimalkvote. Maksimalkvoter kan også bestå av en garantert kvote i bunn og et maksimalkvotetillegg.

Rekrutteringskvoteordningen: Unge fiskere kan få tildelt fisketillatelse (rekrutteringskvote) på visse vilkår, og i konkurranse med hverandre. De siste årene har det som regel blitt tildelt ti rekrutteringskvoter årlig. Unntaket er i 2014, da det ble tildelt 23 rekrutteringskvoter. Formålet med ordningen er å rekruttere unge fiskere til fiskeryrket.

Samfiskeordning: På bestemte vilkår kan et fartøy fiske hele eller deler av kvoten til et annet fartøy i inntil ett år. Ordningen gjelder fartøy i lukket gruppe med hjemmelslengde under 11 meter i fisket etter torsk, hyse og sei i nord.⁴⁹

Strukturkvoteordning: Mulighet til under visse vilkår å samle flere kvoter i samme fiskeri på ett fartøy. Hovedvilkåret for å tildele strukturkvote er at et fartøy som avgir kvoten sin, tas ut av fisket ved at det oppgir alle fisketillatelser og blir meldt ut av fartøyregisteret og kondemnert. Ordningen inneholder flere begrensninger, blant annet avkortning av overført kvote, grense for hvor mange kvoter et fartøy kan ha (kvotetak), og regionale bindinger for overføring av kvote. Det er også et krav om at kvotene til et fartøy som tas ut av fisket, blir lagt på et fartøy i samme hjemmelslengdegruppe.

Størrelsesbegrensning: For å opprettholde en variert flåtestruktur er det innført regler som begrenser størrelsen på fartøyene. Det vanligste er begrensninger i fartøyets lengde og i størrelsen på lasterom. Regelverket begrenser fartøyeierens valgfrihet i utformingen av fartøyet.

10.3.2 Strukturkvoteordningen er den viktigste endringen i perioden

Strukturordninger brukes for å redusere og å tilpasse fangstkapasiteten til ressursgrunnlaget. I praksis innebærer dette å redusere antall fartøy i flåten. Strukturordninger har hatt som formål å bedre lønnsomheten i fiskeflåten.

Ordningen med strukturkvoter ble innført i 2004 for fartøy i kystflåten med hjemmelslengde over 15 meter og i 2005 for havfiskeflåten. I 2007 ble ordningen utvidet til å også gjelde fartøy mellom 11 og 14,9 meter hjemmelslengde. Ordningen gjorde det mulig å samle flere fiskekvoter på ett fartøy. Dette var til en viss grad også mulig tidligere gjennom blant annet enhetskvoter i havfiskeflåten og ved kvoteutveksling gjennom driftsordningen i kystflåten. Da strukturkvoteordningen ble innført, tok den over som den sentrale strukturordningen, mens kondemneringsordninger, enhetskvoter og driftsordningen ble faset ut.

Strukturkvoteordningene påvirker fiskeflåten og kystsamfunn. I et drøftingsnotat om sjarkflåten peker Nærings- og fiskeridepartementet på at en strukturkvoteordning kan få virkninger ut over det bedriftsinterne, ved at fartøy flyttes, virksomhet konsentreres og arbeidsplasser skapes eller blir borte, både på sjø og på land. En strukturkvoteordning påvirker dermed omfanget og fordelingen av aktiviteten i kystsamfunnene.⁵⁰

⁴⁹ Det er også en samfiskeordning i pelagisk flåte under 15 meter som også gjelder i Nordsjøen og Skagerrak. Jf. vedlegg til brev fra Nærings- og fiskeridepartementet til Riksrevisjonen 2. mars 2020.

⁵⁰ Nærings- og fiskeridepartementet (2018) *Sjarkflåten rolle i et fremtidsrettet kvotesystem. Drøftingsnotat for høring.*

Strukturkvoteordningen er en ordning der det kan utveksles én eller flere kvoter mellom fartøy, dersom et fartøy tas permanent ut av fiske. Det vil si at ordningen åpner for at ett fartøy kan ha flere fiskekvoter knyttet til seg. Kvoten til det fartøyet som blir tatt permanent ut av fisket og tildeles det gjenværende fartøyet, kalles strukturkvote. En strukturkvote kan også deles på flere gjenværende fartøy.

Formålet med ordningen er blant annet å legge til rette for utvidet kvotegrunnlag for det enkelte fartøy og på den måten legge opp til en drift som sikrer virksomhet over størst mulig del av året.

Til strukturkvoteordningen tilhører flere virkemidler som har til hensikt å begrense effektiviseringstakten/struktureringstakten og omfordeling av ressurser. Blant annet blir kvotene til et fartøy som tas ut av fisket, tildelt et fartøy i samme flåte- eller hjemmelslengdegruppe. Andre begrensninger er avkortning av overført kvote, grense for hvor mange kvoter ett fartøy kan ha (kvotetak), og regionale bindinger for overføring av kvote.

Kilde: Store norske leksikon, *forskrift om spesielle kvoteordninger for kystflåten*. NOU 2006: 16 og NOU 2016: 26

Nærings- og fiskeridepartementet uttaler i intervju at de viktigste endringene i kvotesystemet i perioden 2004–2018 omhandler strukturpolitikk. Departementet peker på at andre endringer i kvotesystemet, som endringene i kvotetak m.m., kommer som en følge av innføringen av strukturkvoteordningene. Oppsummert mener departementet at endringene i kvotesystemet har gitt færre fiskefartøy og bedre lønnsomhet i fiskeflåten.

Fiskeridirektoratet uttaler i intervju at de fleste endringene i regelverket de siste 15 årene er gjennomført for å bidra til å øke lønnsomheten i næringen. Direktoratet trekker særlig fram hevede kvotetak og utvidelse av eierkonsentrasjonsbestemmelsene i havfiskeflåten som viktige endringer for å øke lønnsomheten i flåteleddet. Ifølge direktoratet har disse to endringene bidratt til økt strukturering og større kvoter per fartøy.

Videre uttaler Fiskeridirektoratet i intervju at det ikke har blitt gjennomført endringer for å begrense struktureringstakten, med unntak av at det har blitt innført spesielle kvoteordninger som for eksempel distriktskvoteordningen, kvotebonus for levendefangst, ferskfiskordningen m.m. Ifølge direktoratet omfatter disse ordningene imidlertid et lite kvantum fisk. Fiskeridirektoratet viser imidlertid til at myndighetene har iverksatt tiltak som motvirker en ukontrollert utvikling i strukturering, slik som avkortning ved strukturering, fylkesbindinger (nå landsdelsbinding), fastsettelse av kvotetak, og eierkonsentrasjonsbegrensninger.

11 Lønnsomhet

Dette kapitlet gir oversikt over utviklingen i lønnsomhet i fiskeflåten i perioden 2004 til 2018, og hva som er de viktigste årsakene til at lønnsomheten har økt. Kapitlet viser også utviklingen i kapital i fiskeflåten, som skyldes økte investeringer i fiskefartøy og fisketillatelser.

11.1 Relevante føringer⁵¹

Et av de overordnede målene i fiskeripolitikken er at forvaltningen av fiskeressursene skal være samfunnsøkonomisk lønnsom. Lønnsomhet for fiskerne har vært målet med mange av endringene i kvotesystemet i perioden 2004–2018. Målet med å innføre strukturkvoteordningen var blant annet at den skulle være med å legge til rette for en lønnsom fiskerinæring.

11.2 Oppsummering

Det er i dag lønnsomt å drive med fiske, og lønnsomheten i fiskeflåten har vært økende over tid. Alle fartøygrupper⁵² har i dag lønnsom drift, og de har også god lønnsomhet sammenlignet med andre bransjer. Lønnsomheten varierer imidlertid mellom fartøy innad i en gruppe.

Fiskeridirektoratets lønnsomhetsundersøkelse viser utviklingen i den bedriftsøkonomiske lønnsomheten i fiskeflåten. Lønnsomhet for fiskeflåten vil være en forutsetning for samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Målet om bedriftsøkonomisk lønnsomhet kan imidlertid også være i konflikt med målet om sysselsetting og bosetting i kystsamfunn. Se diskusjon i kapittel 16.3.2 om målkonflikter i fiskeripolitikken.

I perioden 2004 til 2018 har den samlede kapitalen i fiskeflåten økt. Økt lønnsomhet i fiskeflåten og muligheten for å benytte seg av strukturkvoteordningen har ført til at flere ønsker å delta i fisket eller å øke sin deltagelse, gjennom å investere i fiskefartøy og fisketillatelser. Mer effektiv og dyrere arbeidskraft fører også til at fisket blir mer kapitalintensivt.

11.3 Lønnsomheten i fiskeflåten har økt

Det var økonomisk overkapasitet og lav lønnsomhet i fiskeflåten også etter at viktige kystfiskerier ble adgangsregulert (lukket) på 1990-tallet. Kvoter og restriksjoner på hvem som kunne delta i fisket ga kontroll med hvor mye som ble fisket, men fangsteffektiviteten fortsatte å øke på grunn av teknologisk utvikling, modernisering og utskiftning av flåten. For at lønnsomheten skulle øke, var det behov for ordninger som reduserte antallet fartøy.

Fiskeridirektoratet undersøker hvert år lønnsomheten i fiskeflåten. Direktoratet benytter i all hovedsak de to indikatorene driftsmargin⁵³ og totalkapitalrentabilitet⁵⁴ (TKR) som mål på lønnsomhet. Lønnsomhetsundersøkelsen viser at det i dag er lønnsomt å drive med

⁵¹ Se kapittel 9 *Revisjonskriterier*.

⁵² Fartøygruppene i lønnsomhetsundersøkelsen er forsøkt tilpasset de gjeldende reguleringsgruppene i de norske fiskeriene. Fartøyene deles først inn etter hovedfiskeri (bunnfiskerier/pelagiske fiskerier), deretter etter kystfiske/havfiske. I det som kalles fartøygrupper i lønnsomhetsundersøkelsen, deles fartøyene inn etter fangstmuligheter (fisketillatelser) fartøyene har, og i kystflåten vil det være tillatelsens hjemmelslengde som bestemmer fartøygruppe. Jf. Fiskeridirektoratets gjennomgang av Riksrevisjonens utkast til rapport. Vedlegg til brev fra Nærings- og fiskeridepartementet til Riksrevisjonen 2.mars 2020.

⁵³ Driftsmargin viser hvor mye som tjenes på hver 100 kroner solgt. Driftsmargin i prosent = (driftsresultat x 100) / (sum driftsinntekter)

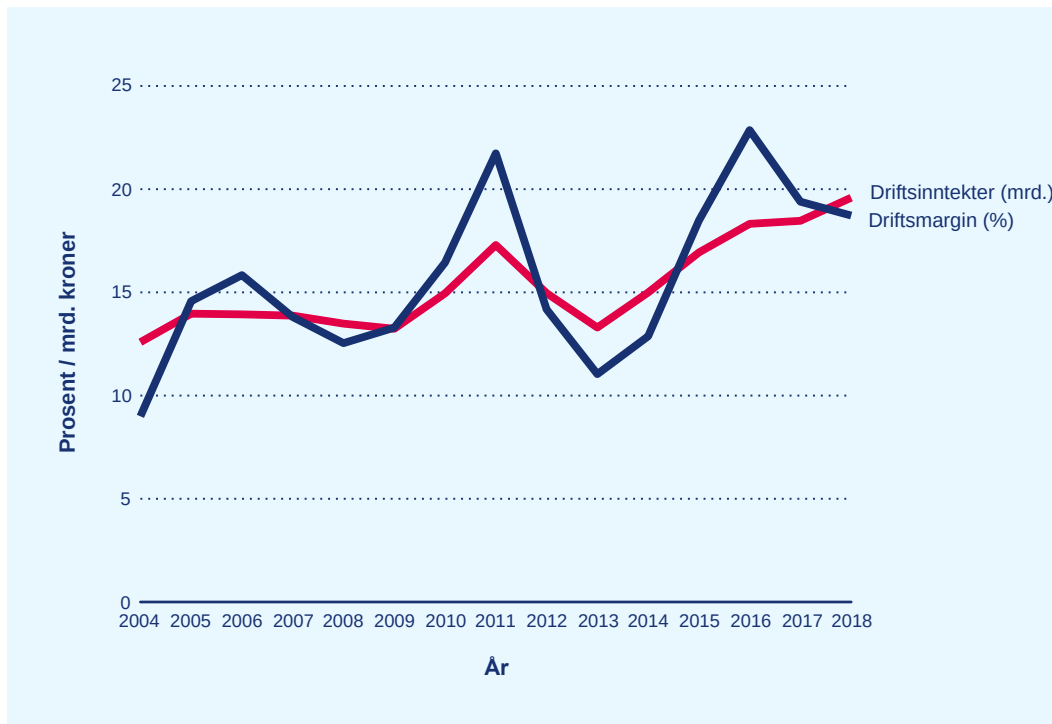
⁵⁴ Totalkapitalrentabilitet er et mål på avkastningen av den totale kapitalen som er bundet i en virksomhet. Den totale kapitalen er summen av virksomhetens eiendeler eller summen av egenkapital og gjeld. Totalkapitalrentabilitet prosent = (driftsresultat + finansinntekter) x 100 / (gjennomsnittlig totalkapital).

fiske, og at det har blitt bedre lønnsomhet i fiskeflåten samlet sett i perioden 2004–2018, både målt ved driftsmargin og målt ved TKR.

Fiskeridirektoratet uttaler i intervju at utviklingen i driftsmargin og TKR i stor grad har fulgt hverandre. Direktoratet peker på at det til dels er store endringer i driftsmargin og TKR mellom år, og at dette blant annet kan skyldes endringer i fiskebestander, kvotegrunnlag og prisen på fisk.

Figur 6 Driftsmargin og totale driftsinntekter for fiskeflåten ⁵⁵

Utvikling i perioden 2004 til 2018. Driftsmargin er angitt i prosent, og totale driftsinntekter er oppgitt i mrd. kroner i faste 2018-priser.



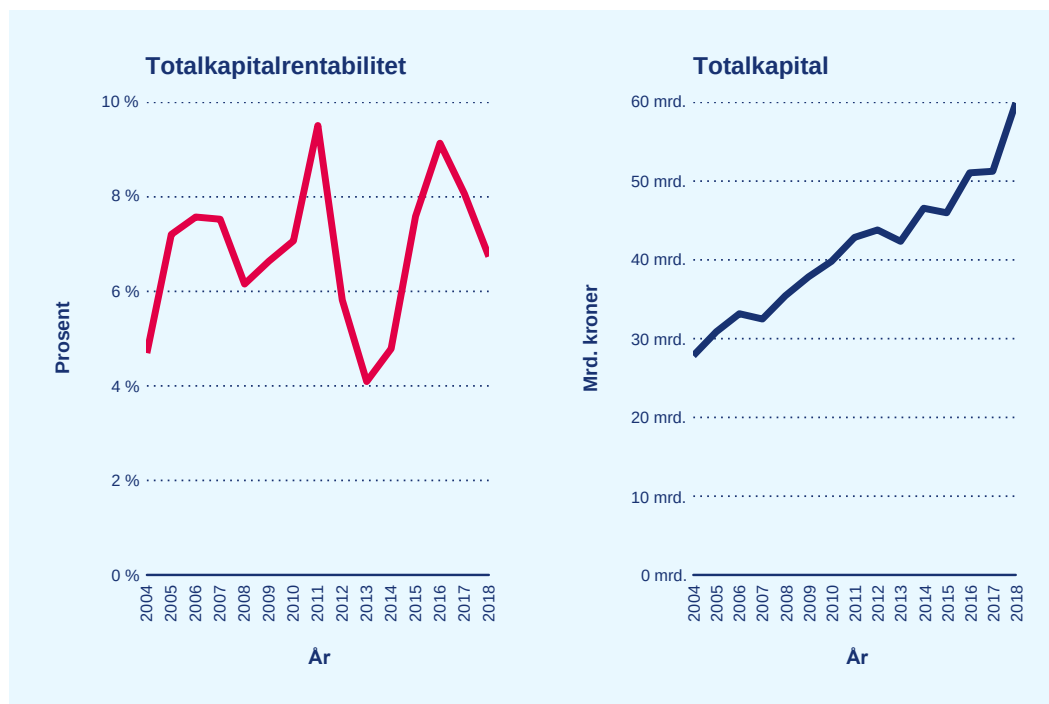
Kilde: Fiskeridirektoratets lønnsomhetsundersøkelse for fiskeflåten

Driftsmarginen i fiskeflåten har økt fra om lag 9 prosent i 2004 til i underkant av 19 prosent i 2018, men har variert en del i perioden, se Figur 6. Figur 6 viser også at driftsinntekter og driftsmargin samvarierer, og at også driftsinntektene har økt over tid. Driftsinntektene har økt fra 12,6 milliarder kroner i 2004 til nærmere 20 milliarder kroner i 2018.

⁵⁵ Riksrevisjonen har utviklet et digitalt vedlegg til rapporten som gjør det mulig å se utviklingen i de ulike fartøygruppene.
Lenke: <https://fiskekvoter.riksrevisjonen.no/vedlegg/#driftsmargin>

Figur 7 Totalrentabilitet og totalkapital for fiskeflåten ⁵⁶

Utvikling i perioden 2004 til 2018. Totalkapitalrentabilitet er angitt i prosent og totalkapital er oppgitt i mrd. kroner i faste 2018-priser.



Kilde: Fiskeridirektoratets lønnsomhetsundersøkelse for fiskeflåten

Figur 7 viser at totalkapitalen⁵⁷ i fiskeflåten har økt over tid. Dette skyldes blant annet at innføring av strukturvoteordninger har ført til økte investeringer i fiskefartøy og fisketillatelser.

Totalkapitalrentabiliteten (TKR), som viser avkastningen på totalkapitalen, har økt fra 4,7 prosent i 2004 til 6,7 prosent i 2018, men har variert mye i perioden. Gjennomsnittlig TKR har vært 6,8 prosent i perioden 2004–2018.⁵⁸ Den samlede totalkapitalen har økt fra om lag 28 milliarder kroner i 2004 til 60 milliarder kroner i 2018.

Både driftsmargin og TKR gikk noe ned i 2017 og 2018, fra høyeste nivå i 2016. Ifølge Fiskeridirektoratet er årsakene til nedgangen sammensatte, og det kan være forskjellige årsaker i de ulike fartøygruppene. Direktoratet peker på at nedgangen i lønnsomhet generelt skyldes større reduksjon i driftsinntektene enn i driftskostnadene.

Fiskeridirektoratet viser til at alle fartøygrupper i lønnsomhetsundersøkelsen i dag har lønnsom drift, og at de også har god lønnsomhet sammenlignet med andre bransjer. Tall fra Statistisk sentralbyrå (SSB) viser for eksempel at gjennomsnittlig driftsmargin i alle næringer⁵⁹ var om lag 11 prosent i 2018.⁶⁰ I industrien⁶¹ var driftsmarginen på 4,3 prosent i 2018. Driftsmarginen i fiskeflåten var om lag 19 prosent i 2018, jf. figur 6.

I en rapport fra Nofima (2018) går det fram at høyere kapitalkostnader som følge av kjøp av fisketillatelser innebærer at avkastningen på totalkapitalen (totalkapitalrentabilitet) ikke

⁵⁶ Riksrevisjonen har utviklet et digitalt vedlegg til rapporten som gjør det mulig å se utviklingen i de ulike fartøygruppene.

Lenke: <https://fiskekvoter.riksrevisjonen.no/vedlegg/#totalkapitalrentabilitet>

⁵⁷ Totalkapitalen er summen av virksomhetens eiendeler eller summen av egenkapital og gjeld.

⁵⁸ Totalkapitalrentabiliteten har variert fra et laveste nivå på 4,1 prosent i 2013 til et høyeste nivå på 9,5 prosent i 2011.

⁵⁹ Tall for ikke-finansielle aksjeselskaper.

⁶⁰ SSB: Regnskap for ikke-finansielle aksjeselskaper. <https://www.ssb.no/statbank/table/07371> [hentdato 20.01.2020].

⁶¹ Industri omfatter ikke-finansielle foretak som driver med industriproduksjon. Industriproduksjon omfatter fysisk eller kjemisk omdanning av materialer, stoffer eller deler til nye produkter, selv om dette ikke er det eneste kriteriet for industriproduksjon. Kilde: SSB <https://www.ssb.no/klass/klassifikasjoner/6>.

nødvendigvis blir bedre.⁶² I høringsnotat *Strukturvoteordning for kystflåten under 11 meter heimslengd* trekker Nærings- og fiskeridepartementet fram at strukturering kan ha positiv innvirkning på driftsinntekter og driftsmarginen, men at det samtidig representerer en vesentlig kostnad. Departementet viser til at finanskostnaden knyttet til finansiering av fartøy og fisketillatelse kan gi lavere total kapitalrentabilitet, men at total kapitalrentabiliteten forventes å øke etter noen år, når kostnaden ved kjøpet av strukturvote er nedbetalt.

11.4 Lønnsomheten varierer mellom grupper og mellom fartøy

11.4.1 Variasjon i lønnsomhet mellom grupper

Lønnsomhetsundersøkelsen viser at noen fartøygrupper⁶³ er mer lønnsomme enn andre. Fiskeridirektoratet viser til at havfiskegruppene ringnot, pelagisk trål og torsketrål er fartøygrupper som har hatt særlig høy og økende lønnsomhet de siste årene.

Både kystfiskefartøy og havfiskefartøy har forbedret lønnsomheten i perioden 2004 til 2018, men lønnsomhetsundersøkelsen viser at havfiskefartøyene i hele perioden har hatt høyere driftsmargin og total kapitalrentabilitet enn kystfiskefartøyene.

Bunnfiskeriene har hatt en kraftig forbedring i lønnsomheten i perioden 2004 til 2018. Ifølge Fiskeridirektoratet skyldes dette blant annet at førstehåndsverdien av torsk, som er det viktigste fiskeslaget innen bunnfiskerier, har økt betydelig. Økt etterspørsel etter torsk i eksportmarkedet, er ifølge Fiskeridirektoratet én viktig årsak til økt førstehåndsverdi av torsk. De pelagiske fiskeriene har også god lønnsomhet, og har forbedret driftsmarginen i perioden 2004–2018. De pelagiske fiskeriene har hatt en liten nedgang i total kapitalrentabiliteten fra 2004 til 2018.

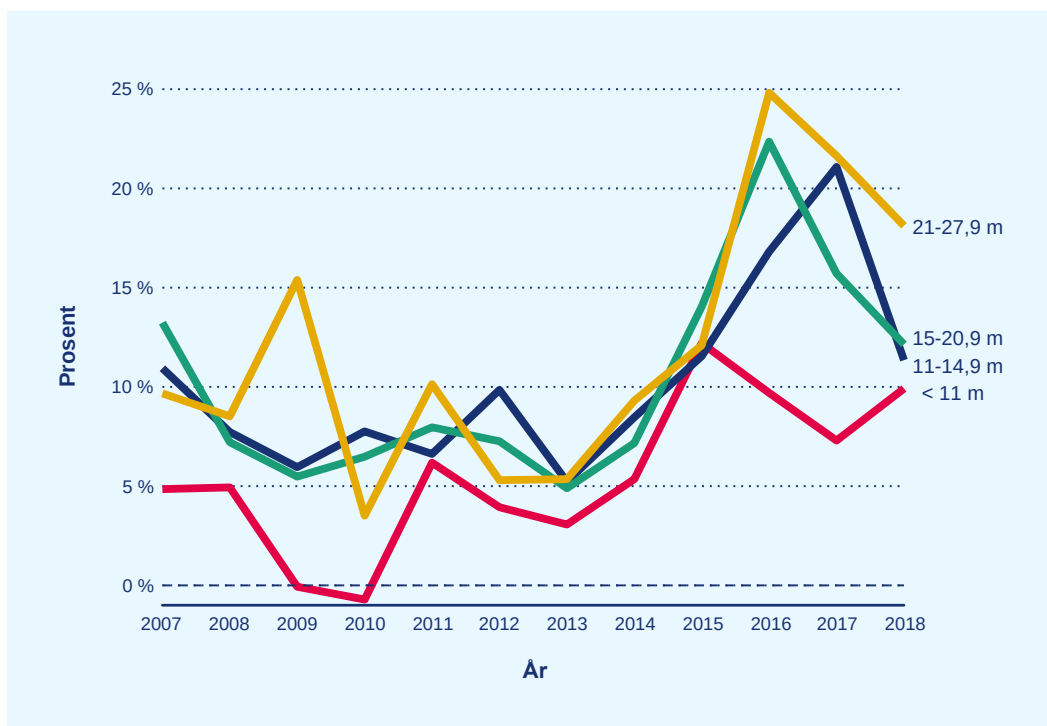
⁶² Nofima (2018) *Fremtidige effekter av strukturering på sjø og på land. Faglig sluttrapport*. Nofima-rapport 22/2018. Tromsø: Nofima.

⁶³ Fartøygruppene i lønnsomhetsundersøkelsen er forsøkt tilpasset de gjeldende reguleringsgruppene i de norske fiskeriene. Fartøyene deles først inn etter hovedfiskeri (bunnfiskerier/pelagiske fiskerier), deretter etter kystfiske/havfiske. I det som kalles fartøygrupper i lønnsomhetsundersøkelsen, deles fartøyene inn etter fangstmuligheter (fisketillatelser) fartøyene har, og i kystflåten vil det være tillatelsens hjemmelslengde som bestemmer fartøygruppe. Jf. Fiskeridirektoratets gjennomgang av Riksrevisjonens utkast til rapport. Vedlegg til brev fra Nærings- og fiskeridepartementet til Riksrevisjonen 2.mars 2020.

11.4.2 Variasjon i lønnsomhet mellom store og små fartøy i kystflåten

Figur 8 Driftsmargin for konvensjonelle kystfiskefartøy

Utvikling i perioden 2007* til 2018. Driftsmargin er angitt i prosent.



* Fiskeridirektoratets lønnsomhetsundersøkelse har informasjon om lønnsomhet for fartøyene under 11 meter fra 2007.

Kilde: Fiskeridirektoratets lønnsomhetsundersøkelse for fiskeflåten

Fiskeridirektoratets lønnsomhetsundersøkelse viser at lønnsomheten, målt ved driftsmargin, har økt for alle gruppene i konvensjonelt kystfiske⁶⁴ bortsett fra for gruppen av fartøy mellom 15 og 20,9 meter hjemmelslengde. Sistnevnte gruppe har om lag samme driftsmargin i 2018 som i 2004, se Figur 8. Driftsmarginen for kystfartøy varierer mellom år i perioden.

I den konvensjonelle kystflåten er det fiskefartøyene over 21 meter hjemmelslengde⁶⁵ som er mest lønnsomme målt ved driftsmargin, se Figur 8. Driftsmarginen har også økt for de små kystfiskefartøyene med hjemmelslengde under 11 meter, men den er fremdeles noe lavere enn for de større fartøyene. I 2018 hadde for eksempel fartøyene over 21 meter hjemmelslengde en driftsmargin på 18,1 prosent, mot 9,9 prosent i gruppen av fartøy under 11 meter. Ifølge Nærings- og fiskeridepartementet er en årsak til at de største kystfiskefartøyene har bedre driftsmargin, at de har fått økt kvotegrunnlag gjennom strukturkvoteordningen.⁶⁶

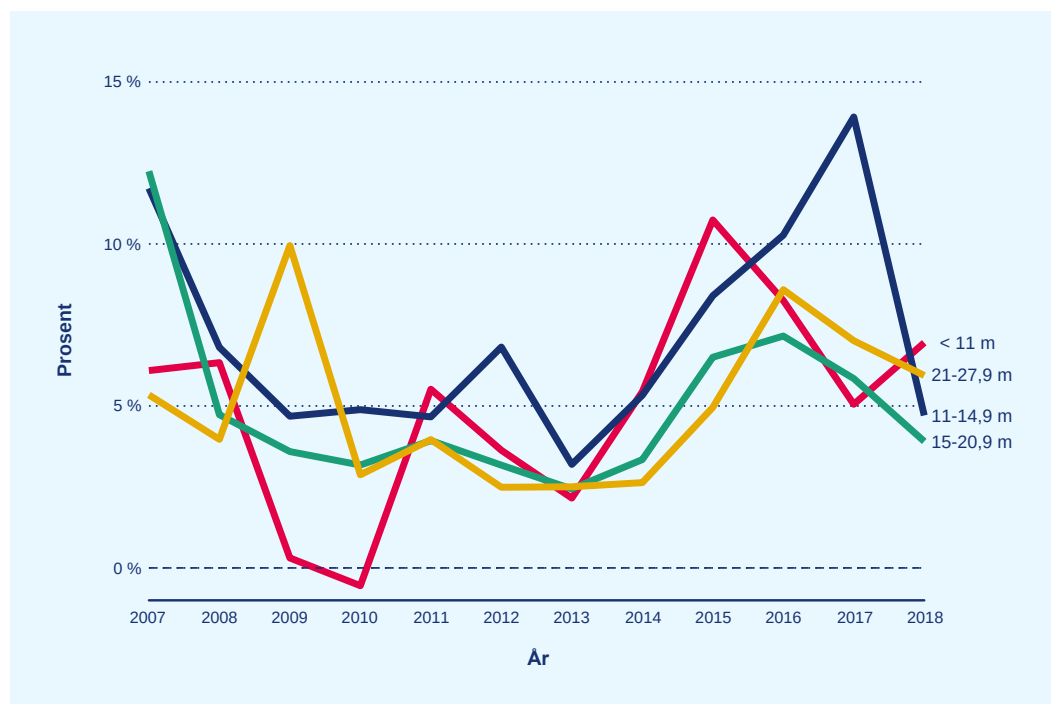
⁶⁴ Konvensjonelle kystfiskefartøy er fartøy i kystfiske som fisker med konvensjonelle redskaper, som jukse, snurrevad, garn og line.

⁶⁵ Hjemmelslengde er lengden som et fartøy hadde da det aktuelle kystfiske ble adgangregulert, og som er grunnlaget for fartøyet kvotefaktor. Hjemmelslengden kan avvike fra fartøyet faktiske lengde.

⁶⁶ Nærings- og fiskeridepartementet (2018) *Sjarkflåten rolle i et fremtidsrettet kvotesystem. Drøftingsnotat for høring.*

Figur 9 Totalkapitalrentabilitet for konvensjonelle kystfiskefartøy

Utvikling i perioden 2007 til 2018. Totalkapitalrentabilitet er angitt i prosent.*



Kilde: Fiskeridirektoratets lønnsomhetsundersøkelse for fiskeflåten

Figur 9 viser at fartøyene mellom 15 og 20,9 meter hjemmelslengde hadde lavest totalkapitalrentabilitet av gruppene konvensjonelle kystfiskefartøy i 2018. Totalkapitalrentabiliteten er imidlertid nokså lik for de ulike gruppene; den varierer fra mellom 3,9 prosent i gruppen mellom 15 og 20,9 meter til 7 prosent i gruppen under 11 meter. Totalkapitalrentabiliteten varierer til dels mye mellom år for de forskjellige gruppene. Fiskeridirektoratet viser i et hørings svar til Nærings- og fiskeridepartementet om sjarkflåten sin rolle i et fremtidsrettet kvotesystem til at de små fartøyene er på høyde med, og i enkelte år «bedre» enn, de større fartøygruppene målt ved totalkapitalrentabilitet. Dette skyldes trolig at de større fartøyene har investert i fisketillatelse og fiskefartøy gjennom strukturkvoteordningen.⁶⁷

Tabell 3 Konvensjonelle kystfiskefartøy i 2018

Tabellen viser gjennomsnittsverdi for fartøy i ulike hjemmelslengdegrupper. Driftsinntekter og verdi av fisketillatelse og fiskefartøy er oppgitt i mill. kroner.

Fartøygruppe	Driftsinntekter	Verdi fiske-tillatelse	Verdi fiske-fartøy	Drifts-døgn	Antall fartøy i populasjonen
< 11 m	1,5	0,4	1,2	133	1407
11–14,9 m	5,2	5,6	4,5	157	294
15–20,9 m	13,1	21,0	13,3	178	98
21–27,9 m	32,1	39,6	35,7	259	29

Kilde: Fiskeridirektoratets lønnsomhetsundersøkelse og fartøyregisteret

⁶⁷ Jf. Nærings- og fiskeridepartementet (2014) Strukturkvoteordning for kystflåten under 11 meter heimelslengd. Høringsdokument.

Lønnsomhetsundersøkelsen og data fra Fiskeridirektoratets fartøyregister viser at det er store forskjeller mellom gruppene av fartøy i konvensjonelt kystfiske, både når det gjelder driftsdøgn, driftsinntekter og verdien av fisketillatelse og fiskefartøy, se Tabell 3.

Tabell 3 viser at de gjennomsnittlige driftsinntektene for et konvensjonelt kystfiskefartøy varierer fra 1,5 millioner kroner for et fartøy under 11 meter hjemmelslengde, til om lag 32 millioner kroner for et fartøy over 21 meter. Videre har et gjennomsnittsfartøy under 11 meter 133 driftsdøgn, mot 259 driftsdøgn for et fartøy over 21 meter.

Kapitalbindingen i fiskefartøy og fisketillatelse varierer mye mellom gruppene. Mens bokført verdi av fisketillatelse og fiskefartøy til sammen utgjør om lag 1,6 millioner kroner for et konvensjonelt kystfiskefartøy under 11 meter hjemmelslengde, er kapitalbindingen om lag 75 millioner kroner for et fartøy over 21 meter. En årsak til dette er at fartøy under 11 meter ikke har mulighet til å strukturere (samle flere kvoter på ett fartøy) og dermed ikke samme behov for å investere i fartøy og tillatelse.

Kystflåten under 11 meter

Den minste kystflåten⁶⁸ er viktig for rekruttering til fiskeryrket og fiskeindustrien og for sysselsetting i kystsamfunnene. Gruppen av fartøy under 11 meter i lukkede fiskerier består av om lag 1100 fartøy og har tilhørighet langs hele kysten, men er særlig viktig i Nord-Norge.⁶⁹ Disse fartøyene hadde 12,7 prosent av torskekvoten i 2018. I tillegg fisker mange små fartøy i åpen gruppe og på kystfiskekvoten. I Meld. St. 32 (2018–2019) *Et kvotesystem for økt verdiskaping* går det fram at det er forventninger til at fartøygruppen skal ivareta mye av rekrutteringen til næringen, og at dette stiller krav til at lønnsomheten må være god nok til å gi konkurransedyktig lønn.

I Fiskeridirektoratets lønnsomhetsundersøkelse er «konvensjonelle kystfiskefartøy under 11 meter» den største gruppen fartøy under 11 meter hjemmelslengde.⁷⁰

Lønnsomhetsundersøkelsen viser at både lønnsomheten, målt ved driftsmargin, og antall fartøy som deltar i fisket har økt i denne gruppen de senere årene. Driftsmarginen var 4,9 prosent i 2007⁷¹ og økte til 9,9 prosent i 2018. Lønnsomhetsundersøkelsen viser videre disse utviklingstrekkene i perioden 2007 til 2018:

- Gjennomsnittlig driftsinntekt har økt med 33 prosent (faste priser).
- Totalkapitalen har mer enn doblet seg.
- Egenkapitalandelen var i underkant av 40 prosent i 2018, og gruppen har dermed lavere gjeldsgrad enn de andre fartøygruppene.
- Den gjennomsnittlige bokførte verdien for fisketillatelse har økt fra om lag 43000 kroner til 438 000 kroner.

Ifølge boka *Fisken og folket* skyldes den økte lønnsomheten i hovedsak økte totalkvoter for fisk, men også innføring av samfiskeordningen⁷² i 2010.⁷³ Fiskeridirektoratet opplyser at økningen i totalkapital til en viss grad kan tilskrives en profesjonalisering av den minste kystflåten. I en Nofima-rapport fra 2013 går det fram at det er stor variasjon i de minste kystfiskefartøyenes driftsinntekter, noe som skyldes både varierende driftsintensitet og at fartøyene har ulikt driftsgrunnlag.⁷⁴ I lønnsomhetsundersøkelsen vil fartøyene være likere på grunn av kravet som stilles til fangstinntekt for å delta i undersøkelsen, men en

⁶⁸ Den minste kystfiskeflåten, også kalt «sjarkflåten», består av fartøy i lukket gruppe under 11 meter hjemmelslengde (13 meter for kystnot makrell), jf. Meld. St. 32 (2018–2019) *Et kvotesystem for økt verdiskaping. En fremtidsrettet fiskerinæring*.

⁶⁹ Meld. St. 32 (2018–2019) *Et kvotesystem for økt verdiskaping. En fremtidsrettet fiskerinæring*.

⁷⁰ I denne gruppen inngår også fartøy uten deltakeradgang med faktisk lengde under 11 meter.

⁷¹ Fiskeridirektoratets lønnsomhetsundersøkelse har informasjon om lønnsomhet for fartøyene under 11 meter fra 2007.

⁷² Samfiskeordningen i fiske etter torsk, hyse og sei åpner for at et fartøy kan fiske hele eller deler av kvoten til et annet fartøy på bestemte vilkår.

⁷³ *Fisken og folket* (2016). Orkana forlag/Nofima.

⁷⁴ Hermansen, Øystein, Thomas A. Larsen og Edgar Henriksen (2013) *Lønnsomhet i fartøygruppen under 11 meter*. Nofima-rapport 13/2013.Tromsø: Nofima.

analyse av utvalget i lønnsomhetsundersøkelsen for 2017 viser likevel at det er stor variasjon mellom fartøyene:

- Driftsinntektene varierer fra 535 000 kroner til 3,7 millioner kroner.
- Lottutbetalingene⁷⁵ varierer fra 109 000 kroner til 1,7 millioner kroner.
- Verdien av fisketillatelsene varierer fra 0 kroner til 6 millioner kroner.
- Antall driftsdøgn varierer fra 38 til 300.
- Antall årsverk varierer fra 1 til 4.

11.5 Årsaker til økt lønnsomhet

Lukkingen av de viktigste kystfiskeriene er en viktig årsak til økt lønnsomhet for fiskeflåten, og denne lukkingen skjedde i perioden 1983 til 2003.

Fiskerimyndighetene uttaler at de viktigste årsakene til økt lønnsomhet i fiskeflåten i undersøkelsesperioden 2005–2018 er følgende:

- god forvaltning av fiskebestandene.
- strukturering i fiskeflåten har redusert antall fartøy som deltar i fisket, økt kvotegrunnlaget for disse fartøyene og bidratt til at hvert fartøy fisker mer.
- økt markedspris for sentrale fiskeslag.
- økte totalkvoter for fisk.

Strukturering, fiskepriser og kvotestørrelser påvirker lønnsomheten gjennom å endre fiskefartøyenes driftsinntekter. Ifølge Fiskeridirektoratet er det først og fremst økte fangstinntekter for det enkelte fartøy som gir økt lønnsomhet. Reduserte fangst- og drivstoffkostnader har imidlertid også påvirket lønnsomheten noe.

Økte kvotetak og utvidelse av eierkonsentrasjonsbestemmelsene i havfiskeflåten er ifølge Fiskeridirektoratet regelendringer som har vært viktige for å øke lønnsomheten i flåteleddet. Disse to endringene har bidratt til økt strukturering og større kvoter per fartøy. Drivstoffsubsidier (fritak fra mineraloljeavgift) til fiskeflåten bidrar også til økt lønnsomhet, gjennom å redusere driftskostnadene til fartøyene. Nærings- og fiskeridepartementet og Fiskeridirektoratet opplyser at det er vanskelig å si hvor stor betydning strukturpolitikken har hatt for den økte lønnsomheten i fiskeflåten.

Fiskeridirektoratet uttaler i intervju at det også er en del andre forhold som påvirker lønnsomheten, men som myndighetene ikke så lett kan påvirke, slik som valutakurs, drivstoffpris og rente. Ifølge direktoratet har den generelle teknologiutviklingen også vært viktig for å øke lønnsomheten i fiskeriene. Nærings- og fiskeridepartementet peker på at en grunnleggende årsak til lønnsomhet er at fisk er en naturressurs. Fisken er en viktig innsatsfaktor som er gratis å utnytte. Denne gratis produksjonsfaktoren gjør at næringen kan høste en ressursrente.⁷⁶ Når kvotesystemet har blitt endret slik at det har blitt en utvikling mot at færre og mer effektive fartøy deltar i fisket, er ressursrenten i større grad kapitalisert i form av ekstraordinær avkastning på de gjenværende fisketillatelsene.⁷⁷

Variasjoner i lønnsomhet mellom år skyldes i stor grad variasjon i størrelsen på totalkvoten og markedsprisen på fisk.⁷⁸

⁷⁵ Fiskere er ikke ordinære lønsmottakere, men lott-takere. Lott, eller lønn, er fiskerens andel av fangstutbyttet.

⁷⁶ Jf. Notat fra Nærings- og fiskeridepartementet *Notat – hensynet til grunnrente i reguleringen av fiskeriene* Oversendt Riksrevisjonen 14. februar 2020.

⁷⁷ Jf. Notat fra Nærings- og fiskeridepartementet *Notat – hensynet til grunnrente i reguleringen av fiskeriene* Oversendt Riksrevisjonen 14. februar 2020.

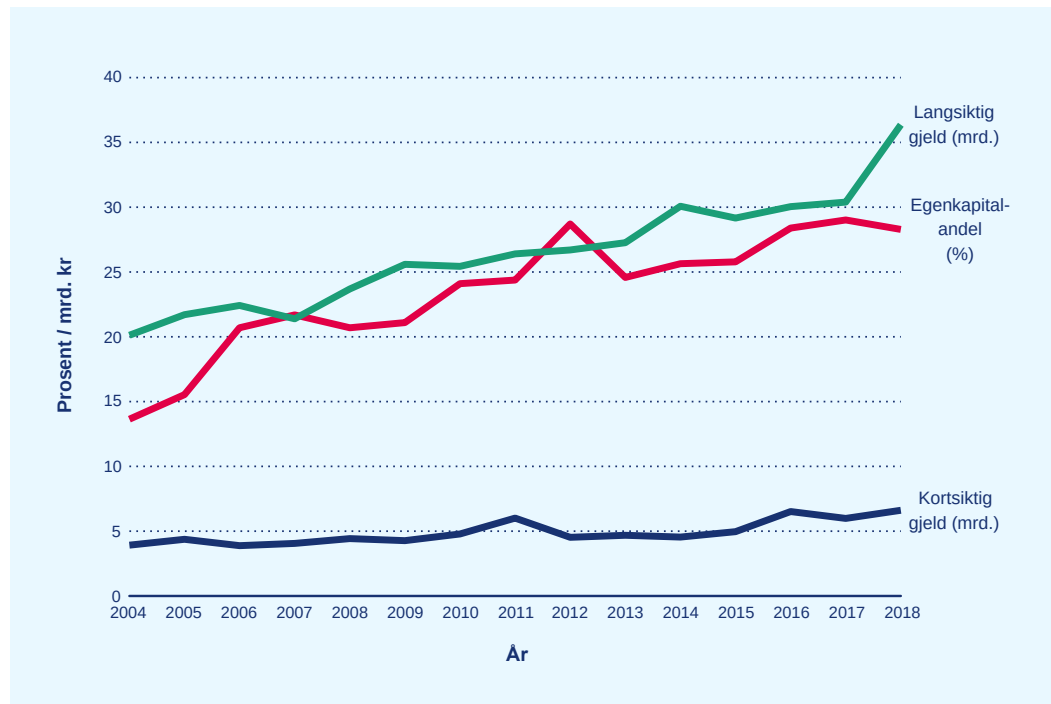
⁷⁸ NOU 2016: 26 *Et fremtidsrettet kvotesystem*.

11.6 Økte investeringer i fiskefartøy og fisketillatelser

11.6.1 Økning i totalkapitalen i fiskeflåten

Figur 10 Utvikling i total gjeld og egenkapitalandel i fiskeflåten

Figuren viser utvikling i perioden 2004 til 2018. Kortsiktig og langsiktig gjeld er oppgitt i mrd. kroner i faste 2018-priser. Egenkapitalandelen er oppgitt i prosent.



Kilde: Fiskeridirektoratets lønnsomhetsundersøkelse

Fiskeridirektoratets lønnsomhetsundersøkelse viser at totalkapitalen i fiskeflåten økte for de fleste fiskerier og fartøygrupper⁷⁹ i perioden 2004–2018. Totalkapitalen kan deles inn i egenkapital og gjeld. Den kortsiktige og langsiktige gjelden i fiskeflåten økte med om lag 80 prosent i perioden 2004–2018 (målt i faste 2018-priser). Selv om gjelden har økt, har også egenkapitalandelen økt over tid, fra 13,6 prosent i 2004 til 28,3 prosent i 2018, se Figur 10. Ifølge Fiskeridirektoratet tyder dette på at økonomien i fiskeflåten er solid, og at fartøyene klarer seg fint, sannsynligvis som følge av en høy driftsmargin.

Fiskeridirektoratet viser til at staten legger rammebetingelser og gir muligheter for strukturering, men det er opp til den enkelte fisker å vurdere hvor mye han vil investere, og hvor stor risiko han vil ta.

11.6.2 Årsaker til økning i kapital

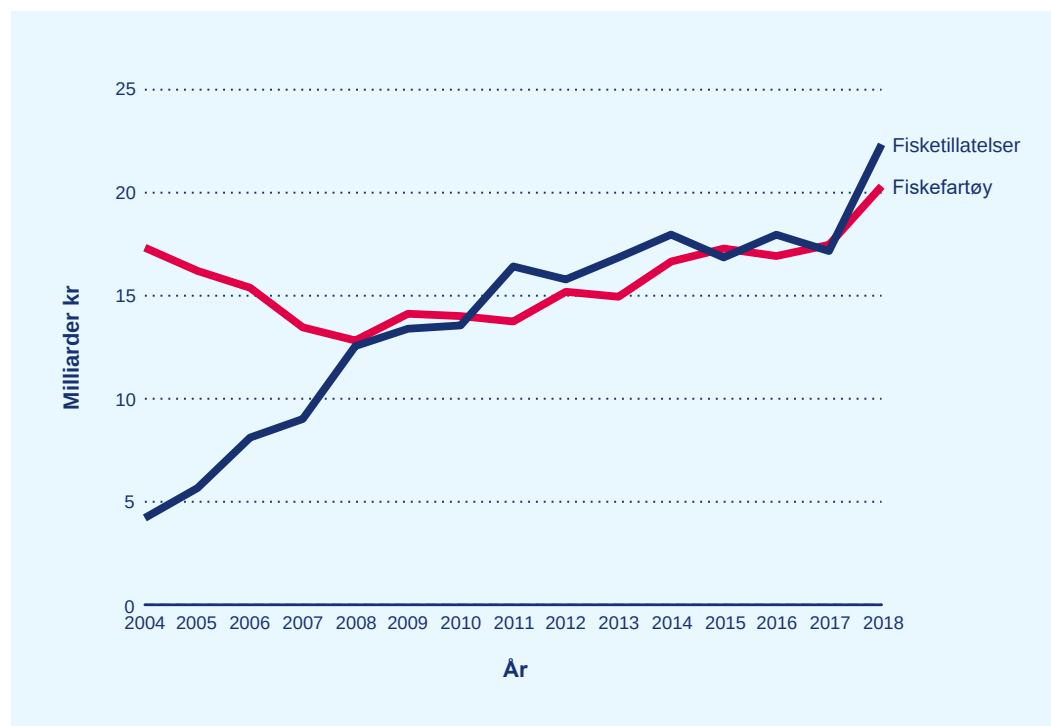
Fisket har over tid blitt mer kapitalintensivt. I en rapport fra Nofima framgår det at kapital erstatter arbeidskraft i fiskerinæringen.⁸⁰

⁷⁹ Fartøygruppene i lønnsomhetsundersøkelsen er forsøkt tilpasset de gjeldende reguleringsgruppene i de norske fiskeriene.⁷⁹ Fartøyene deles først inn etter hovedfiskeri (bunnfiskerier/pelagiske fiskerier), deretter etter kystfiske/havfiske.⁷⁹ I det som kalles fartøygrupper i lønnsomhetsundersøkelsen, deles fartøyene inn etter fangstmuligheter (fisketillatelser) fartøyene har, og i kystflåten vil det være tillatelsens hjemmelslengde som bestemmer fartøygruppe. Jf. Fiskeridirektoratets gjennomgang av Riksrevisjonens utkast til rapport. Vedlegg til brev fra Nærings- og fiskeridepartementet til Riksrevisjonen 2.mars 2020.

⁸⁰ Nofima (2018) *Strukturering i fiskeflåten. Drivkrefter og konsekvenser*. Rapport 8/2018. Tromsø: Nofima.

Figur 11 Bokført verdi av fisketillatelser og fiskefartøy

Figuren viser total bokført verdi for fiskefartøy og fisketillatelser i fiskeflåten i perioden 2004 til 2018. Bokført verdi er oppgitt i milliarder kroner og målt i faste 2018-priser.



Kilde: Fiskeridirektoratets lønnsomhetsundersøkelse

En årsak til kapitaloppbygging er kjøp av fiskefartøy og fisketillatelser etter at strukturkvoteordningen ble innført. Ifølge Nærings- og fiskeridepartementet har økt lønnsomhet i fiskeflåten bidratt til at flere har investert i nye fartøy og tillatelser.⁸¹ Data fra lønnsomhetsundersøkelsen viser at bokført verdi av fisketillatelser og fiskefartøy økte i perioden 2004–2018, se Figur 11. Særlig den totale verdien av fisketillatelsene har økt mye, fra 4,2 milliarder kroner i 2004 til 22,3 milliarder kroner i 2018. Fiskeridirektoratet oppgir i intervju at dette hovedsakelig skyldes at kvoteprisene i markedet har økt. Samlet bokført verdi av fiskefartøy har økt mindre, fra 17,3 milliarder kroner i 2004 til 20,3 milliarder kroner i 2018.

⁸¹ Jf. NORCE (2019) Kartlegging av investeringer i fiskeri og fangst, akvakultur og fiskeindustri, 1970–2019.

12 Eierskap

Dette kapitlet handler om eierskapet i fiskefartøy med fisketillatelse (kvote), og den geografiske fordelingen av disse kvotene. I kapitlet fremgår det hvem som eier slike fartøy, hvor stor kvote eierandelene i fiskefartøyene representerer, og hvordan eierskapet er geografisk fordelt. Kapitlet beskriver videre hvordan eiersituasjonen i fiskeriene har utviklet seg de siste 15 årene.

12.1 Relevante føringer⁸²

- Når totalkvoten skal fordeles mellom ulike grupper og områder, skal det også tas hensyn til andre politiske mål enn samlet lønnsomhet for næringen, som for eksempel fordelings- og distriktshensyn.
- Når den nasjonale kvoten skal fordeles mellom gruppene, kan det være nødvendig at myndighetene legger vekt på hensynet til landindustrien i fiskeriavhengige distrikter.
- Når det gjøres endringer i tiltak og reguleringer som påvirker fordelingen av den nasjonale kvoten, skal myndighetene utrede konsekvenser for distriktene.
- Konsentrasjonen av tillatelser reguleres på fartøynivå gjennom kvotetak og på eiernivå gjennom bestemmelser om eierkonsentrasjon i deltaker- og konsesjonsforskriften. Formålet med reguleringene er å hindre at eierskapet til fiskeressursene blir konsentrert på for få eiere.
- Et av hovedvilkårene for å få tillatelse å drive fiske med fartøy i lukket gruppe, er at personen må være aktiv fisker (*aktivitetskravet*). Aktivitetskravet innebærer at aktive fiskere som hovedregel må eie mer enn 50 prosent av fiskefartøyet for at det skal kunne tildeles tillatelse til ervervsmessig fiske.⁸³
- Et av vilkårene for å få tillatelse til å drive fiske og fangst med fartøy i lukket gruppe, er at fartøyeier må være norsk statsborger eller likestilt med norsk statsborger.⁸⁴ Utenlandske statsborgere kan imidlertid eie fartøy inntil 15 meters lengde dersom de er bosatt i Norge. Videre kan utenlandske statsborgere ha en eierandel på inntil 40 prosent i større fartøy, også om de er bosatt i utlandet.

12.2 Oppsummering

Analysen av utviklingen i eierskapet til kvotene i perioden 2004–2018 viser at

- kvotenes geografiske forankring har endret seg
- eierkonsentrasjonen har økt
- fartøy med kvoter eies i mindre grad av registrerte fiskere
- omfanget av utenlandsk eierskap øker i den minste kystflåten
- kjøp og salg av kvoter skjer oftere
- kvoteprisene øker
- en større andel av kvoten er ikke knyttet til et fartøy
- andre ordninger enn strukturkvoteordningen brukes til å fiske flere kvoter på ett fartøy

12.3 Om eierskap i fiskeflåten

I kvotesystemet er kvotene i utgangspunktet tilknyttet en eier gjennom fartøyet. Enkeltpersoner eier ikke kvotene, men kan høste av en kvote når denne er tildelt ett bestemt fartøy som personen eier.

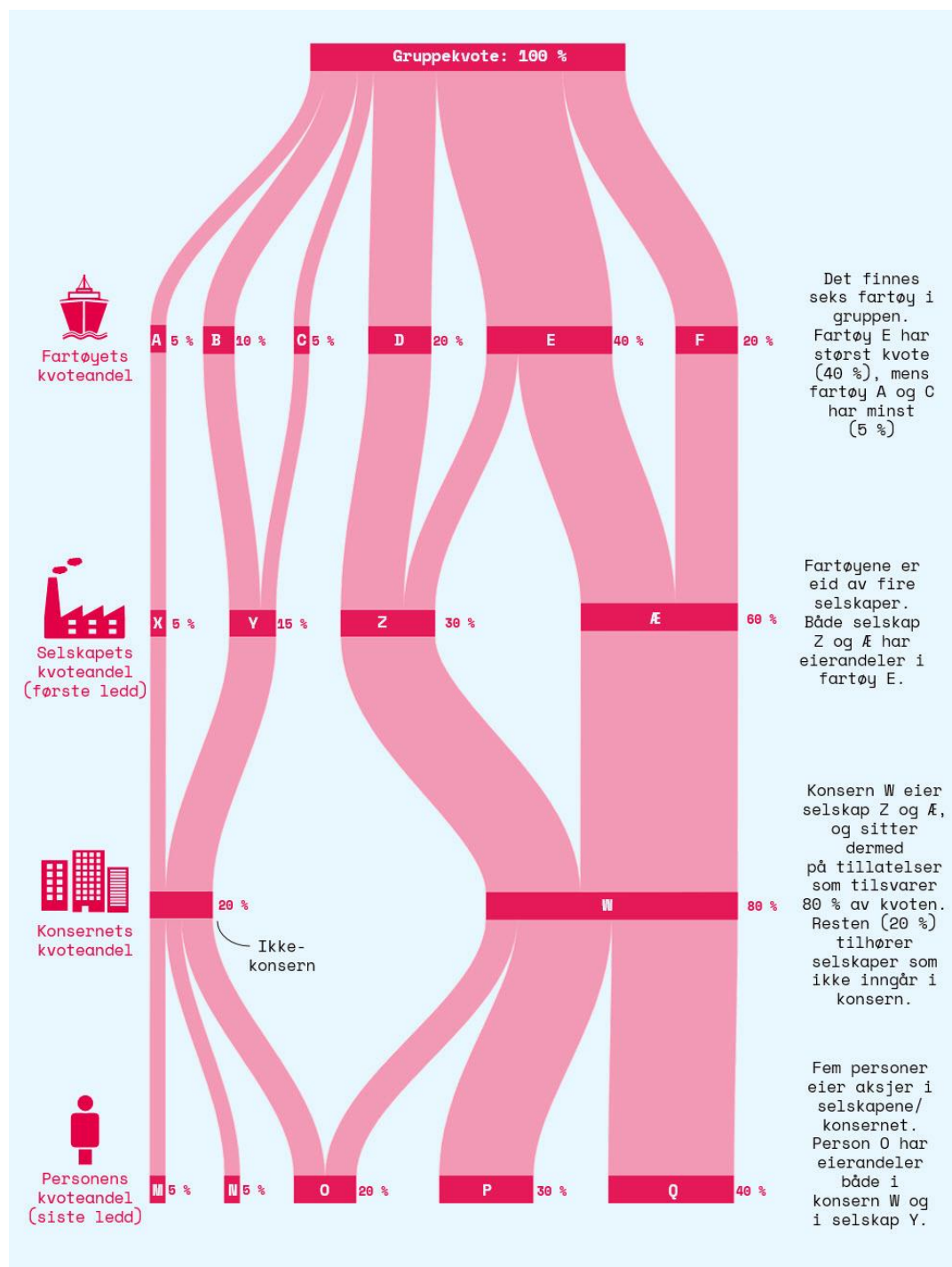
⁸² Se kapittel 9 *Revisjonskriterier*.

⁸³ Deltakerloven § 6.

⁸⁴ Deltakerloven § 5.

Eierskapet til et fartøy, med tilhørende kvoter, kan bestå av flere ledd eller nivåer. Den direkte eieren av fartøyet omtales som eier i *første ledd*. I de fleste tilfeller vil dette være et aksjeselskap, men i fartøygruppene med små fartøy er det også vanlig med enkeltpersonforetak. Eierskap i *siste ledd* er eierskap på individnivå. Selskapet som eier fartøyet med kvote, kan for eksempel være eid av flere personer med ulike eierandeler i selskapet.

Figur 12 Illustrasjon på ulike nivåer av eierskap med tilhørende kvoteandeler



Kilde: Riksrevisjonens illustrasjon.

Figur 12 er et fiktivt eksempel på ulike nivåer av eierskap med tilhørende kvoteandel. Kvoteandelen er den beregnede andelen av gruppekvoten som et fartøy eller en eier av

et fartøy har rett til å fiske. Denne er regnet ut på grunnlag av fartøyenes tilknyttede kvotefaktorer.⁸⁵ Ettersom eierskapet til et fartøy kan ha flere ledd, kan kvoteandelen også summeres opp på ulike nivåer. I noen av de etterfølgende analysene er kvoteandel koblet opp mot geografi. I disse analysene er det tatt utgangspunkt i kvoteandel i siste ledd, altså andelen som kan spores tilbake til person via fartøyet (denne andelen korrigeres etter hvor stor eierandel personen har i selskapet). Deretter er denne kvoteandelen summert på kommune- og fylkesnivå. I det fiktive eksempelet i Figur 12 er det seks fartøy i en gruppe. Person O eier fartøy som er tildelt 20 prosent av gruppeknoten, og andelen vil dermed inngå i tallene til kommunen som personen bor i. Figuren illustrerer kryssseierskap og ulike former for eierskap.

12.4 Kvotenes geografiske tilhørighet har endret seg

I perioden 2004–2018 har forvaltningen gjennomført endringer i kvotesystemet som har gjort det enklere å omsette tillatelser (se en nærmere beskrivelse av disse endringene i kapittel 16). I sum har disse endringene bidratt til at det i perioden har blitt endringer i hvor eiere av fartøy med kvote (eierskap i siste ledd) bor. En generell tendens er at fisketillatelsene innenfor en gruppe samles i noen områder og forsvinner fra andre.

12.4.1 Geografisk utvikling i kvotenes tilhørighet

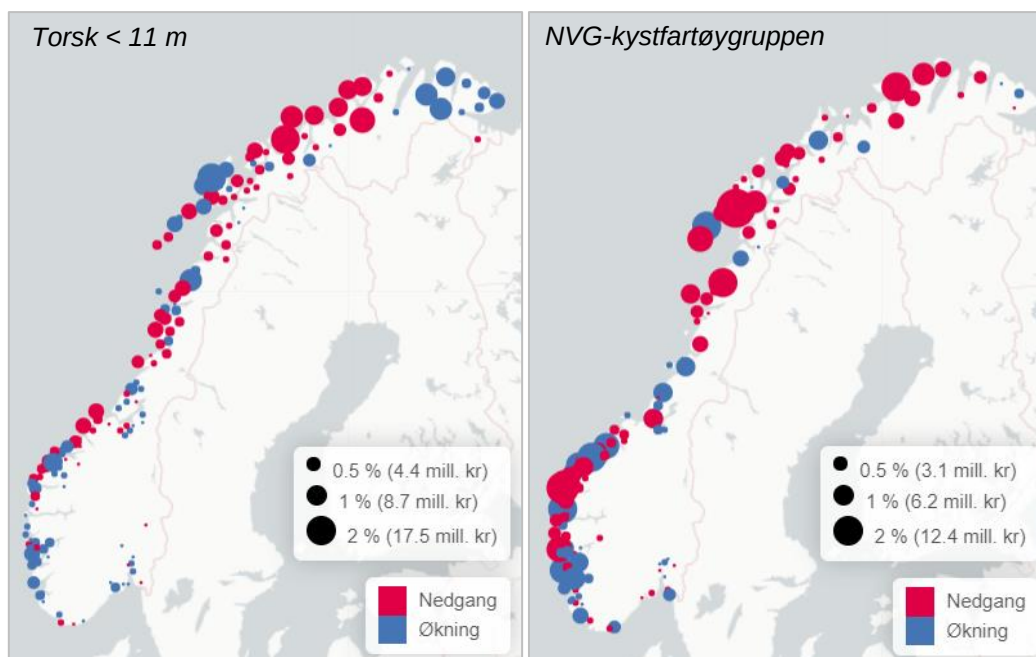
Figur 13 viser utviklingen i kvoteandelen som tilhører fartøy eid av personer bosatt i kommunen (kvoteandelen til en kommune) for to utvalgte reguleringsgrupper: (1) kystfartøy under 11 meters hjemmelslengde i fisket etter torsk og (2) kystfartøygruppen i fisket etter norsk vårgytende sild (NVG-sild). Hvert punkt på kartet viser differansen mellom kvoteandelen i en kommune i henholdsvis 2008 og 2018. Størrelsen på sirkelen gir uttrykk for hvor stor endring det er mellom de to årene. Fargen viser om denne endringen er positiv (blå) eller negativ (rød), altså om fartøy i kommunen har økt eller fått redusert sin kvoteandel siden 2008.

Kroneverdiene i figuren er beregnet med bakgrunn i hvor stor fangstverdi gruppeknoten utgjorde i 2018, basert på gjennomsnittlig kilopris for det aktuelle fiskeslaget i 2018.⁸⁶ For eksempel var gruppeknoten for gruppen under 11 meter i 2018 på 45 392 tonn torsk. Med en gjennomsnittspris på 19,2 kroner har gruppen dermed teoretiske kvoterettigheter for anslagsvis 871 millioner kroner. Dersom kvoteandelen i en kommune for gruppen under 11 meter har gått ned med ett prosentpoeng, er kvoteandelen i kommunen verdt 8,71 millioner kroner mindre enn den ville vært dersom andelen var uforandret. En reduksjon i kvoteandel betyr med andre ord ikke at kommunen har tapt penger, men at fangstverdien som tilfaller eiere i kommunen i teorien kunne vært større dersom andelen var uforandret.

⁸⁵ En fisketillatelse/kvote er knyttet til én eller flere eiere gjennom et fartøy. Til hver tillatelse/kvote er det tilknyttet en *kvotefaktor* (basistonn for ringnotflåten), som brukes til å beregne hvor mye fisk et fartøy kan fiske. Kvotefaktorene har ingen fast og intuitiv verdi, og det er kun mulig å finne kvoten til et fartøy i tonn ved å multiplisere faktoren med den årlig angitte *kvoteenheten* (tonn per faktor). Imidlertid kan kvotefaktorer brukes til å regne ut *kvoteandelen* til et fartøy, altså hvor stor andel av gruppeknoten fartøyet har lov til å fiske. For eksempel: Et fartøy har en kvotefaktor på 8. I reguleringsgruppen som fartøyet er en del av, er det totalt 200 kvotefaktorer. Det gir fartøyet en kvoteandel på 4 prosent. I kapittel 8 forklares det nærmere hvordan Riksrevisjonen har gått fram for å beregne kvoteandel.

⁸⁶ Gjennomsnittlig kilopris var 19,2 kr for torsk, 13,3 kr for makrell og 4,4 kroner for NVG-sild. Merk at den gjennomsnittlige kiloprisen et fartøy får gjennom et helt år kan være både høyere og lavere.

Figur 13 Endring i kvoteandelen i kommunene fra 2008 til 2018 for fartøy under 11 meter i fisket etter torsk og NVG-kyst⁸⁷



Kilde: Fiskeridirektoratets konsesjons- og deltakerregister, koblet sammen med fartøyregisteret

For gruppen under 11 meter i fisket etter torsk er det spesielt kommuner i Vest-Finnmark og Nord-Troms som har hatt en nedgang i kvoteandel.⁸⁸ Det samme gjelder kommuner på Helgelandskysten. I samme periode har det vært en stor økning i Øksnes i Vesterålen, og økninger i Øst-Finnmark og noen kommuner på Vestlandet.

I kystfisket etter NVG-sild er utviklingen annerledes. Her er det generelle mønsteret at kvoteandelen har blitt redusert i nord, mens den har gått opp i sør. Forflytningen av tillatelser fra nord til sør er mulig i kystfisket etter NVG-sild fordi det har vært færre restriksjoner på omsetning av kvoter i denne fartøygruppen enn det for eksempel er for fartøy i fisket etter torsk.

Tabell 4 Geografiske endringer i kvoteandeler i ulike reguleringsgrupper

Reguleringsgruppe	Områder/kommuner med økning	Områder/kommuner med nedgang
< 11 m torsk	Øst-Finnmark, Vesterålen, Vestlandet sør for Sognefjorden	Vest-Finnmark, Troms, Helgelandskysten
11–14,9 m torsk	Deler av Troms og Hordaland	Vest-Finnmark, deler av Lofoten, Helgelandskysten, Møre og Romsdal
15–20,9 m torsk	Øksnes, Moskenes, deler av Sør-Troms, deler av Møre og Romsdal, Vadsø	Vest-Finnmark, Nord-Troms, Andøy, Lofoten, Helgelandskysten
21–27,9 m torsk	Nord-Troms, Lurøy, Sogn og Fjordane, Kvinnherad	Hammerfest, Senja, Lofoten, Møre og Romsdal

⁸⁷ Riksrevisjonen har utviklet et vedlegg til rapporten som gjør det mulig å utforske kartene og de ulike fartøygruppene digitalt. Lenke: <https://fiskekvoter.riksrevisjonen.no/vedlegg/#eierskap>

⁸⁸ Det vil si at personer som bor i kommunen eier fartøy som har en mindre andel av gruppeknoten i 2018 enn i 2008.

NVG-sild kyst	Moskenes, Trøndelag og Rogaland	Finnmark, Nordland (unntatt Moskenes)
Makrell (garn og snøre) < 13 m	Senja, deler av Lofoten, og Møre og Romsdal, Hordaland	Agder, Rogaland, Østfold og Vestfold
Makrell (garn og snøre) 13–21,35 m	Nordland, Troms, nord i Rogaland	Herøy i Møre og Romsdal, deler av Hordaland, sør i Rogaland, Agder
Makrell (not) < 13 m	Nordland, deler av Rogaland	Møre og Romsdal, deler av Hordaland, Agder
Makrell (not) 13–21,35 m	Enkeltkommuner med økning i vest-, midt- og Nord-Norge	Sogn og Fjordane, og enkeltkommuner på Vestlandet
Torsketrål	Sortland, Stranda, Austevoll og Bergen	Senja, Tromsø, Sunnmøre (unntatt Stranda), Lenvik
Konvensjonell hav (torsk)	Giske, Sula og Haram, Austevoll	Vågsøy, Bremanger, Vanylven og Herøy i Møre og Romsdal, Averøy

Kilde: Fiskeridirektoratets konsesjons- og deltakerregister, koblet sammen med fartøyregisteret

Tabell 4 oppsummerer generelle geografiske endringer i kvoteandelen, målt med utgangspunkt i hvor eierne av fartøyene med kvote er bosatt, for alle reguleringsgruppene i hovedtrekk fra 2004 til 2018. Endringer for alle kommuner for fiskeriene i tabell 4 er presentert i elektronisk vedlegg til figur 13. Tabell 4 viser at det er forskjeller mellom reguleringsgruppene med tanke på hvordan eierskapet til fartøy med kvoter har forflyttet seg. Det er forskjeller i utviklingen mellom kommunene innad i fylker, og det er forskjeller i utviklingen mellom reguleringsgruppene.

I kystfisket etter NVG-sild er det et generelt mønster at eierskapet til fartøy med kvoter har flyttet fra nord til sør, men med store variasjoner mellom hvilke kommuner i sør som er mottaker. I fisket etter makrell for fartøy under 13 meter og for fartøy mellom 12 og 21,9 meter er det et generelt mønster at eierskapet til fartøy med kvoter har flyttet seg fra sør i Norge til vest og nord.

For de øvrige reguleringsgruppene i tabellen er det ikke en tydelig geografisk retning på endringene, men en generell tendens er at kvotene innenfor en gruppe samles i noen områder, og forsvinner fra andre områder.

12.4.2 Sammenhengen mellom kvoteandel og landinger

Eierskapet til fartøy med kvote er analysert med utgangspunkt i hvor eierne av fartøyene er bosatt (eierskap i siste ledd). Dette kan være en indikator på hvor viktig fiskeri er i kommunen, og på hvor store økonomiske ringvirkninger fiskeriene skaper i det aktuelle området. Dette er imidlertid ikke alltid tilfellet. Ofte vil fisken landes på et annet sted enn der kvotene «hører hjemme», som oftest av praktiske årsaker som for eksempel nærhet til fiskefelt. I tillegg er mannskap (og tilhørende skatteinntekter) ofte registrert i andre kommuner enn eieren av fartøyet. Dette gjelder spesielt de store fartøyene som er svært mobile, og der det er en løsere kobling mellom fartøyets hjemmehavn og stedet der fartøyet lander fisken.

Følgende forhold viser imidlertid at geografisk utvikling i kvoteandel likevel er relevant:

- Det er en sammenheng mellom kvoteandel og andel av landinger for små fartøyer, se Figur 14 og Tabell 5.
- Kvoteandelen sier noe om hvor i landet økonomisk overskudd fra fiskeriene hentes ut.

- Kvoteandelen sier noe om spredning i eierskap til fartøy med kvoter, og fra hvilke landsdeler fartøyene og tillatelsene kontrolleres. Videre har eierne av fartøy med kvoter sannsynligvis innflytelse over hvor fisken landes.

Figur 14 Utvikling i landinger og kvoteandel fra 2008 til 2018, i fisket etter torsk for fartøy under 11 m



Kilde: Fiskeridirektoratets konsesjons- og deltakerregister, og landings- og sluttседdelregisteret. Kommuner som har 0 prosentpoeng endring i landinger er som regel kommuner som ikke mottar landinger. Av hensyn til lesbarhet er disse kommunene derfor fjernet fra figuren, men dette påvirker ikke den beregnede lineære sammenhengen.

Figur 14 viser at det for fartøy i gruppen under 11 meter er en sammenheng mellom endring i kvoteandel og endring i andel av landinger av fersk torsk. De aller fleste kommunene som har en lavere kvoteandel, har også fått færre landinger fra fartøy i denne gruppen, og tilsvarende har kommuner med en økt kvoteandel fått en større andel av landingene. Den stiplede røde linjen viser den beregnede lineære sammenhengen.

Tabell 5 Endring i kvoteandel og landinger 2008–2018. Antall kommuner. Torsk < 11 m

Kvoteandel	Andel av landinger			Totalt
	Nedgang	Stabilitet	Økning	
Nedgang	24 (14,2 %)	26 (15,4 %)	3 (1,8 %)	53 (31,4 %)
Stabilitet	3 (1,8 %)	69 (40,8 %)	0 (0 %)	72 (42,6 %)
Økning	7 (4,1 %)	27 (16 %)	10 (5,9 %)	44 (26 %)
Total	34 (20,1 %)	122 (72,2 %)	13 (7,7 %)	169 (100 %)

Kilde: Fiskeridirektoratets konsesjons- og deltakerregister, og landings- og sluttседdelregisteret

Tabell 5 viser hvor mange kommuner som har hatt henholdsvis nedgang, stabilitet og økning i kvoteandel og andel av landinger fra fartøy i gruppen under 11 meter. Kommuner som har hatt under 0,1 prosentpoeng endring, er plassert i gruppen «stabilitet». Tabellen bekrefter sammenhengen som er vist i figur 14. Av 34 kommuner som har hatt nedgang i andel av landinger, har 24 også en nedgang i kvoteandel. Blant de 13 kommunene som har hatt en økning i andel av landingene, er det 10 som også har hatt en økning i kvoteandel.

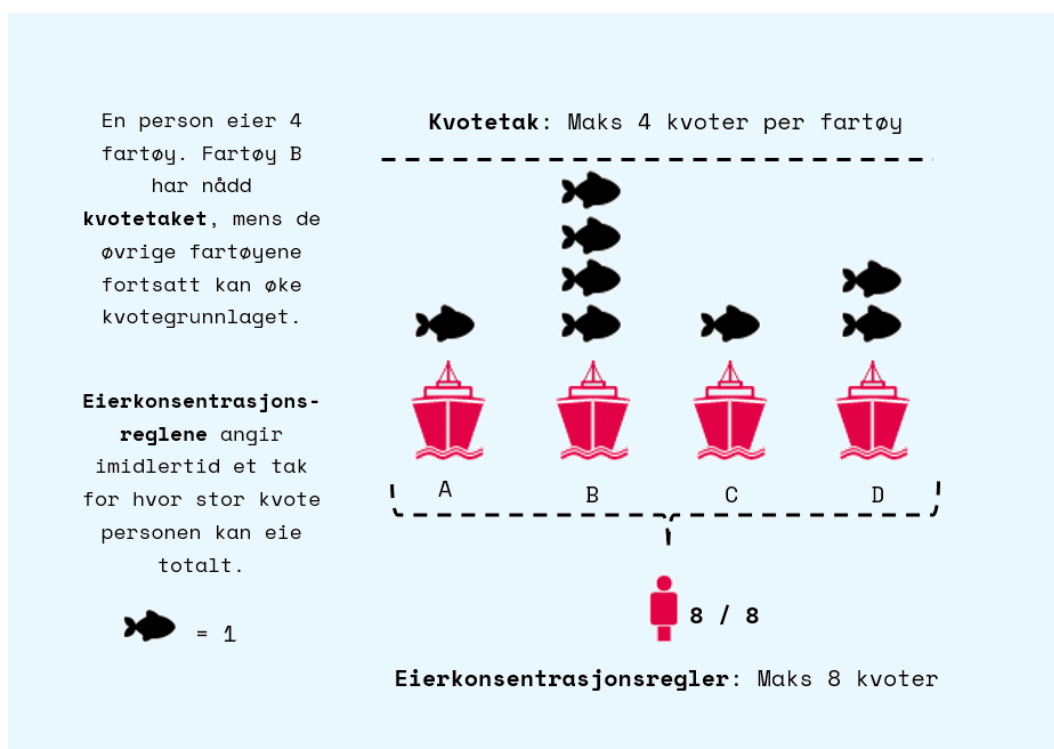
12.5 Eierkonsentrasjonen har økt

Eierskapsstrukturen i den norske fiskeflåten har betydning for fiskerienes bidrag til aktivitet og sysselsetting langs hele kysten.⁸⁹ En lokalt forankret fiskeflåte med en variert eierskapsstruktur legger til rette for at høstingen av de marine ressursene fortsatt kommer kystbefolkningen til gode og med det bidrar til å trygge bosetting og arbeidsplasser i kystdistriktene. Dette er i samsvar med formålet i deltakerloven. Spredt eierskap er således ønskelig for å oppnå de politiske målene for sektoren.⁹⁰ Videre er det slik at konsentrasjon av eierskap kan føre til mindre konkurranse og høyere etableringsbarrierer i næringen.

⁸⁹ Jf. Fiskeri- og kystdepartementet (2007). *Eierskapsbegrensninger i kystflåten. Høringsnotat av 25. oktober 2007.*

⁹⁰ Jf. Fiskeri- og kystdepartementet (2007). *Eierskapsbegrensninger i kystflåten. Høringsnotat av 25. oktober 2007.*

Figur 15 Illustrasjon på kvotetak og eierkonsentrasjonsregler⁹¹



Kilde: Riksrevisjonens illustrasjon

Det finnes to viktige begrensninger på hvor stor kvoteandel som kan være tildelt fartøy som er eid av en person eller et selskap. **Kvotetaket** angir hvor stor kvote som maksimalt kan samles på et fartøy. Dette begrenser muligheten til å bygge opp kvotegrunnlag i «høyden», altså per fartøy. Kvotetaket for kystflåten har blitt endret flere ganger i løpet av undersøkelsesperioden, senest i 2017. Da ble taket økt.

Imidlertid kan en eier ha flere fartøy, og dermed bygge opp kvotegrunnlag også i «bredden». For å begrense omfanget av slikt eierskap, har det for havfiskeflåten blitt innført begrensninger på hvor stor kvoteandel som kan kontrolleres av én enkelt eier (heretter omtalt som **eierkonsentrasjonsbegrensninger**). Disse har blitt hevet gjennom forskrift i perioden. Regelverkets grenser for eierkonsentrasjon innenfor torsketrål har blitt satt opp fra 10,2 prosent av gruppeknoten til 13,6 prosent i 2018. I den konvensjonelle havfiskeflåten har grensen blitt hevet fra 10 til 15 prosent, mens den for ringnot har blitt hevet fra 5 til 6,5 prosent.

Det er ikke fastsatt regler om begrensninger i eierkonsentrasjon i kystflåten. Behovet for eierkonsentrasjonsregler i kystflåten, og for begrensninger for krysseierskap i havfiskeflåten og kystflåten, ble imidlertid vurdert i etterkant av St.meld. nr. 21 (2006–2007) *Strukturpolitikk for fiskeflåten* (strukturemeldingen). I forbindelse med behandlingen av strukturemeldingen ba Stortinget regjeringen vurdere strengere eierskapsbegrensninger innenfor de ulike flåtegruppene for å hindre at eierskapet til store deler av fiskeflåten konsentreres på få eiere.⁹² I 2007 kartla derfor departementet eierskapsbildet i kystflåten, og fant at det på nasjonalt nivå var liten konsentrasjonsgrad. Departementet foreslo imidlertid en generell eierbegrensning på 5 prosent av gruppeknoten i de ulike reguleringsgruppene i kystflåten.⁹³ For å opprettholde det varierte eierskapet og sikre målsettingen om lokale, selvstendige eiere, kunne det være gode grunner for å fastsette eierbegrensninger på et tidlig tidspunkt. Departementet pekte på at tiltaket ville ha liten

⁹¹ Grensene på 8 og 4 kvoter er hypotetiske, og kun brukt for å illustrere hvordan begrensningene fungerer.

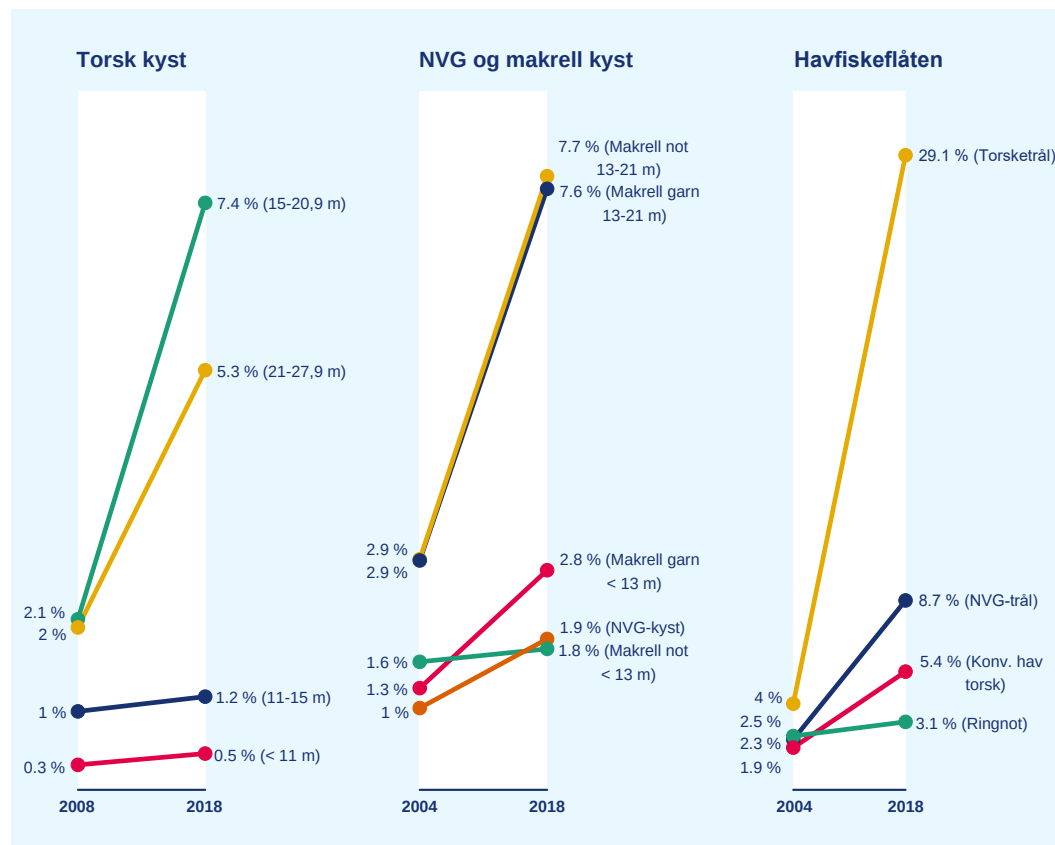
⁹² Jf. Innst. S. nr. 238 (2006-2007).

⁹³ Fiskeri- og kystdepartementet (2007). *Eierskapsbegrensninger i kystflåten. Høringsnotat av 25. oktober 2007.*

umiddelbar effekt, men at det ville gradvis slå inn i takt med eventuell fortsatt vekst for enkeltaktørene. Samtidig ville det gi rom for aktørene til å utvikle sin virksomhet videre, innenfor en forutsigbar ramme. Det ble likevel ikke innført eierbegrensning i kystflåten fordi departementet vurderte at det ikke var behov for dette ettersom ingen aktører hadde store nok markedsandeler

Departementet uttaler i intervju at deres vurdering er at eiersituasjonen har endret seg lite siden 2007, og at det derfor ikke er behov for eierkonsentrasjonsregler i kystflåten på det nåværende tidspunktet.

Figur 16 Den største aktøren/selskapets andel av gruppeknoten i 2004/2008 og i 2018



Kilde: Konsesjons- og deltakerregisteret og fartøyregisteret. Selskapene som inngår i Havfisk-konsernet har blitt slått sammen til ett.

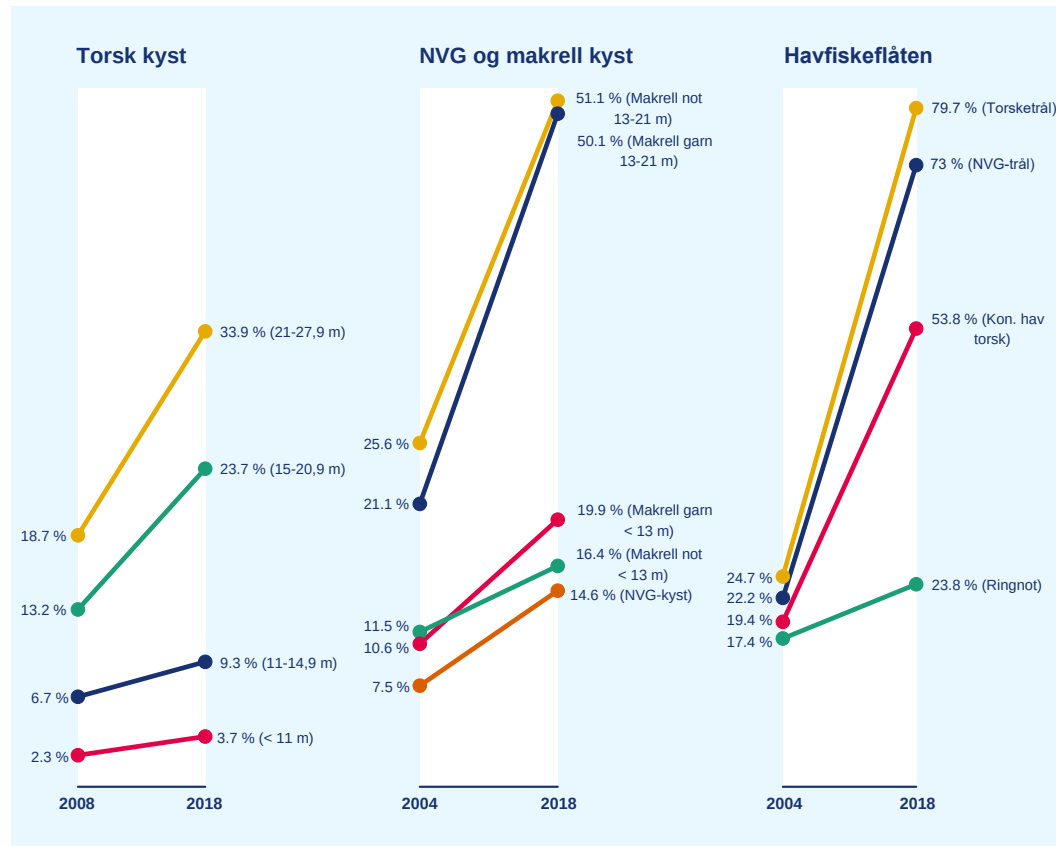
Figur 16 viser eierkonsentrasjonen, målt som den største aktøren/selskapets andel av gruppeknoten per 31. desember i henholdsvis 2004/2008 og 2018. Analysen viser at denne andelen har økt innenfor alle fartøygruppene.

I kystflåten er det spesielt de største fartøygruppene i fisket etter torsk og makrell som har økt mest, fra om lag 2–3 prosent til 7–8 prosent. I den havgående flåten er det torsketrål og NVG-trål som har økt mest, henholdsvis fra 4 prosent til 29,1 prosent og fra 2,3 prosent til 8,7 prosent. Det reelle tallet for havfiskeflåten er trolig større dersom tilsvarende analyse gjøres på konsernnivå, fordi disse gruppene har flere store konsern som har organisert fartøyene sine under separate selskaper.

Tallene for eierkonsentrasjon er konservative, og de reelle tallene for flere av eierne er trolig høyere. Dette kommer av at noen tillatelser midlertidig ikke er tilknyttet et fartøy, og at korrekt eierinformasjon for disse tillatelsene ikke er tilgjengelig (se punkt 8.1.4 om «tillatelser uten fartøytilhørighet og kvoteandel» for mer informasjon).

Fiskeridirektoratet kontrollerer om eierkonsentrasjonsreglene blir overholdt når de behandler søknader. Ifølge direktoratet nærmer noen rederier innenfor ringnot og torsketrål seg nå eierkonsentrasjonstaket.

Figur 17 De ti største selskapenes andel av gruppeknoten i 2004/2008 og i 2018



Kilde: Konsesjons- og deltakerregisteret og fartøyregisteret. Selskapene som inngår i Havfisk-konsernet har blitt slått sammen til ett.

Figur 17 viser at de ti største selskapenes andel av gruppeknoten har økt i alle grupper i kyst- og havfiskeflåten.

I 2004 eide de ti største selskapene i torsketrål fartøy med tillatelser/kvoter som utgjorde litt over 24 prosent av torsketrålkvoten. I 2018 hadde denne andelen steget til 80 prosent. Det er nesten helt tilsvarende utvikling i NVG-trål. I konvensjonell havfiskeflåte eide de ti største selskapene fartøy med tillatelser/kvoter som utgjorde over 73 prosent av gruppeknoten i 2018, mot 22 prosent i 2004. Eierskapet i ringnotflåten er mer spredt. De ti største ringnotrederiene hadde til sammen fartøy med tillatelser/kvoter som utgjorde om lag 24 prosent av kvoten i 2018.

I 2008 eide de ti største selskapene fartøy i gruppen 21–27,9 meter i kystfisket etter torsk som hadde 18,7 prosent av gruppeknoten. Tilsvarende tall i 2018 var 34 prosent. I gruppen for fartøy med hjemmelslengde 15–20,9 meter eide de ti største aktørene fartøy som hadde 13,2 prosent av gruppeknoten. I 2018 eide de ti største aktørene i denne gruppen fartøy som hadde tillatelser til å fiske 23,7 prosent av gruppeknoten.

Andelen av kvoten som tilhører de ti største aktørene i den største gruppen i fisket er mer enn doblet. De ti største eierne i gruppene makrell garn 13–21 meter og makrell not 13–21 meter eide fartøy med kvoter som utgjør om lag 50 prosent av gruppeknotene i 2018.

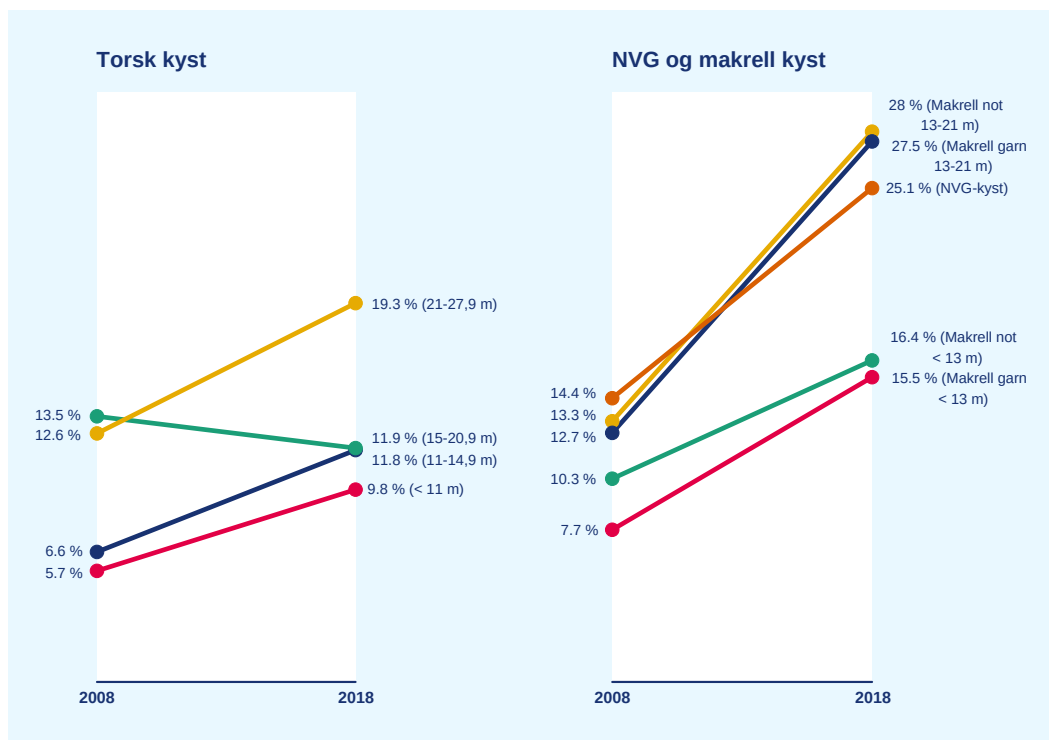
12.6 Fartøy med kvoter eies i mindre grad av registrerte fiskere

Et av hovedvilkårene for å få tillatelse å drive fiske med fartøy i lukket gruppe, er at personen må være aktiv fisker. Dette omtales også som *aktivitetskravet*, og innebærer at aktive fiskere som hovedregel må eie mer enn 50 prosent av fiskefartøyet for at det skal kunne tildeles tillatelse til ervervsmessig fiske.⁹⁴

Det er videre et krav om at fartøyeier må være oppført i fiskermanntallet på blad B (heltidsfisker) for å delta i lukket gruppe i kystfartøygruppen. Dette gjelder blant annet for kystgruppene i fisket etter torsk, NVG-sild og makrell, og i den konvensjonelle havfiskeflåten. I praksis innebærer dette at mange aktive fiskere er oppført på blad B i fiskermanntallet.

Det er imidlertid lov å være mannskap på fiskefartøy eller minoritetseier i fartøy med kvote uten å være oppført i manntallet. Forvaltningen har ikke et register som omfatter alle yrkesfiskere.

Figur 18 Ikke-registrerte fiskeres andel av gruppekvoten* ⁹⁵



*Ikke-registrerte fiskere er definert som personer som ikke står på blad B i Fiskermanntallet. Med ikke-registrerte fiskeres andel av gruppekvoten menes den mengden som tilfaller ikke-registrerte fiskere gjennom deleierskap i fiskefartøy. Figuren begynner i 2008 fordi den midlertidige driftsordningen forstyrrer statistikken og gjør at individer ikke er «sporbare» (se kapittel 8 om tillatelser uten fartøytilknytning).

Kilde: Fiskermanntallet, Fiskeridirektoratets fartøyregister, og konsesjons- og deltakerregisteret

Figur 18 viser andelen av gruppekvoten som tilfaller personer som *ikke* står på blad B i Fiskermanntallet og som har minoritetseierskap i fiskefartøy, i henholdsvis 2008 og 2018. Andelen har økt i alle grupper utenom 15–20,9 meter i fisket etter torsk. Andelen har økt mest for makrell, NVG-sild og for gruppen av fartøy 21–27,9 meter i fisket etter torsk.

⁹⁴ Deltakerloven § 6.

⁹⁵ Riksrevisjonen har utviklet et digitalt vedlegg til rapporten som gjør det mulig å se utviklingen i de ulike fartøygruppene.

Lenke: https://fiskekvoter.riksrevisjonen.no/vedlegg/#aktive_fiskere

Ifølge Fiskeridirektoratet kan denne utviklingen i eierskapet være en indikasjon på at flere ikke-aktive fiskere kjøper seg opp i fiskeflåten. Større fartøy gir behov for mer kapital. Andelen som er aktive fiskere, går sannsynligvis ned fordi det er behov for å få inn aktører som kan tilføre kapital. En annen årsak kan være generasjonsskifter og arv.⁹⁶

Det er mulig å være aktiv fisker uten å være registrert i fiskermanntallet, for eksempel som minoritetseier eller mannskap på fartøy. Samtidig er det ingen spesielle forhold som skulle tilsa at antallet uregistrerte fiskere som eier fartøy skal ha gått betydelig opp fra 2008 til 2018. I tillegg vil de aller fleste majoritetseierne i fiskefartøy være registrert på blad B i fiskermanntallet, og disse står for en stor del av eierskapet i de ulike gruppene.

12.7 Omfanget av utenlandsk eierskap øker i den minste kystflåten

Et av vilkårene for å få tillatelse til å drive fiske og fangst med fartøy i lukket gruppe, er at fartøyeieren må være norsk statsborger eller likestilt med norsk statsborger.⁹⁷ Utenlandske statsborgere kan imidlertid eie fartøy inntil 15 meters lengde dersom de er bosatt i Norge. Videre kan utenlandske statsborgere ha en eierandel på inntil 40 prosent i alle fartøy, uavhengig av bosted.

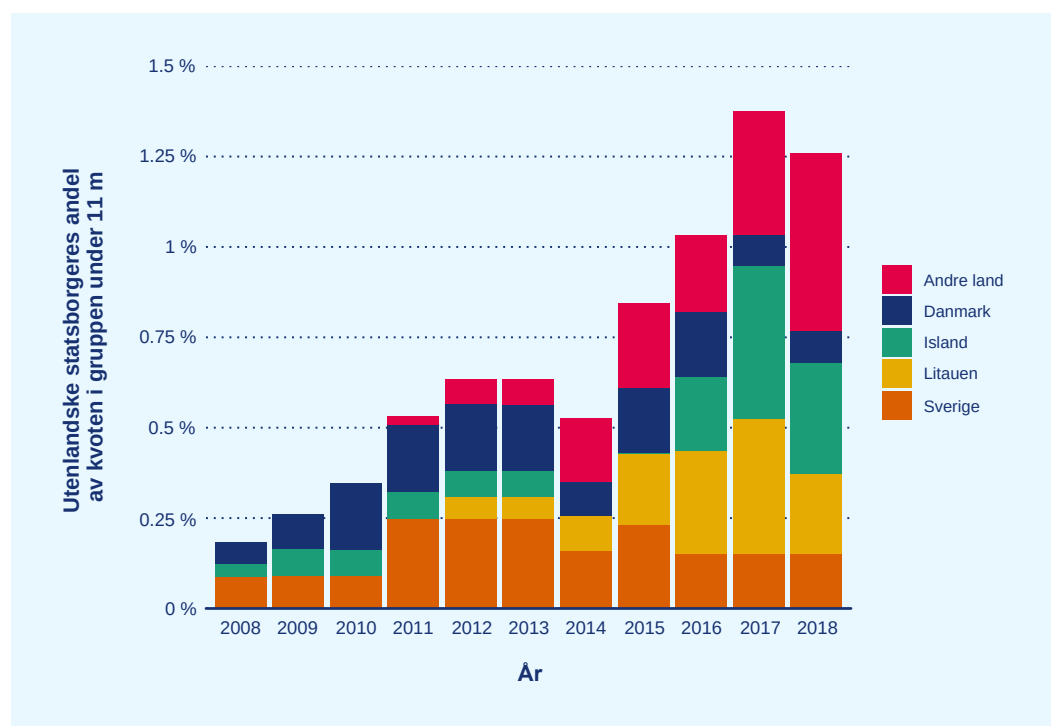
En analyse av utenlandsk eierskap viser at kvoteandelen som tilhører fartøy som eies av utenlandske statsborgere bosatt i Norge, er lav i samtlige reguleringsgrupper i kyst- og havfiskeflåten.⁹⁸ I én gruppe, fartøy under 11 meter i fisket etter torsk, er imidlertid andelen høyere enn i de andre gruppene.

⁹⁶ Nærings- og fiskeridepartementets oppfatning er at endringer i eierskap i stor grad drives av generasjonsskifter. Generasjonsskifter stiller krav til fordeling av verdier. I et typetilfelle kan det føre til at søsken som ikke er aktive fiskere arver og blir sittende med en mindredel av aksjene i et fiskeriselskap. I et annet typetilfelle kan det være arveoppgjør medfører at ikke-aktive søsken ikke ønsker å delta i driften, og derfor selger seg ut for å realisere verdier. Jf. Vedlegg til brev fra Nærings- og fiskeridepartementet til Riksrevisjonen 2. mars 2020.

⁹⁷ Deltakerloven § 5.

⁹⁸ Analysen omfatter utenlandsk eierskap i flåten under 15 meter og minoritetseierskap i fartøy over 15 meter for utenlandske statsborgere bosatt i Norge.

Figur 19 Andel av kvoten som tilhører fartøy eid av utenlandske statsborgere 2008–2018, torsk < 11 m



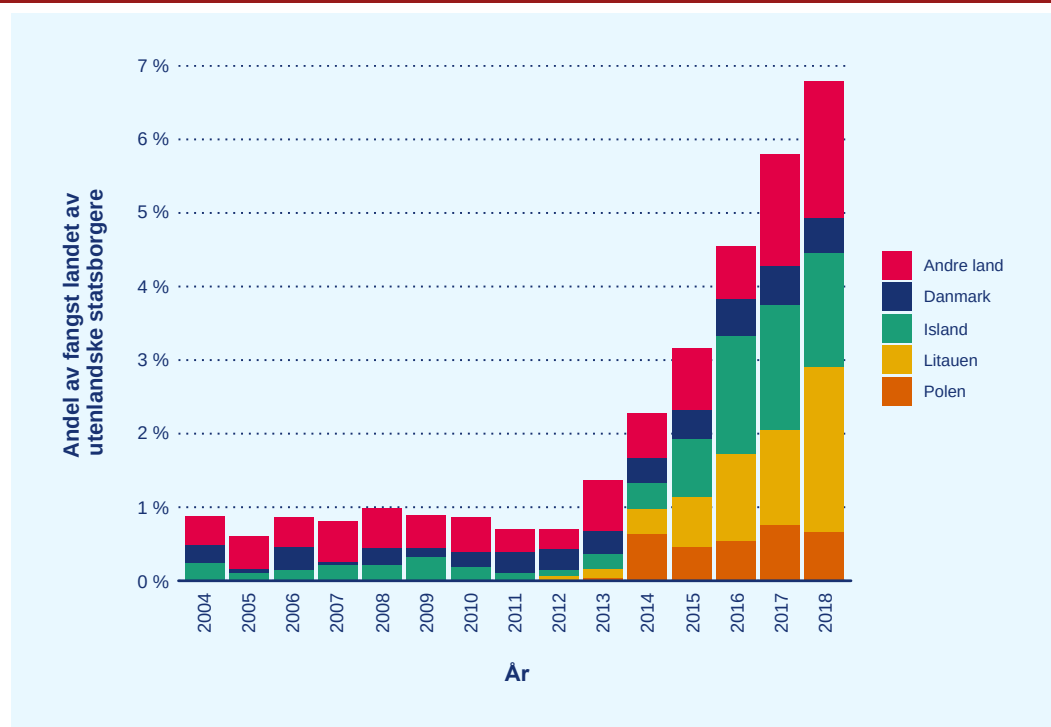
Kilde: Folkeregisteret, koblet sammen med Fiskeridirektoratets fartøyregister (siste ledd) og konsesjons- og deltakerregisteret

Figur 19 viser at kvoteandelen som tilhører fartøy eid av utenlandske statsborgere bosatt i Norge er økende i gruppen av fartøy under 11 meter i fisket etter torsk, og på 10 år er andelen femdoblet. Andelen utgjør i 2018 litt over 1,25 prosent av gruppekvote, i en gruppe som består av mer enn 1 100 fartøy.

Det er ikke undersøkt hvor stor kvoteandel som tilhører fartøy som er eid av utenlandske statsborgere som er bosatt i utlandet, og som har en minoritetsandel i norske fiskefartøy. Dette skyldes at Fiskeridirektoratet ikke har utarbeidet en oversikt over hvor stor kvoteandel slikt eierskap utgjør. Å fremskaffe en slik oversikt krever en manuell gjennomgang av enkeltvedtak og saksbehandling. Fiskeridirektoratet kontrollerer at reglene for utenlandsk eierskap overholdes når de behandler søknader om tildeling av fisketillatelse.

Omfanget av utenlandsk eierskap er trolig høyere i deler av den havgående flåten enn i kystflåten, ettersom havfiskeflåten har flere store konsern som også kan ha utenlandske eiere og aksjonærer. Et islandsk selskap eier for eksempel 39,9 prosent av torsketrålrederiet Nergård AS.

Figur 20 Andel av fangst i åpen gruppe (torsk) som landes av utenlandske statsborgere 2004–2018



Kilde: Landings- og sluttseddelregisteret koblet sammen med Folkeregisteret og oversikt over deltagelse i åpen gruppe fra Fiskeridirektoratet

Figur 20 viser hvor stor andel av fangsten i åpen gruppe som landes av utenlandske statsborgere.⁹⁹ Figuren viser at denne andelen fangst har økt i perioden 2004 til 2018. I 2004 var den under 1 prosent, mens den i 2018 var nærmere 7 prosent. I de siste årene har det vært en økning i landet fangst fra statsborgere fra Litauen, Island og Polen.

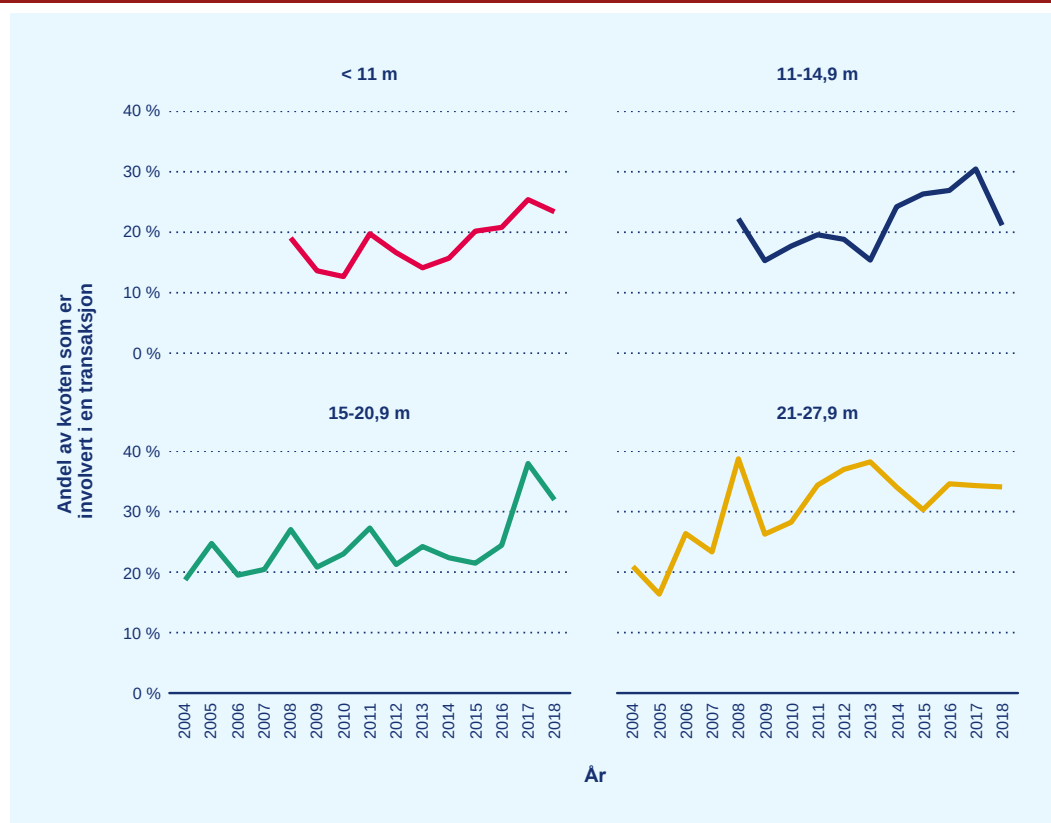
12.8 Kjøp og salg av kvoter skjer oftere

En tillatelse (kvote) kan formelt ikke kjøpes og selges. I praksis kjøpes og selges fisketillatelser/kvoter i markedet ved at kjøperen og selgeren avtaler overdragelse av tillatelsen, med et forbehold om at fiskerimyndighetene tildeler tillatelsen til den nye kjøperen.

I perioden 2004 til 2018 har Nærings- og fiskeridepartementet endret på noen av begrensningene i måten fisketillatelser kan tildeles på, og det har blitt enklere å kjøpe og selge tillatelser. I 2015 ble det tillatt å selge fisketillatelser direkte til en ny eier uten at fartøyet måtte følge med (jf. Prop. 88 L (2014–2015)). I 2016 ble fylkesbindingen erstattet av en landsdelsbinding, slik at den nye og den gamle eieren ikke lenger, som hovedregel, måtte være bosatt i samme fylke for å gjennomføre en transaksjon. Ifølge Nærings- og fiskeridepartementet er graden av omsettelighet (omsetningsgraden) vanskelig å tallfeste, men den er økende. Departementet peker på at det etter endringen i 2015, jf. Prop. 88 L (2014–2015) ble større grad av omsettelighet.

⁹⁹ På samme måte som med kvoteandel er dette koblet opp mot eierskap i siste ledd, det vil si at også minoritetsiere er fanget opp.

Figur 21 Andel av kvoten som er involvert i en transaksjon i løpet av året*



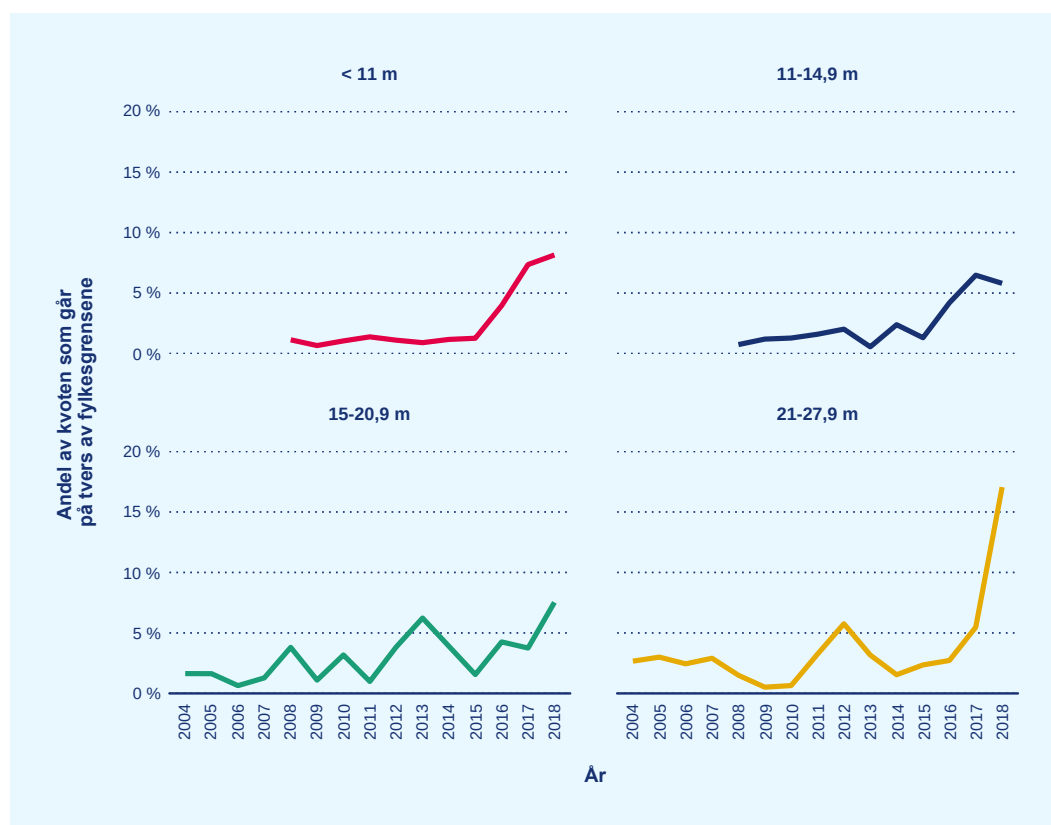
*Det vil si andel av grunnkvoter og strukturkvoter som er involvert i minst én transaksjon.

Kilde: Fiskeridirektoratets oversikt over kvoteomsetning, koblet sammen med konsesjons- og deltakerregisteret

Figur 21 viser hvor stor andel av kvoten i kystfisket etter torsk som er involvert i en transaksjon i løpet av et år. Figuren viser at omsetningsgraden har økt over tid i flere grupper, og at den var størst i 2017. Dette må sees i sammenheng med at fylkesbindingen ble opphevet i midten av 2016.¹⁰⁰ Dette førte trolig til at det midlertidig ble mer kjøp og salg av kvoter.

¹⁰⁰ Se omtale i punkt 16.4.1.

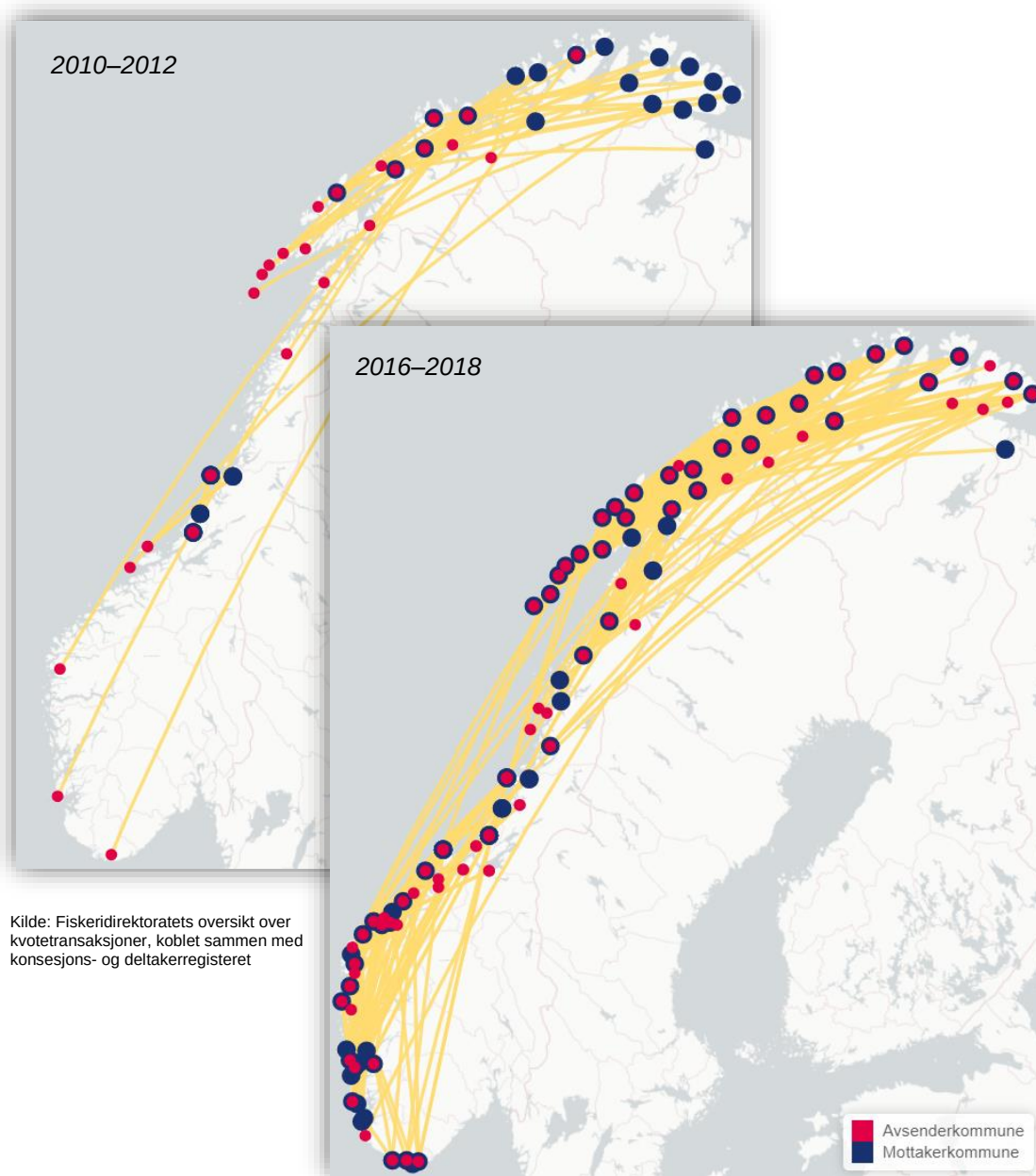
Figur 22 Andel av kvoten som går på tvers av fylkesgrensene



Kilde: Fiskeridirektoratets oversikt over kvoteomsetning, koblet sammen med konsesjons- og deltagerregisteret.

Figur 22 viser hvor stor andel av kvoten som krysser fylkesgrensene i perioden 2004 til 2018. Denne har økt etter 2016 i alle grupper, men mest i gruppen 21–27,9 meter. Dette viser effekten av at fylkesbindingen ble opphevet.

Figur 23 Geografisk oversikt over omsetning av tillatelser på tvers av fylkesgrensene, før og etter oppheving av fylkesbindingen



Figur 23 gir en geografisk oversikt over transaksjoner av grunnkvoter og strukturkvoter i kystfisket etter torsk i to treårsperioder, 2010–2012 og 2016–2018. Det vises kun transaksjoner som resulterer i en ny eier, og hvor kjøperen og selgeren befinner seg i ulike fylker. Det er tydelig at det har blitt flere transaksjoner på tvers av fylkesgrensene etter at fylkesbindingen ble opphevet. Videre ser det ut til at retningen på transaksjonene har endret seg. Fra 2010 til 2012 befant de fleste mottakerkommunene seg i Nord-Norge, ettersom det var mulig å overføre tillatelser over fylkesgrensene til enkelte fylker og kommuner i denne perioden. I perioden 2016 til 2018 var mønsteret mer utydelig. Denne perioden var preget av større variasjon og av at tillatelsene i større grad forflyttet seg, uten at noe tydelig mønster avtegner seg.

12.9 Kvoteprisene øker

Da viktige fiskerier ble lukket,¹⁰¹ fikk fiskere som hadde fisket over en minimumsverdi i årene før lukkingen tildelt rettigheter til å fiske i lukket gruppe (fisketillatelse). Lukkingen medførte at fisketillatelser har fått en betydelig økonomisk verdi for fartøyeier. Senere strukturkvoteordninger har bidratt til å øke den økonomiske verdien av tillatelsene. Fiskeren som selger seg ut, får inntektene fra salget av fisketillatelsen.

Fisketillatelser kan formelt sett ikke kjøpes og selges. Den nye eieren må søke om, og få tildelt, en ny tillatelse fra fiskerimyndighetene. I praksis kjøpes og selges fisketillatelser/kvoter i markedet ved at kjøperen og selgeren avtaler overdragelse av tillatelsen, med et forbehold om at fiskerimyndighetene tildeler tillatelsen til den nye kjøperen.

12.9.1 Mer lønnsomme fiskerier har økt kvoteprisene

I Meld. St. 32 (2018–2019) *Et kvotesystem for økt verdiskaping. En fremtidsrettet fiskerinæring* går det fram at kvoteprisene har økt betraktelig. Dette henger sammen med at det har blitt bedre lønnsomhet i fiskeflåten, blant annet som følge av at en vellykket ressursforvaltning har gitt økt totalkvote for fisk. Økt lønnsomhet skyldes også innføring av strukturkvoteordninger, som har gjort det mulig å samle flere fisketillatelser på ett fartøy. Det betyr at det i dag er langt færre fiskere å dele de økte verdiene på.

Nærings- og fiskeridepartementet mener at dagens kvotepriser er et resultat av god lønnsomhet i fiskeflåten og troen på at lønnsomheten vil fortsette å øke. De høye kvoteprisene har ifølge departementet hatt negative konsekvenser for rekrutteringen til fiskeriene.

Nærings- og fiskeridepartementet peker på at det er en ressursrente som gir opphav til ekstraordinær avkastning i norske fiskerier.¹⁰² Næringen høster avkastning fra naturens egen produksjon, selve naturressursen er grunnlaget for produksjonen, og samtidig er ressursen en viktig innsatsfaktor som det i utgangspunktet er gratis å utnytte. Når kvotesystemet har blitt endret slik at det har vært en utvikling mot færre og mer effektive fartøyer, er ressursrenten i større grad kapitalisert i form av ekstraordinær avkastning på de gjenværende fisketillatelsene, og prisen på disse tillatelsene (kvoteprisen) har økt.

12.9.2 Forhold som påvirker kvoteprisen

Kvoteprisen blir påvirket av forventninger om hvilken avkastning fisketillatelsen vil gi. Avkastningen vil avhenge av flere forhold:

- mengden fisk som kan fiskes med tillatelsen
- markedsprisen på fisken
- kostnadene ved fisket (lott/lønn til mannskapet og kostnader til fartøy)

I en rapport fra Nofima (2018) framgår det at kvoteprisen også påvirkes av regelverk som gjelder for fisketillatelser.¹⁰³ Eksempler på dette er tidsbegrensninger på strukturkvoter, geografiske bindinger og kvotetak. Et annet forhold som påvirker kvoteprisen, er størrelsen på markedet for fisketillatelser, det vil si hvor mange mulige kjøpere det er.

¹⁰¹ Tidligere var det fri adgang til å drive fiske, men fra 1980-tallet ble det gradvis innført adgangsbegrensninger, og de fleste fiskerier er i dag «lukkede» fiskerier.

¹⁰² Jf. Notat fra Nærings- og fiskeridepartementet *Notat – hensynet til grunnrente i reguleringen av fiskeriene* Oversendt Riksrevisjonen 14. februar 2020.

¹⁰³ Nofima (2018) *Strukturering i fiskeflåten. Drivkrefter og konsekvenser*. Rapport 8/2018. Tromsø: Nofima.

12.9.3 Informasjon om kvotepriser

Ifølge en rapport fra Nofima finnes det lite offentlig tilgjengelig informasjon om kvotepriser i Norge.¹⁰⁴ Det publiseres ikke oversikter over eller statistikk om kvoteprisene. I andre land, deriblant Island, er det stor åpenhet om priser fra kjøp og salg av fisketillatelser. I Norge gjennomføres transaksjoner og markedsføring av fisketillatelser i hovedsak av private meglere. Selv om transaksjonene er kjent for offentlige myndigheter, rapporteres ikke kvoteprisen.

Nærings- og fiskeridepartementet følger ikke systematisk med på kvoteprisene og utviklingen i disse. Departementet har imidlertid ved et par anledninger skaffet seg anslag på kvotepriser. Departementet opplyser at de anser transaksjoner som en privat avtale mellom kjøper og selger, og dette er derfor ikke noe som angår departementet.¹⁰⁵ Det er ifølge departementet også i perioder altfor få transaksjoner til å slå fast kvotepriser basert på disse.

Fiskeridirektoratet opplyser at de heller ikke har informasjon om kvotepriser innenfor ulike fiskerier. Årsaken til at Fiskeridirektoratet ikke har samlet inn informasjon om kvoteprisene, er ifølge direktoratet at fisketillatelsene i utgangspunktet ikke kan kjøpes og selges.

12.9.4 Markedsprisen på fisketillatelser har økt

Skatteetaten har anslått markedsprisen på fisketillatelser i kystfiskerier for årene 2009–2017 for å kontrollere at fisketillatelsene blir behandlet riktig skattemessig. I undersøkelsen er markedsprisene brukt til å anslå utviklingen i kvoteprisen per meter hjemmelslengde¹⁰⁶, og de er beregnet i faste 2017-priser.

¹⁰⁴ Nofima (2018) *Strukturering i fiskeflåten. Drivkrefter og konsekvenser*. Rapport 8/2018.

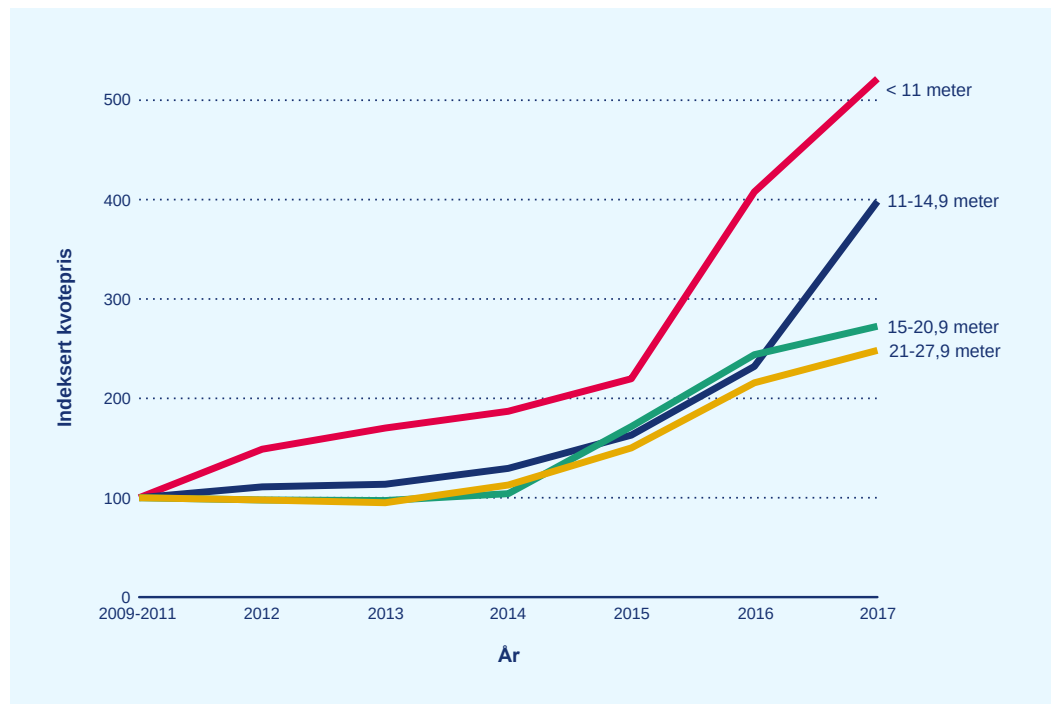
¹⁰⁵ Vedlegg til brev fra Nærings- og fiskeridepartementet til Riksrevisjonen 2. mars 2020.

¹⁰⁶ Hjemmelslengde er lengden som et fartøy hadde da det aktuelle kystfisket ble adgangsregulert, og som er grunnlaget for fartøyet's kvotefaktor.

Kvoteprisene i kystfiske etter torsk, hyse og sei har økt

Figur 24 Utvikling i kvoteprisen i kystfiske etter torsk

Figuren viser utviklingen i kvotepris* i fire lengdegrupper i perioden 2009 til 2017**. Kvoteprisen i 2009–2011 er satt til indeks 100.



* Kvoteprisen er beregnet som gjennomsnittlig pris per hjemmelslengdemeter.

** Skatteetaten har beregnet priser for årene 2009–2011 samlet. I 2016 har Skatteetaten beregnet priser separat for første og andre halvår. Dette skyldes at fylkesbindingen ble opphevet 1.juli 2016, og det ble observert en økning i prisen i den sammenheng.

Kilde: Skatteetaten

Figur 24 er en analyse av kvoteprisene innhentet fra Skatteetaten, og denne viser at kvoteprisene har økt i kystfiske etter torsk, hyse og sei¹⁰⁷ i perioden 2009–2017.

Analysen av kvoteprisene for torsk, hyse og sei viser blant annet følgende:

- Prisøkningen er størst i hjemmelslengdegruppen under 11 meter. Her anslås kvoteprisen å være mer enn femdoblet.
- For gruppen ni meter, som er den hyppigst omsatte hjemmelslengden, innebærer dette at kvoteprisen anslås å ha økt med om lag 1,4 millioner kroner, fra 340 000 kroner til i underkant av 1,8 millioner kroner.
- Prisøkningen anslås å være minst i gruppen mellom 21 og 27,9 meter. Her anslås kvoteprisen å ha økt med 250 prosentpoeng.¹⁰⁸
- For gruppen 21 meter innebærer dette at kvoteprisen anslås å ha økt med om lag 12,5 millioner kroner, fra om lag 8,5 millioner kroner til i underkant av 21 millioner kroner.

Skatteetatens data om omsatte fisketillatelser viser at kvoteprisene økte fra første til andre halvår 2016, etter at fylkesbindingen ble opphevet. Skatteetaten opplyser at de fant en økning i prisen på de mest representative hjemmelslengdene i intervallet 40 prosent til 120 prosent. I høringsnotatet forut for endringen i fylkesbindingen skriver Nærings- og

¹⁰⁷ Kystfiske viser her til fiske med konvensjonelle fartøy under 28 meter hjemmelslengde.

¹⁰⁸ Det er omsatt svært få fisketillatelser med hjemmelslengde over 15 meter, og markedsverdien er derfor i hovedsak anslått ved bruk av teoretiske priser.

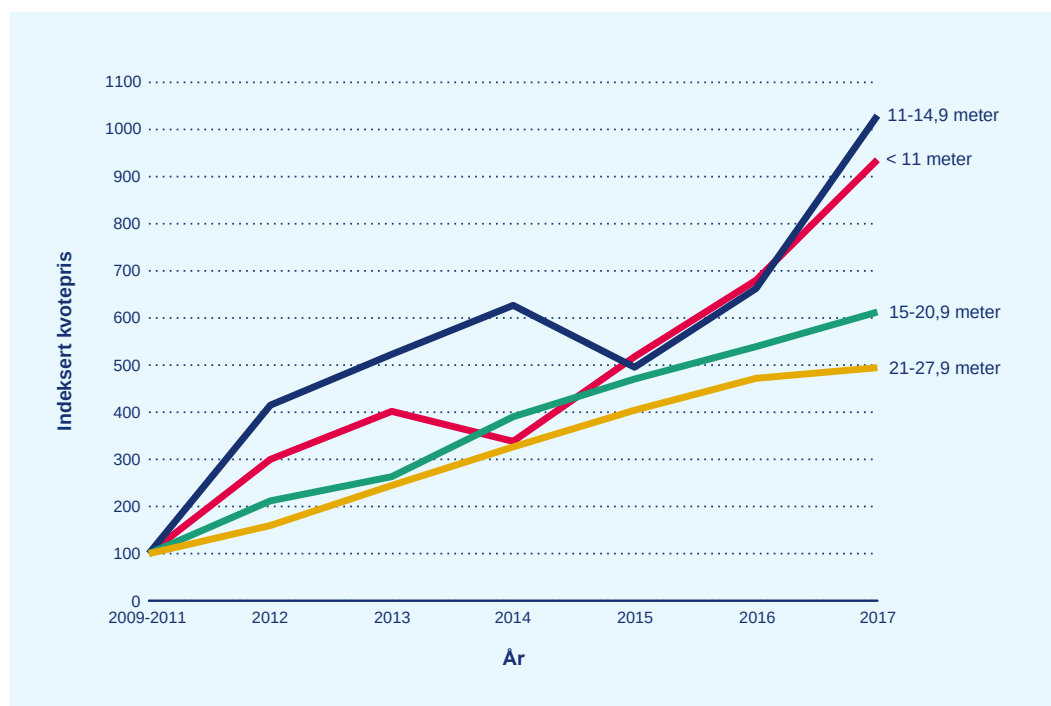
fiskeridepartementet at fylkesbindingen innebærer en lavere pris for den som selger et fartøy med fisketillatelse, og lavere verdiskaping for samfunnet.

Anslagene for prisutvikling er konservative. Det er solgt flere tillatelser til langt høyere priser de senere årene. I media er for eksempel kvoteprisen for hjemmelslengde 16–17 meter i fisket etter torsk oppgitt å være 23 millioner kroner i 2019.¹⁰⁹ Dette er langt høyere enn den anslåtte prisen for en tilsvarende fisketillatelse i 2017 basert på Skatteetatens anslag, som er mellom 13,4 og 14,3 millioner kroner. Ifølge Nofima er det vesentlig usikkerhet ved anslag på kvotepriser, blant annet fordi kvoteverdiene erfaringsmessig er svært omskiftelige.¹¹⁰

Kvoteprisene for NVG-sild har økt

Figur 25 Utvikling i kvoteprisen i kystfiske etter NVG-sild

Figuren viser utviklingen i kvotepris* i fire lengdegrupper i perioden 2009 til 2017**. Kvoteprisen i 2009–2011 er satt til indeks 100.



* Kvoteprisen er beregnet som gjennomsnittlig pris per hjemmelslengdemeter.

** Skatteetaten har beregnet priser for årene 2009–2011 samlet. I 2016 har Skatteetaten beregnet priser separat for første og andre halvår. Dette skyldes at fylkesbindingen ble opphevet 1. juli 2016, og det ble observert en økning i prisen i den sammenheng.

Kilde: Skatteetaten

Figur 25 viser at kvoteprisen for en tillatelse til å fiske NVG-sild har økt innenfor alle hjemmelslengdegrupper i perioden 2009–2017.

Analysen av kvoteprisene for NVG-sild viser blant annet følgende:

- Prisøkningen er størst i gruppene under 11 meter og mellom 11–14,9 meter. Her er kvoteprisen om lag tidoblet. For en kvote med hjemmelslengde på 10 meter, som er den hyppigst omsatte hjemmelslengden, anslås kvoteprisen å ha økt med 2,3 millioner kroner, fra 275 000 til 2,6 millioner kroner.

¹⁰⁹ Kyst og Fjord [hentdato: 10.09.2019]: *Hjem med en gammel traver*. <https://www.kystogfjord.no/nyheter/forsiden/Hjem-med-gammel-traver>

¹¹⁰ Nofima (2019) *Notat om verdi av strukturkvoter*.

- Prisøkningen i gruppene mellom 21 og 27,9 meter og mellom 15 og 20,9 meter i fisket etter NVG-sild er anslått å være henholdsvis fem- og sekسدoblet.

For andre fiskeslag som Skatteetaten har informasjon om har også kvoteprisene jevnt økt mye i perioden 2009–2017.

12.10 Andre ordninger enn strukturkvoteordningen brukes til å kunne fiske flere kvoter på ett fartøy

12.10.1 Unntak fra kvoteutnyttelsesbestemmelsene

Det følger av deltakerloven at ervervstillatelse og andre fisketillatelser (kvoter) ikke bare må knyttes til en bestemt fartøyeier, men også til ett bestemt fartøy. Kvoter er tildelt et bestemt fartøy og en bestemt fartøyeier. Fartøyet som koblingsnøkkel mellom fartøyeier og kvote er et grunnleggende prinsipp i norske fiskerier, og innebærer at en kvote bare kan fiskes med det fartøyet som er tildelt kvoten. Dersom en fartøyeier ønsker økt kvotegrunnlag ved å samle flere kvoter på fartøyet, er det strukturkvoteordningen som skal benyttes med de begrensningene som ligger i ordningen, slik som kvotetak og avkortning for kystflåten.

Prinsippet om «ett fartøy – én kvote», er også kjent som kvoteutnyttelsesbestemmelsene. Reglene om kvoteutnyttelse innebærer blant annet at det ved kjøp av fartøy for fortsatt drift må gjøres fradrag i fartøyets kvote for selgers fiske i inneværende kvoteår.¹¹¹ Departementet har uttalt at dette vilkåret er satt for å forhindre såkalt kvotehopping, det vil si at flere kvoter fiskes med ett fartøy ved å foreta hyppige transaksjoner av det aktuelle fartøyet. Departementet har uttrykt at slik kvotehopping undergraver strukturkvoteordningen.

Norafjellunntaket ble innført i 2010, og er et unntak fra avkortningsreglene i kvoteutnyttelsesbestemmelsene ved kjøp av brukt fartøy midt i reguleringsåret. Kjøper av fartøyet får unntak fra alminnelig avkortning og kvoteutnyttelse. Selger av fartøyet må ha eid fartøyet i to år sammenhengende før salget. Norafjellunntaket skulle gjøre det enklere å gjennomføre ordinære salg og utskiftninger av fiskefartøy i løpet av reguleringsåret. I etterkant av Norafjellunntaket ble det gjennomført flere endringer i kvoteutnyttelsesreglene, se punkt 16.4.5.

Fiskeridirektoratet oppgir i intervju at ordningen kan misbrukes gjennom at konsern kan flytte fartøy rundt mellom sine selskaper for å omgå regelen om at man må ha eid et fartøy i minst to år før man kan benytte ordningen. Dette er lønnsomt fordi fangstkostnadene blir redusert ved at to kvotesett fiskes med ett fartøy. Fiskeridirektoratet er kjent med at regionskontorene deres har svartelistet enkelte redere som har misbrukt ordningen på denne måten.

12.10.2 Leiefartøyordningen

Leiefartøyordningen er en ordning der et fartøy kan leies for å fiske kvotene til et fartøy som er havarert/forlist eller til et fartøy som er i ferd med å bygges. Gjennom leiefartøyordningen kan et fartøy midlertidig fiske på to kvotesett.

Ved bruk av leiefartøyordningen ved havari eller forlis, kan tillatelsen fiskes med et annet fartøy inntil det opprinnelige fartøyet er reparert eller er erstattet.

Rederiene kan også benytte leiefartøy dersom de skal bygge nytt fartøy (leiefartøy ved kontrahering av nybygg). Muligheten til å bruke leiefartøy ved kontrahering av nybygg ble innført 2013 for å legge bedre til rette for fornyelse av fiskeflåten. Ordningen går ut på at

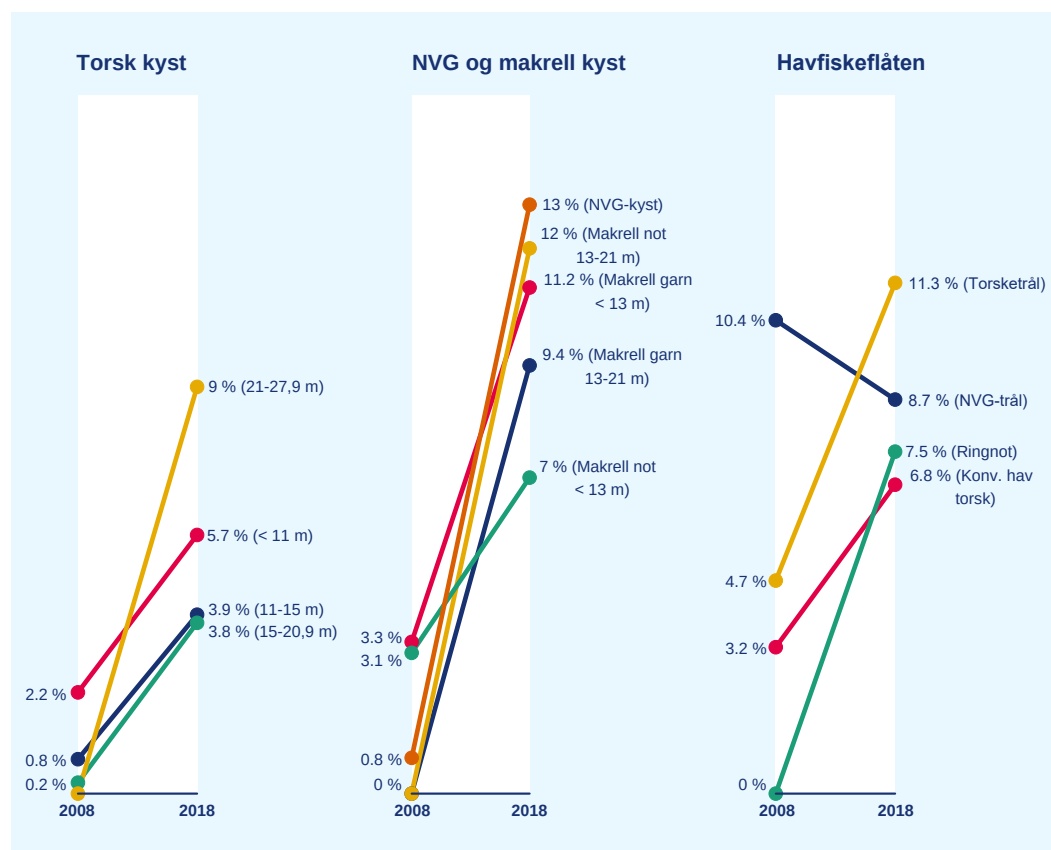
¹¹¹ Høring - forslag om å endre reglene om kvoteutnyttelse ved kontrahering av nybygg, Høringsbrev 30.juni 2011, FKD

det gamle fartøyet kan selges før det nye fartøyet er ferdig bygget, og leiefartøy kan benyttes til å fiske kvoten i inntil to år mens det nye fartøyet er under bygging. Fiskeridirektoratet oppgir i intervju at ordningen kan misbrukes gjennom at det nye fartøyet blir solgt til utlandet, mens det gamle fartøyet blir kjøpt tilbake. Ved slikt misbruk kan imidlertid rederiet bli utestengt fra å benytte ordningen i fremtiden.

I fisket av kvotene til en havarist eller ved bruk av leiefartøy ved kontrahering av nybygg, skal fiske skje for havaristens eller nybyggerens regning og risiko, og med deres mannskap.

12.10.3 Kvotene fiskes i økende grad på andre fartøy enn de som har fått dem tildelt

Figur 26 Andel av gruppeknoten for fisketillatelse som ikke har fartøytilknytning i 2008 og i 2018



Kilde: Fiskeridirektoratets oversikt over tillatelse uten fartøytilhørighet. Tidsserien begynner i 2008 fordi statistikken før dette forstyrres av den midlertidige driftsordningen og enhetskvoteordningen.

Figur 26 viser utviklingen i andelen av gruppeknoten som 31. desember i 2008 og 31. desember 2018 ikke hørte til et fast fartøy. Utviklingen viser tydelig at andelen av gruppekvote som ikke tilhører ett fartøy har økt betydelig fra 2008 til 2018. Dette gjelder innenfor samtlige fartøygrupper unntatt NVG-trål. Havfiskeflåten består av svært få fartøy, og enkeltfartøy gjør derfor store utslag på statistikken. Derfor svinger andelen en god del fra år til år i disse fartøygruppene. Utviklingen er likevel representativ for trenden fra 2008 til 2018.

Fiskeridirektoratet peker i intervju på at figuren viser at det generelt har vært en betydelig økning i andel av tillatelsene som til enhver tid ikke har fast tilknytning til et fartøy. Det finnes ingen samlet oversikt som viser hva som er årsaken til at tillatelsene ikke er

tilknyttet et fartøy.¹¹² Ifølge Fiskeridirektoratet kan det være flere årsaker til at en tillatelse ikke er «gyldig» tilknyttet et fartøy. Direktoratet peker på følgende mulige årsaker:

- Det er saksbehandling på fartøyet.
- Det er gitt en generell utskiftningsstillatelse for fartøyet i forbindelse med at fartøyet er solgt og i påvente av nytt fartøy (brukt eller nybygg).
- Fartøyet som har gjeldende tillatelse benyttes i leiefartøy-/nybyggordningen.

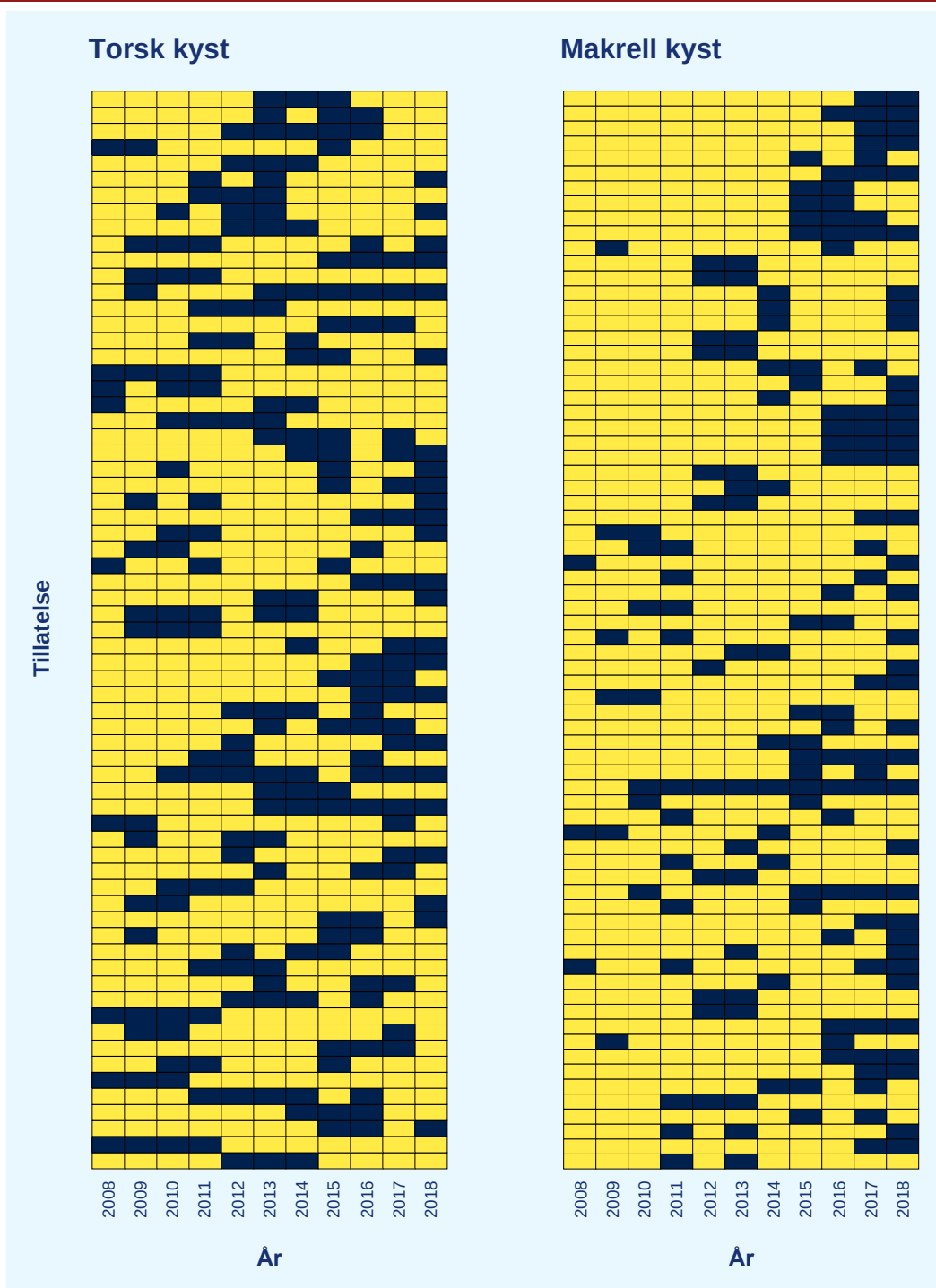
Fiskeridirektoratet oppgir at det vil kunne variere noe fra år til år og mellom fartøygrupper hva som er den vanligste årsaken. Andelen som er under saksbehandling per 31. desember forventes imidlertid å variere lite fra år til år i undersøkelsesperioden. Fiskeridirektoratet uttaler i intervju at økningen som vist i figur 26, er et uttrykk for økt bruk av ordninger som gjør at tillatelsen midlertidig mister tilhørigheten til et fartøy.

Fiskeridirektoratet viser til at det generelt er flere fisketillatelser (grunnkvoter) enn det er fartøy i de ulike gruppene. Dette gjelder særlig i fisket etter makrell, der det er tre–fire rederier som har båter som går på rundgang. Dette skjer ved at regelverket åpner for unntak fra alminnelig avkortning og kvoteutnyttelse dersom eier av det solgte fartøyet har eid fartøyet sammenhengende i to år før salget finner sted. Dette gjør det mulig å «kvotehoppe». Fiskeridirektoratet mener den økte kvoteandelen som ikke er tilordnet et fartøy kan være en indikasjon på at dette foregår i større grad enn før.

Fiskeridirektoratet peker på at departementet har gjort flere endringer i regelverket, eksempler er kvoteutnyttelsesbestemmelsene, leiefartøyordningen og tildeling ved samtidig oppgivelse. Dette kan ha åpnet for kreative transaksjoner hvor fartøy og kvoter flyttes mellom eiere for å optimalisere profitt. Fiskeridirektoratet bruker mye tid på saksbehandlingen av slike transaksjoner, men mener at dette er innenfor regelverket.

¹¹² Ved opptelling av Fiskeridirektoratets vedtak i hver enkelt sak i er det i teorien mulig å finne årsakene.

Figur 27 Fisketillatelse som har vært uten fartøytilknytning mellom 2008 og 2018 (mørk blå) i kystfisket etter torsk og makrell



Kilde: Fiskeridirektoratets oversikt over tillatelse uten fartøytilhørighet.

Figur 27 viser en oversikt over henholdsvis 67 og 72 fisketillatelse (grunnkvoter) innenfor kystfisket etter torsk og makrell som har vært uten fartøytilhørighet per 31. desember i perioden 2008–2018. For at figuren skal være lesbar tas det bare med tillatelse som er uten fartøytilknytning mellom 3 til 8 år for torsk, og i minst 2 år for makrell. Hver horisontale linje følger en tillatelse. Tillatelsen er farget som mørk blå dersom den ikke har fartøytilhørighet i et gitt år, mens andre år har gul farge.

Figuren viser at mange fisketillatelser er uten fartøytilhørighet med en viss grad av systematikk. Mange av tillatelsene er uten fartøytilhørighet med jevne mellomrom. 18 av de 67 torskettillatelsene har de siste ti år vært uten fartøytilhørighet ved fire eller flere tilfeller. Tre av tillatelsene har inngått i ordningen fem eller seks i ulike år mellom 2008 og 2018. Også andre reguleringsgrupper har tillatelser med lignende mønster.

Fiskeridirektoratet har uttalt i intervju at når en tillatelse er borte men senere kommer tilbake igjen, er det oftest som følge av at rederier benytter ordningen med utskiftningsstillatelse/leiefartøy/nybygg.

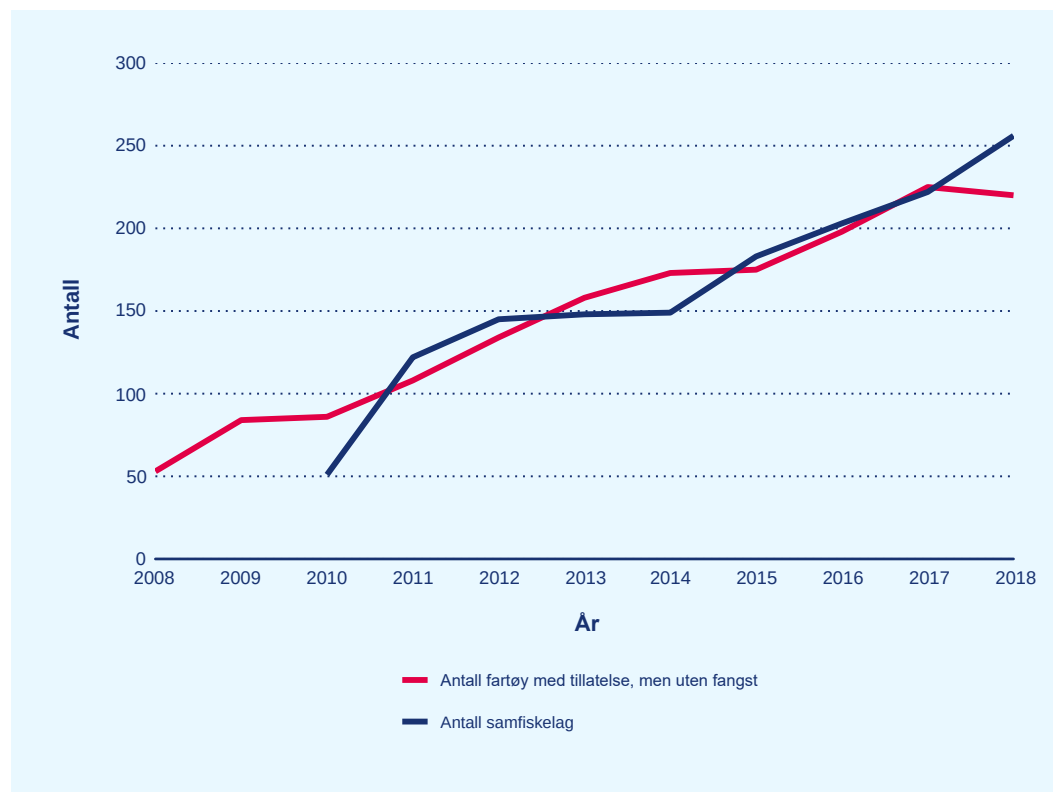
Figur 27 kan gi en indikasjon på at det er en systematisk bruk av ordninger som innebærer at kvotene fiskes av fartøy som de formelt sett ikke tilhører.

12.10.4 Samfiskeordningen har ført til at flere kystfartøy ligger til kai

Samfiske innebærer at på bestemte vilkår kan et fartøy fiske hele eller deler av kvoten av torsk, hyse og sei som er tildelt et annet fartøy. Over tid er samfiskeordningen benyttet i stor grad, med en økende deltakelse for hvert år. I 2011 var det 132 samfiskelag, og i 2018 hadde antallet steget til 257. Det innebærer at nesten fire av ti fartøy med hjemmelslengde under 11 meter i 2018 deltok i et samfiskelag.

Figur 28 Antall fartøy under 11 meter med torskettillatelse som ikke lander fangst, 2008–2018

Figuren viser antall fartøy < 11 meter med torskettillatelse som ikke har landet fangst i løpet av året, og antall samfiskelag.*



* Tallet inkluderer noen fartøy som har skaffet seg fisketillatelse kort tid før årsskiftet. Det er grunn til å forvente at dette antallet vil være noenlunde stabilt mellom år.

Kilde: Oversikt over samfiskefartøy, samt landings- og sluttседdelregisteret

Figur 28 viser at antall fiskefartøy under 11 meter hjemmelslengde som ikke lander fangst, har økt fra 53 i 2008 til 220 i 2018. Dette ser ut til å henge tett sammen med antall samfiskelag, som har økt tilsvarende i samme periode. Økningen i passive fartøy kan likevel ikke utelukkende forklares av dette, ettersom det også ble flere passive fartøy i

perioden før samfiskeordningen ble innført i 2010. I de andre fartøygruppene er antall fartøy som ikke lander fangst, relativt stabilt i perioden.

En analyse av samfiskeordningen utført av Nofima viste blant annet følgende¹¹³:

- Det passive fartøyet i en samfiskeordning var vanligvis lite og gammelt.
- Det aktive fartøyet i en samfiskeordning var vanligvis større og nyere enn det passive fartøyet.
- I mange tilfeller ble ikke det passive samfiskefartøyet benyttet til fiske.
- Samfisket innebar en 40 prosents økning i teknisk kapasitet for fartøyene som var omfattet av samfisket.
- Om lag halvparten av alle samfiskelagene hadde samme eier.
- Samfiskeordningen bidro til økt sikkerhet gjennom at flere personer deltok samtidig under fisket.
- Samfiskeordningen kunne gi noe bedre økonomi ved at kvotene ble fisket på mer effektive fartøy.

Analysen konkluderte med at «samfiske med seg selv»¹¹⁴ har fungert som en egen strukturordning for de minste fartøyene i fisket etter torsk.

I stortingsmeldingen *Et kvotesystem for økt verdiskaping. En fremtidsrettet fiskerinæring* blir det foreslått å avvikle samfiskeordningen. Begrunnelsen for dette er at ordningen er midlertidig, og at den dermed skaper usikkerhet for næringsutøverne. Over tid har passive samfiskefartøy, som ikke har levert fangst på flere år, forfalt. Disse fartøyene er ikke egnet til å ivareta kvalitet, arbeidsvilkår eller sikkerhet for mannskapet. I stortingsmeldingen blir det også pekt på at samfiske med seg selv i praksis fungerer som en strukturordning, men uten betingelsene om avkortning, tidsbegrensing og kondemnering.

¹¹³ Isaksen, J.R. (2016) *Samfiske. Formål, utvikling og analyse*. Presentasjon for styringsgruppen i Torskeprogrammet, Nofima, 9. februar. Gjengitt i *Sjarkflåtenes rolle i et fremtidsrettet kvotesystem. Drøftingsnotat for høring*. Nærings- og fiskeridepartementet, 23.mars 2018.

¹¹⁴ Se del 10.4.2 om innføringen av samfiskeordningen.

13 Flåtestruktur

Dette kapitlet handler om utviklingen i flåtestrukturen i perioden 2004 til 2018, og det viser blant annet utviklingen i antall fartøy, fangstkapasitet og fartøyenes alder. Kapitlet omhandler også endringer i kvotetak i kystflåten.

13.1 Relevante føringer¹¹⁵

- Hensikten med strukturkvoteordningen har vært å redusere antall fartøy og fangstkapasitet, men på en slik måte at det er mulig å opprettholde en differensiert flåte sammensatt av små og store fartøy.
- Det er et mål å opprettholde en variert fiskeflåte langs kysten. Det innebærer at flåten er sammensatt av fartøy med ulik størrelse og med ulik bruk av redskap.
- Strukturkvoter bindes til hjemmelslengdegrupper, av hensynet til å opprettholde en flåte som er størrelsesmessig differensiert.
- Struktureringen skal skje kontrollert, og på en måte som er i tråd med behovet for økt inntekt for fiskerne.

13.2 Oppsummering

Analysen av utviklingen i fiskeflåten, inkludert når det gjelder antall fartøy og fartøyenes lengde, fangstkapasitet og alder i perioden 2004–2018 viser følgende:

- Den samlede fangstkapasiteten er redusert, men hvert enkelt fartøy har større fangstkapasitet enn før.
- Det har blitt færre fiskefartøy.
- Stadig flere fartøy i kystfisket har en faktisk lengde som er større enn hjemmelslengden.
- Det har blitt flere store fartøy i kystfisket, og den største gruppen i kystflåten består av flere svært store fartøy.
- Fiskeflåten, særlig de store fartøyene, er fornyet gjennom redusert alder på skrog og annen modernisering.
- Flåtestrukturen er mindre variert enn før.
- Kvotetaket har blitt økt raskere enn behovet skulle tilsi.

13.3 Fangstkapasiteten i fiskeflåten er redusert

Bakgrunnen for strukturkvoteordningen var at fangstkapasiteten i kystflåten var altfor høy i forhold til fiskeressursene, og det var nødvendig å redusere antallet fartøy. I tillegg til målet om reduksjon i antall fartøy, er det både i kystflåten og havfiskeflåten satt begrensninger på hvor store fartøyene kan være. Finnmarksmodellen avgrenser kystfartøy i fisket etter torsk etter hjemmelslengden på fartøyenes deltakeradgang/fisketillatelse. I tillegg er det satt begrensninger på fartøyenes lasteromsvolum både i kystflåten og i havfiskeflåten. Avgrensning av lasteromsvolumet er en måte å regulere fangstkapasiteten til det enkelte fartøyet på. Innenfor de fastsatte avgrensningene står fartøyeieren i utgangspunktet fritt til å velge dimensjoner på fartøyet.¹¹⁶

Analysene viser at fangstkapasiteten i fiskeflåten er redusert i perioden 2004 til 2018. Den samlede fangstkapasiteten er imidlertid redusert mindre enn nedgangen i antall

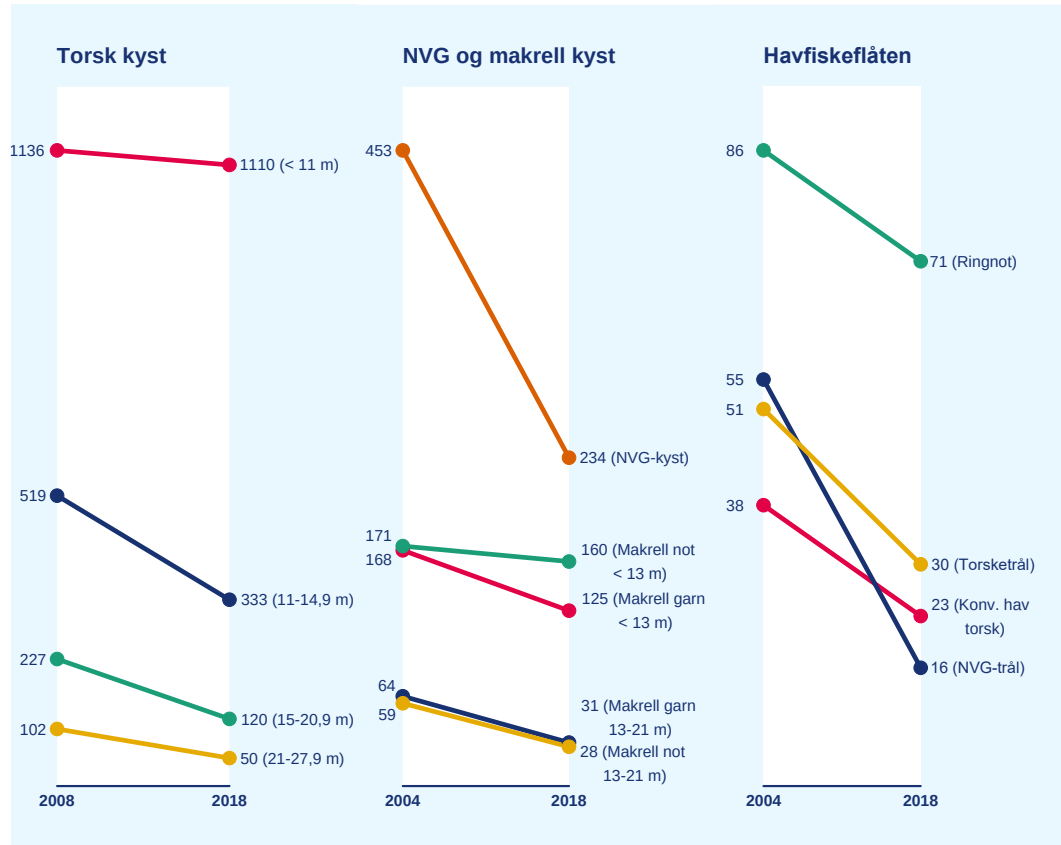
¹¹⁵ Se kapittel 9 Revisjonskriterier.

¹¹⁶ Nærings- og fiskeridepartementet (2017) *Høring- endring av lasteromsvolum som størrelsesbegrensninger for kystfartøy*.

fiskefartøy skulle tilsi. Dette skyldes at fartøyene i gjennomsnitt har økt fangstkapasiteten sin, ved å bli større og øke motorkraften sin.

13.3.1 Nedgang i antall fiskefartøy

Figur 29 Utvikling i antall fartøy 2004/2008–2018



Kilde: Fartøyregisteret og konsesjons- og deltakerregisteret

Et av hovedmålene med strukturvoteordningen har vært å redusere antallet fartøy. Figur 29 viser at det har blitt færre fartøy innenfor samtlige reguleringsgrupper i perioden 2004/2008 til 2018.

Det er forskjeller mellom gruppene med hensyn til hvor stor nedgangen i antallet fartøy er. Noen grupper har mer enn halvert antallet fartøy, slik som NVG-trål og fartøy 21–27,9 meter i fisket etter torsk. Flere grupper har nesten halvert antallet fartøy, som i kystfiske etter NVG-sild og fartøy 15–20,9 meter i fisket etter torsk. I andre grupper, slik som fartøy under 11 meter i fisket etter torsk og fartøy < 13 meter i fisket etter makrell med not eller garn, har det vært liten nedgang i antallet fartøy, trolig fordi disse gruppene ikke har hatt tilgang til strukturvoteordningen.

I havfiskeflåten varierer den prosentvise nedgangen i antall fartøy mellom fartøygruppene. NVG-trål har den største reduksjonen i antall fartøy, på 70 prosent, mens nedgangen er minst i ringnot, der 17 prosent av fartøyene er tatt ut av fiske i perioden 2004 til 2018. I havfiskeflåten var det en betydelig nedgang i antall fartøy også før 2004.¹¹⁷

¹¹⁷ Jf. statistikk fra Fiskeridirektoratets nettside om fartøy i merkeregisteret over 28 meter. <https://www.fiskeridir.no/content/download/8253/101987/version/74/file/fiskefartoy-2018.xlsx> [hentedato 25.11.2019].

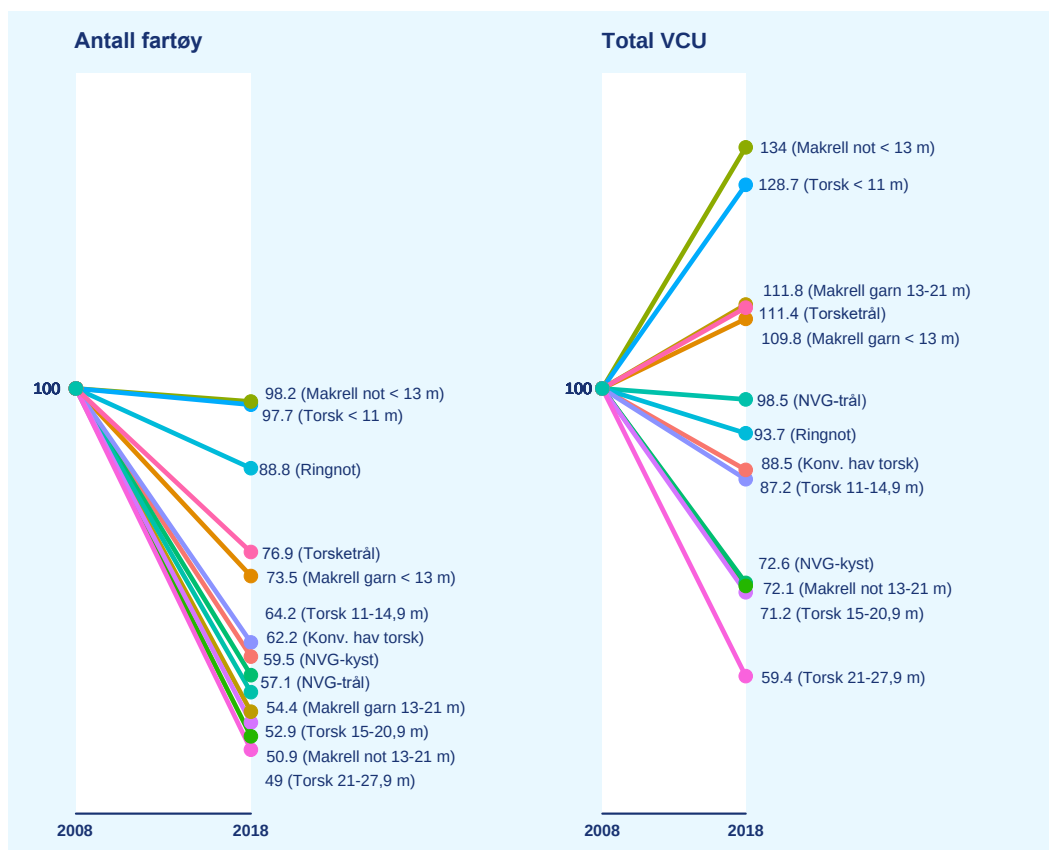
13.3.2 Fartøyenes fangstkapasitet målt i «vessel capacity units» (VCU) har økt

Et annet mål med strukturkvoteordningen har vært å redusere den totale fangstkapasiteten i fartøygruppene. Når fiskeflåten fornyes, blir fartøyene ofte både større og mer effektive. En reduksjon i antall fartøy medfører derfor ikke nødvendigvis redusert fangstkapasitet. VCU (vessel capacity units) er et mål på fangstkapasitet som tar hensyn til fartøyenes høyde, bredde og motorkraft. Dette målet benyttes ikke av forvaltningen i dag, men Fiskeridirektoratet mener VCU er et bedre mål på kapasitet enn antall fartøy. I tillegg anbefaler FNs organisasjon for mat og landbruk, FAO, VCU som mål på fangstkapasitet.¹¹⁸ I analysen av fangstkapasitet er derfor VCU benyttet. Formelen for utregning av VCU på fartøynivå er slik:

$$VCU = \text{fartøyets lengde} * \text{fartøyets bredde} + 0.45 * \text{motorkraft}$$

Figur 30 Utvikling i antall fiskefartøy og «vessel capacity units» (VCU) i fiskeflåten

Figuren viser indekserte verdier for antall fiskefartøy og total VCU. Situasjonen i 2008 er satt til indeks 100 for disse parameterne (indeks 100 = 2008).



Kilde: Fartøyregisteret

Figur 30 viser den relative endringen i antall fartøy og VCU fra 2008 til 2018 i fartøygruppene. Verdien for antall fartøy og total VCU er indeksert og satt til 100 i år 2008. Verdien for 2018 blir dermed relativ til verdien i 2008 (100). Ringnot hadde for eksempel en verdi på 93,7 i VCU i 2018; det betyr at fangstkapasiteten var 93,7 prosent av det den var i 2008.

Figur 30 viser at total VCU er redusert i kystfiske etter NVG-sild, og i de større gruppene i kystfiske etter torsk og makrell. Total VCU har også økt i noen grupper, og særlig for

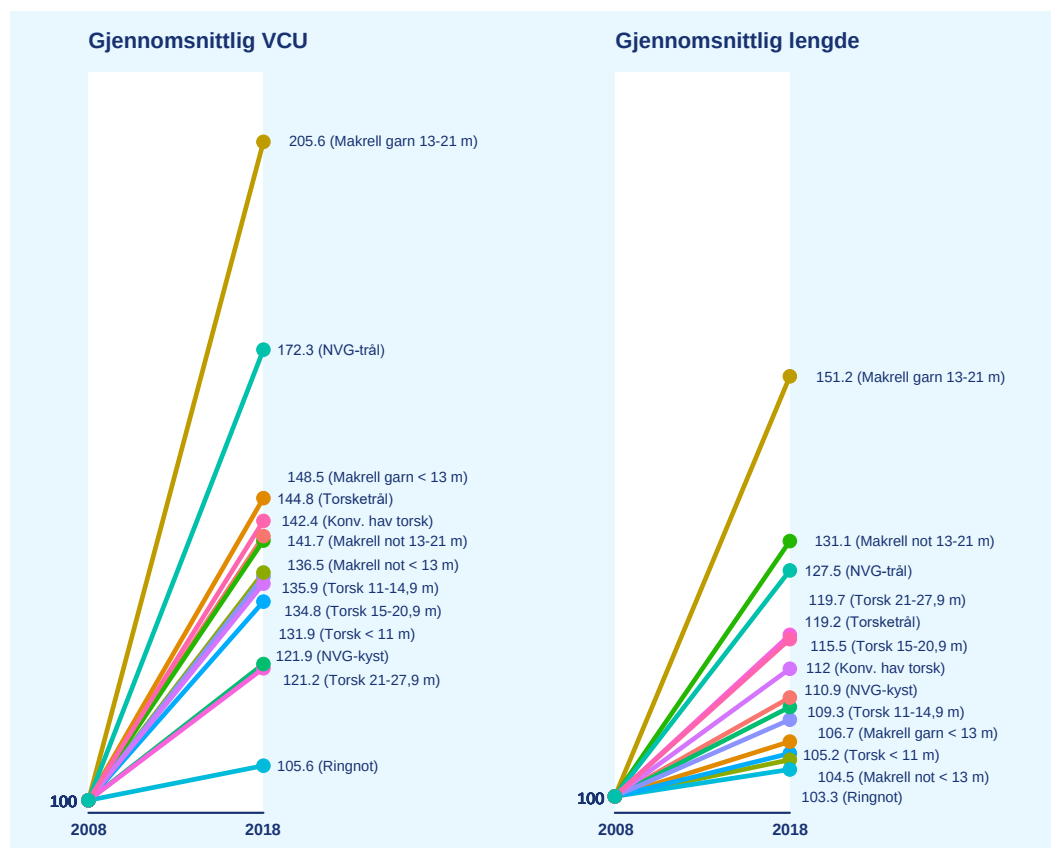
¹¹⁸ FAO (1999). Managing Fishing Capacity: Selected Papers on Underlying Concepts and Issues. (red.: Gréboval, D.). FAO Fisheries Technical Paper 386, FNs organisasjon for mat og landbruk, Roma

fartøy under 11 meter i fiske etter torsk og under 13 meter i fiske etter makrell med not. Dette sammenfaller med at antallet fartøy også er lite redusert i disse gruppene. I havfiskeflåten er total VCU relativt stabil.

I fartøygrupper som har hatt tilgang til strukturvoteordning, har kapasitetsreduksjonen fra 2008 til 2018 vært mindre enn reduksjonen i antall fartøy skulle tilsi. For eksempel er antallet fartøy i fisket etter torsk redusert med mellom 36 og 51 prosent, mens total VCU er redusert med mellom 13 og 41 prosent. I gruppen NVG-trål er antallet fartøy redusert med 43 prosent, mens total VCU er redusert med bare 1,5 prosent.

Figur 31 Gjennomsnittlig fangstkapasitet (VCU) og gjennomsnittlig lengde per fartøy i 2008 og i 2018

Figuren viser indekserte verdier for gjennomsnittlig VCU og gjennomsnittlig lengde på fiskefartøy. Situasjonen i 2008 er satt til indeks 100 for disse parameterne (indeks 100 = 2008).



Kilde: Fartøyregisteret

Figur 31 viser at gjennomsnittlig VCU og gjennomsnittlig lengde har økt i alle fartøygruppene, både i kystflåten og i havfiskeflåten. Det er ingen tydelige forskjeller mellom store og små fiskefartøy. Gjennomsnittlig VCU og lengde har økt mest i gruppen fartøy 13–21 meter fiske etter makrell med garn, som har mer enn doblet den gjennomsnittlige fangstkapasiteten og økt den gjennomsnittlige lengden med over 50 prosent. Økningen er minst i gruppen ringnotfartøy, der den gjennomsnittlige fangstkapasiteten har økt med 6 prosent og den gjennomsnittlige lengden har økt med 3 prosent.

I et drøftingsnotat om sjarkflåten fra 2018 skriver Nærings- og fiskeridepartementet at årsaken til at strukturvoteordningene ikke klarer å redusere fangstkapasiteten tilsvarende antallet fartøy som tas ut av fisket, er at fartøyene som tas ut, har lavere fangstkapasitet og gjerne liten aktivitet, er gamle, har lite effektiv teknologi, og er eid av

fiskere som er i ferd med å tre ut av yrket.¹¹⁹ Ifølge departementet blir fisketillatelsene deretter kjøpt av yngre fiskere og lagt til fartøy med høy fangstkapasitet, stor aktivitet og ny og effektiv teknologi. Nærings- og fiskeridepartementet uttaler videre at når enkelte innsatsfaktorer begrenses, for eksempel antall fartøy eller fartøylengde, erstattes det gjerne gjennom bruk av andre innsatsfaktorer, som motorkraft og redskapsmengde, slik at kapasiteten opprettholdes eller øker.

Fiskeridirektoratet uttaler i intervju at det er vanskelig å regulere fangstkapasiteten etter parametere som lengde og tonnasje. Ifølge direktoratet er næringen veldig rask til å tilpasse seg slike regler, og det bygges såkalte paragrafbåter.¹²⁰

Nærings- og fiskeridepartementet uttaler i intervju at de mener at kapasiteten i fiskeflåten er bedre tilpasset fangstgrunnlaget i dag enn tidligere. Om kapasiteten er større nå enn før strukturvotearbeidet kommer ifølge departementet an på hvordan kapasitet beregnes, men de mener den tekniske kapasiteten er stor. Teknologisk utvikling bidrar til flåtefornyelse og dermed økt teknisk kapasitet, og dette er ifølge departementet en ønsket utvikling. Departementet opplyser at de ikke har utredet den tekniske kapasiteten i fiskeflåten siden 2003.

Nærings- og fiskeridepartementet mener også det er nødvendig med en viss overkapasitet i flåten for at det skal fiskes på en bredde av fiskeslag. Ifølge departementet vil det uten overkapasitet bare bli fisket på de mest verdifulle fiskeslagene, som torsk, makrell og sild.

13.4 Flere fartøy har en faktisk lengde som er større enn hjemmelslengden

Kvotene til kystfiskefartøy fordeles ut fra hjemmelslengden på det enkelte fartøy. Hjemmelslengden blir beregnet etter den lengden fartøyet hadde på en fastsatt skjæringsdato, som for eksempel tidspunktet da det ble innført adgangsbegrensning i fiskeriet. Dette trenger ikke være lengden fartøyet har i dag, dersom fartøyet i ettertid har blitt forlenget eller skiftet ut med et som er større.¹²¹

¹¹⁹ Nærings- og fiskeridepartementet (2018) *Sjarkflåten rolle i et fremtidsrettet kvotesystem. Drøftingsnotat for høring*.

¹²⁰ Paragrafbåter brukes for å betegne fartøy som tilpasses regelverket på en slik måte at det går på bekostning av fartøyet sine egenskaper i sjøen. Et eksempel er at dersom regelverket setter en lengdegrense, så bygges båtene nesten like brede som de er lange.

¹²¹ Fiskeridirektoratet (2019). <https://www.fiskeridir.no/Yrkesfiske/Regelverk-og-reguleringer> [hentet dato 24.10.2019].

Figur 32 Utvikling i størrelsen på fiskefartøy i kystfiske etter torsk ¹²²

Figuren viser forholdet mellom hjemmelslengde og faktisk lengde for fiskefartøy i ulike grupper i kystfiske etter torsk i 2004 og 2018.



Kilde: Fartøyregisteret og deltaker- og konsesjonsregisteret

Figur 32 viser at det i perioden fra 2004 til 2018 har blitt stadig flere fartøy i kystfiske etter torsk som har en faktisk lengde som er større enn hjemmelslengden. Det er flest

¹²² Riksrevisjonen har utviklet et digitalt vedlegg til rapporten som gjør det mulig å se utviklingen animert over tid.
Lenke: <https://fiskekvoter.riksrevisjonen.no/vedlegg/#flåtestruktur>

fartøy med faktisk lengde større enn hjemmelslengde i de største gruppene, men også i de mindre gruppene er over 50 prosent av fartøyene lengre enn hjemmelslengden.

I kystfiske etter NVG-sild er det også store avvik mellom faktisk lengde og hjemmelslengde, særlig blant større fartøy. I gruppene 15–20,9 meter og 21–27,9 meter hadde om lag 90 prosent av fartøyene større faktisk lengde enn hjemmelslengde i 2018, mot henholdsvis 16 og 23 prosent i 2004.

For kystflåten har begrensningen for hvor store fartøy kan være endret seg etter 2004. Før 2008 kunne ingen fartøy være over 28 meter. I 2008 ble regelen for hvor stort et fartøy kan være endret til at lasterommet ikke kunne være større enn 300 kubikkmeter. I 2010 ble grensen hevet til 500 kubikkmeter.¹²³ Endringene i lasteromsbegrensning sammenfaller med at fartøyene begynte å få større faktisk lengde. Etter 2008 er det mange fartøy i gruppene med hjemmelslengde 15–20,9 og 21–27,9 meter som har en faktisk lengde langt over 28 meter. Avvikene mellom faktisk lengde og hjemmelslengde kan være store. I 2018 var det flere kystfartøy med faktisk lengde over 50 meter.

Figur 32 viser også at flere fartøy i gruppen med hjemmelslengde 11–15 meter har en faktisk lengde over 28 meter. Fiskeridirektoratet oppgir i intervju at dette skyldes at store fartøy har kjøpt fisketillatelser fra mindre fartøy i perioden fra forholdsmessighetsinstruksen ble vedtatt i januar 2016 til den ble endret i juni 2017. Forholdsmessighetsinstruksen ga større mulighet for å flytte kvoter mellom ulike fartøygrupper. Etter at instruksen ble iverksatt i januar 2016, anmodet Stortinget om at Norges Fiskarlags forslag ble implementert i stedet for instruksen.¹²⁴ Fiskarlagets forslag gikk ut på at det bare skulle være lov å flytte kvoten opp én fartøygruppe. Næringskomitéen mente at forslaget til Norges Fiskarlag bedre fanget opp hensynet til de mindre fiskefartøyene samtidig som det ble åpnet for en viss bevegelse mellom de ulike størrelsesgruppene innen kystflåten.¹²⁵ Instruksen ble endret i tråd med Stortinget anmodning og Fiskarlagets forslag i juni 2017.¹²⁶

13.5 De store fartøygruppene i kystfiske har blitt fornyet

Fiskeridirektoratet uttaler i intervju at fiskefartøyenes alder og utviklingen i denne gir informasjon om hvor stor evne fiskeflåten har til å fornye seg, og dette henger gjerne sammen med økonomien i flåtegruppen. Når et gammelt fartøy blir erstattet med et nytt, vil gjennomsnittsalderen i fiskeflåten gå ned.

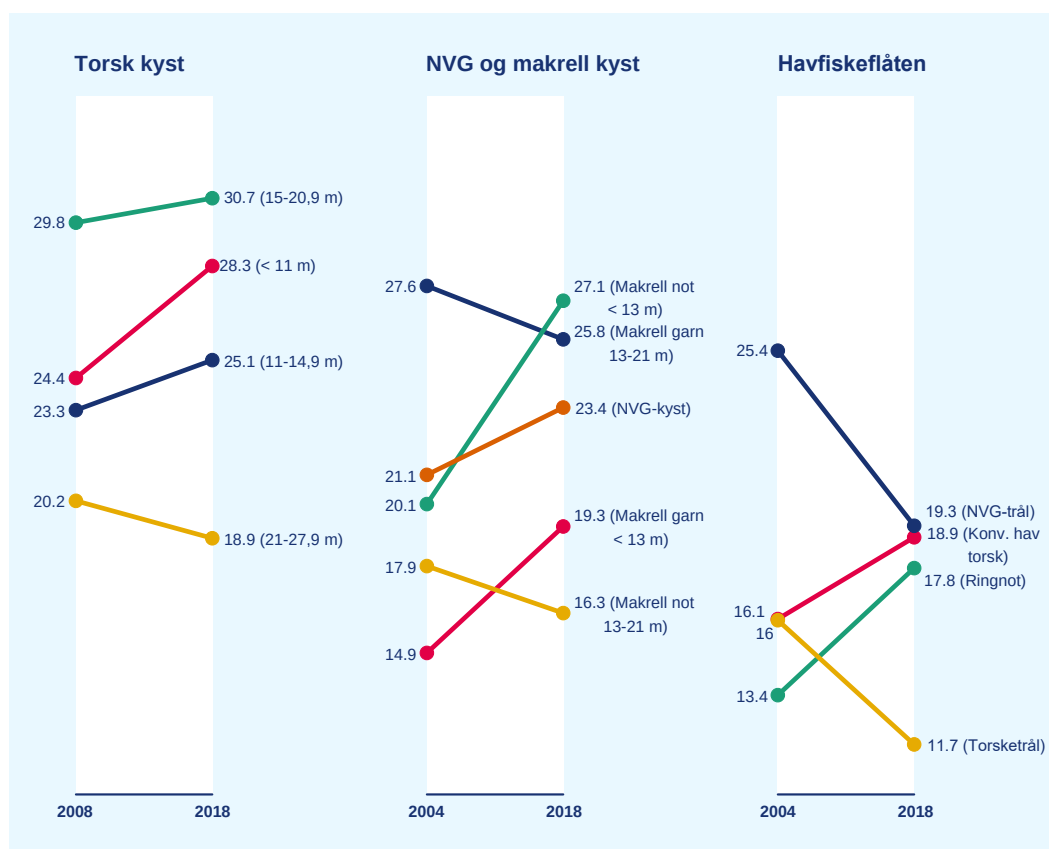
¹²³ Nærings- og fiskeridepartementet opplyser om at overgangen til 500 m³ ikke var fra 300 m³, men fra 300 + 200 m³.

¹²⁴ Innst. 416 S (2015–2016)

¹²⁵ Innst. 323 S (2016–2017)

¹²⁶ Nærings- og fiskeridepartementet (2017) Instruks om krav til forholdsmessighet mellom driftsgrunnlag og fartøystørrelse ved tildeling av deltakeradgang, 15. juni 2017. Denne instruksen erstatter instruksen av 12. januar 2016.

Figur 33 Gjennomsnittsalder per fartøygruppe 2004/2008–2018



Kilde: Fartøyregisteret og konsesjons- og deltakerregisteret

Figur 33 viser gjennomsnittlig fartøyalder i de ulike gruppene i havfiskeflåten og kystflåten i perioden 2004 til 2018. I enkelte grupper er den gjennomsnittlige fartøyalderen redusert, mens den har økt i andre grupper. I kystfiske etter torsk og makrell er gjennomsnittsalderen redusert i gruppene med størst hjemmelslengde. I de mindre hjemmelslengdegruppene har gjennomsnittsalderen til fartøyene økt, og særlig i gruppene under 11 (13) meter. Disse gruppene har ikke hatt mulighet til å strukturere, og har hatt lavere lønnsomhet enn de andre fartøygruppene i lønnsomhetsundersøkelsen.

I havfiskeflåten har gjennomsnittsalderen gått ned i gruppene for NVG-trål og torsketrål, mens den har økt i gruppene for ringnot og konvensjonelle havfiskefartøy.

Nærings- og fiskeridepartementet og Fiskeridirektoratet uttaler i intervjuer at de mener det er et vedvarende behov for fornyelse av fiskeflåten. Departementet mener behovet for fornyelse gjelder alle fartøygrupper og størrelsesgrupper. Fiskeridirektoratet oppgir at behovet vil variere i de ulike fartøygruppene.

Ifølge Nærings- og fiskeridepartementet er det som regel skroget det siktes til når det er snakk om at det er nødvendig med fornyelse. Et gammelt skrog betyr ikke nødvendigvis et utdatert skrog hvis fartøyeieren har modernisert og bygget om fartøyet. Ifølge departementet er modernisering av fartøy det som gjør at en fiskeflåte med gjennomsnittsalder på 25 år likevel ikke nødvendigvis er en utdatert flåte.

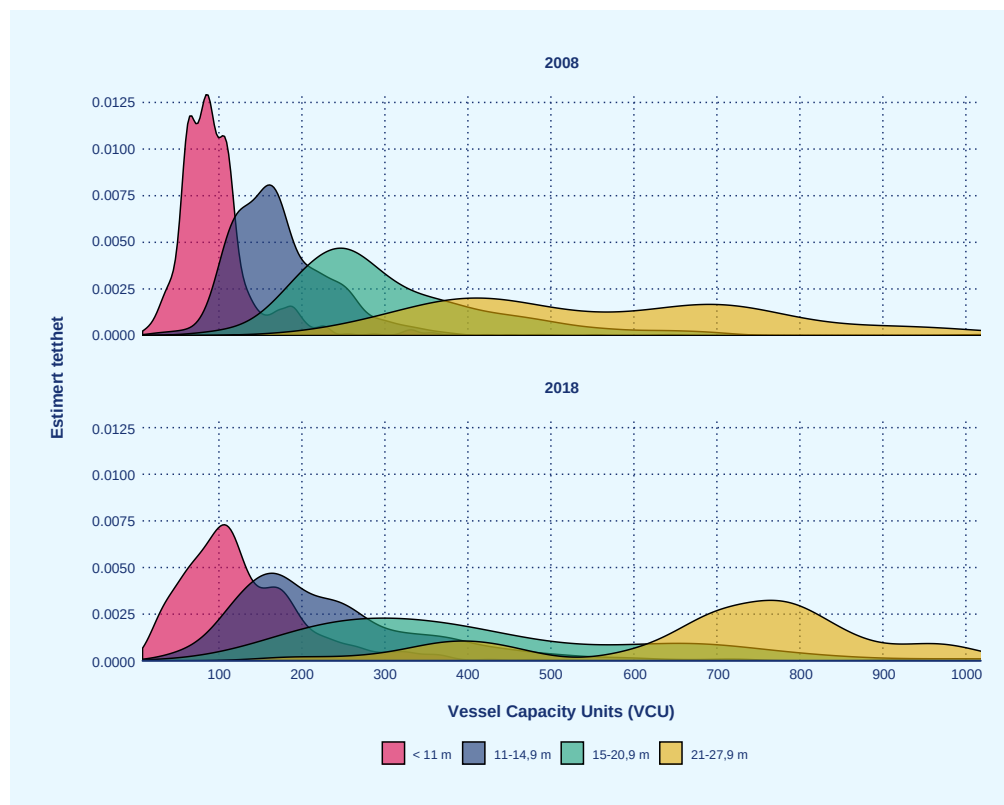
13.6 Flåtestrukturen er mindre variert enn før

I fisket etter torsk i kystflåten er fartøyene delt inn i grupper etter hjemmelslengde, den såkalte Finnmarksmodellen. Hensikten med Finnmarksmodellen er å opprettholde en

fortsatt variert kystflåte, og å få til et mer rettferdig konkurransegrunnlag mellom fartøyene. En variert flåtestruktur innebærer at det er variasjon i størrelse mellom gruppene.

Figur 34 Fordeling av VCU mellom ulike grupper i Finnmarksmodellen

Figuren viser fordelingen av VCU på fartøynivå ved å vise «kernel density» (kjernetetthet), et mål på tetthet.



Kilde: Fartøyregisteret

Figur 34 viser fordelingen av vessel capacity units (VCU)¹²⁷ mellom de fire hjemmelslengdegruppene i Finnmarksmodellen. Fra 2008 til 2018 har det blitt større overlapp i VCU mellom gruppene. Det betyr at gruppene er likere hverandre når det gjelder fangstkapasitet, målt i VCU. Figuren viser også at det har blitt større spredning i VCU mellom fartøyene innad i en lengdegruppe. Samtidig viste Figur 31 at gjennomsnittlig VCU har økt i alle gruppene.

Tabell 6 Utvikling i overlapp mellom ulike grupper i Finnmarksmodellen¹²⁸

Hjemmels-gruppe	11–14,9 m		15–20,9 m		21–27,9 m	
	2008	2018	2008	2018	2008	2018
< 11	27,6 %	39,3 %	7,9 %	17,2 %	3,1 %	6,4 %
11–14,9 m	-	-	28,1 %	40,5 %	7,5 %	12,8 %
15–20,9 m	-	-	-	-	28,2 %	27,6 %

Kilde: Fartøyregisteret

Tabell 6 viser hvor mye større overlapp det har blitt i kapasitet mellom gruppene i Finnmarksmodellen, som vist i Figur 34. Det er størst overlapp i VCU mellom gruppene

¹²⁷ VCU er et mål på fangstkapasitet som tar hensyn til fartøyenes høyde, bredde og motorkraft.

¹²⁸ Overlappet er regnet ut på grunnlag av fordelingen i figur 34.

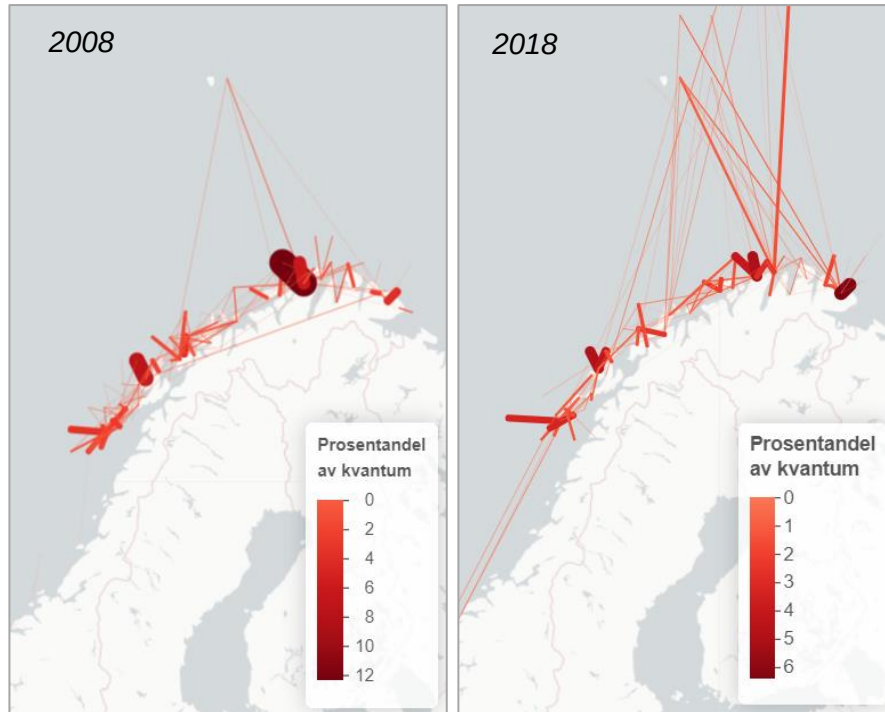
11–14,9 meter og 15–20,9 meter og mellom gruppene under 11 meter og 11–14,9 meter. Disse gruppene hadde om lag 40 prosent overlapp i VCU i 2018.

Fiskeridirektoratet uttaler i intervju at det ikke er tette skott mellom de fire fartøygruppene. Ifølge direktoratet har det i perioden 2004 til 2018 blitt mer variasjon innenfor gruppene, og samlet sett ligner gruppene mer på hverandre. Fiskeridirektoratet opplyser at redskapsfleksibilitet blir stadig viktigere, og da må fartøyet være stort nok til, og være rigget for, å kunne bruke flere typer redskap. Det innebærer ofte at det er nødvendig å bygge nytt og større, for å ha tilstrekkelig plass og riktig teknologi om bord.

13.7 Gruppen «stor kyst» fisker lenger fra kysten

I lukket gruppe i kystfiske etter torsk omtales gruppen av fartøy med 21–27,9 meter hjemmelslengde lukket gruppe torsk som «stor kyst».

Figur 35 Fangstfelt og landinger i 2008 og 2018¹²⁹



Kilde: Landings- og sluttseddelregisteret

Figur 35 viser hvor fiskefartøyene i gruppen «stor kyst» fisket og landet fangsten i 2008 og 2018. Fargen og tykkelsen på linjene i kartet indikerer hvor mye fangst som ble fraktet fra fiskefeltet til fiskemottaket, som prosentandel av totalt landet kvantum i gruppen.

Fangst- og landingsmønsteret for gruppen «stor kyst» var forskjellig i 2004 og 2018. Både i 2004 og i 2018 ble en stor andel av fisken fisket i kystnære områder og landet i nærheten av fiskefeltet. I 2018 var det likevel mange fartøy som fisket langt til havs og fraktet fisken over lengre avstander før den ble landet. Dette viser at det har blitt større mobilitet i fartøygruppen, trolig som følge av at fartøyene har blitt større og mer moderne.

Fiskeridirektoratet uttaler i intervju at de opplever at de største kystfartøyene begynner å bli ganske like de minste trålerne og ringnotfartøyene. Ifølge direktoratet er det spesielt fartøy i gruppen med hjemmelslengde 21–27,9 meter som begynner å få egenskaper som minner om fartøy i havfiskeflåten.

13.8 Endringer i kvotetak og strukturgrad

Kvotetakene setter en øvre grense for hvor stor kvote et fartøy kan ha innenfor det enkelte fiskeri, og dermed for graden av strukturering i den enkelte fartøygruppe. Kvotetaket begrenser kvotekonsentrasjonen på fartøynivå. Kvotetakene heves etter hvert som det er behov for å styrke driftsgrunnlaget og øke lønnsomheten både for fartøyeieren

¹²⁹ Startåret er her 2008 av hensyn til datakvalitet. Fangstfeltregistreringen har enkelte mangler før dette.

og for mannskapet. En flåte med større og mer effektive fartøy kan i seg selv medføre et press i retning av å heve kvotetaken.¹³⁰

Faktaboks 4 Kvotetak

Kvotetaket begrenser hvor mange kvoter et fartøy kan tildeles.

Ved å ha en grense for hvor mange kvoter et fartøy kan tildeles, kan myndighetene påvirke hvordan strukturkvotene brukes av fiskeflåten. Å fastsette et kvotetak er derfor et virkemiddel fiskerimyndighetene kan bruke for å styre strukturutviklingen, og dermed hvordan og hvor raskt reduksjonen i antall fartøy skjer.

Kilde: Jf. St.meld. nr. 21(2006–2007) / Innst. S.nr. 238 (2006–2007), og Nofima (2018) Rapport 8/2018

13.8.1 Endringer i kvotetaken i kystflåten

Tabell 7 Oversikt over kystflåten kvotetak 2004–2018

Årstall	Hendelse	Fartøygruppe*	Kvotetak
2004	Strukturkvoteordningen innført	Fartøy over 15 m	3 + 3
2005	Strukturpause	Alle fartøygrupper	Ikke mulig å strukturere
2007	Strukturkvoteordningen gjeninnført med senket kvotetak**	Fartøy over 15 m	3 + 1 eller 2 + 2
2007	Strukturkvoteordning innført for fartøy mellom 11 og 14,9 meter	Fartøy 11–15 m	2 + 1
2013	Hevet kvotetak	Fartøy over 15 m	4 + 2 eller 3 + 3
2013	Hevet kvotetak	Fartøy 11–15 m	2 + 2 eller 3 + 1
2017	Hevet kvotetak	Fartøy over 15 m	6 + 2 eller 4 + 4
2017	Hevet kvotetak	Fartøy 11–15 m	3 + 3 eller 5 + 1

*Hjemmelslengdegruppe

** Gjaldt ikke for de fartøyene som allerede hadde strukturert til 3 + 3

Kilde: Forskrift om spesielle kvoteordninger for kystflåten, § 12. Kvotetak mv. endret ved forskrifter 8. juni 2007 nr. 586, 24. aug. 2007 nr. 1000 (tidligere § 11), 14. juni 2013 nr. 644, 21 juni 2017 nr. 828 (i kraft 1 juli 2017)

Etter at strukturkvoteordningen ble innført for kystflåten i 2004, var det en strukturpause fra 2005 til 2007. Etter strukturpausen ble kvotetaken senket for fartøygruppen over 15 meter, mens det for fartøy mellom 11 og 14,9 meter ble åpnet for strukturering med et tak på to ganger grunnkvoten. Årsaken til det lave kvotetaket var et ønske om å dempe mulige negative lokale konsekvenser for kystsamfunnene.¹³¹ Etter 2007 har kvotetaken i kystflåten blitt hevet to ganger, i 2013 og i 2017.

Et kvotetak på 3 + 3 betyr at det er mulig for eieren av fartøyet å kjøpe seg opp til å ha tre ganger grunnkvoten, inkludert grunnkvoten, både i torskesektoren og i pelagisk sektor.¹³² Et kvotetak på 2 + 1 innebærer at det er lov å øke med én kvote i tillegg til grunnkvoten i ett av fiskeriene, enten i torskesektoren eller pelagisk sektor. Dersom det ikke hadde vært lov å strukturere, ville kvotetaket vært 1 + 1.

Kvotetaket for et kystfartøy på 14,9 meters hjemmelslengde i torskesektoren har blitt hevet fra 2 i 2007 til 5 i 2017. Tabell 8 viser hvor mye et fartøy med fullstrukturert 2018-kvotet kan fiske innenfor ulike kvotetak i utvalgte grupper i kystflåten og havfiskeflåten. Det er lagt til grunn at fartøyet er fullstrukturert i torsk. Dette innebærer at et slikt

¹³⁰ Jf. Fiskeridirektoratet (2016) Høringssvar - hevet kvotetak for kystflåten med hjemmelslengde 11 (13) meter og over, 12. februar 2016 og Meld. St. 32 (2018–2019).

¹³¹ Nærings- og fiskeridepartementet (2015) Heva kvotetak i kystflåten over 11 (13) meter heimelslengd. Høyringsdokument.

¹³² Torskesektoren omfatter fiske etter torsk, hyse og sei og annen bunnfisk. Pelagiske fiskerier omfatter fiske etter sild og makrell og andre pelagiske arter.

kystfartøy på 14,5 meter kunne fiske 168 tonn torsk i 2007, og 421 tonn torsk i 2018, med utgangspunkt i totalkvoten for 2018. Et kystfartøy på 27,5 meter kunne fiske 565 tonn torsk i 2007, og 1 130 tonn torsk i 2018. 1 130 tonn torsk utgjorde en fangstverdi på 21,8 millioner kroner i 2018.

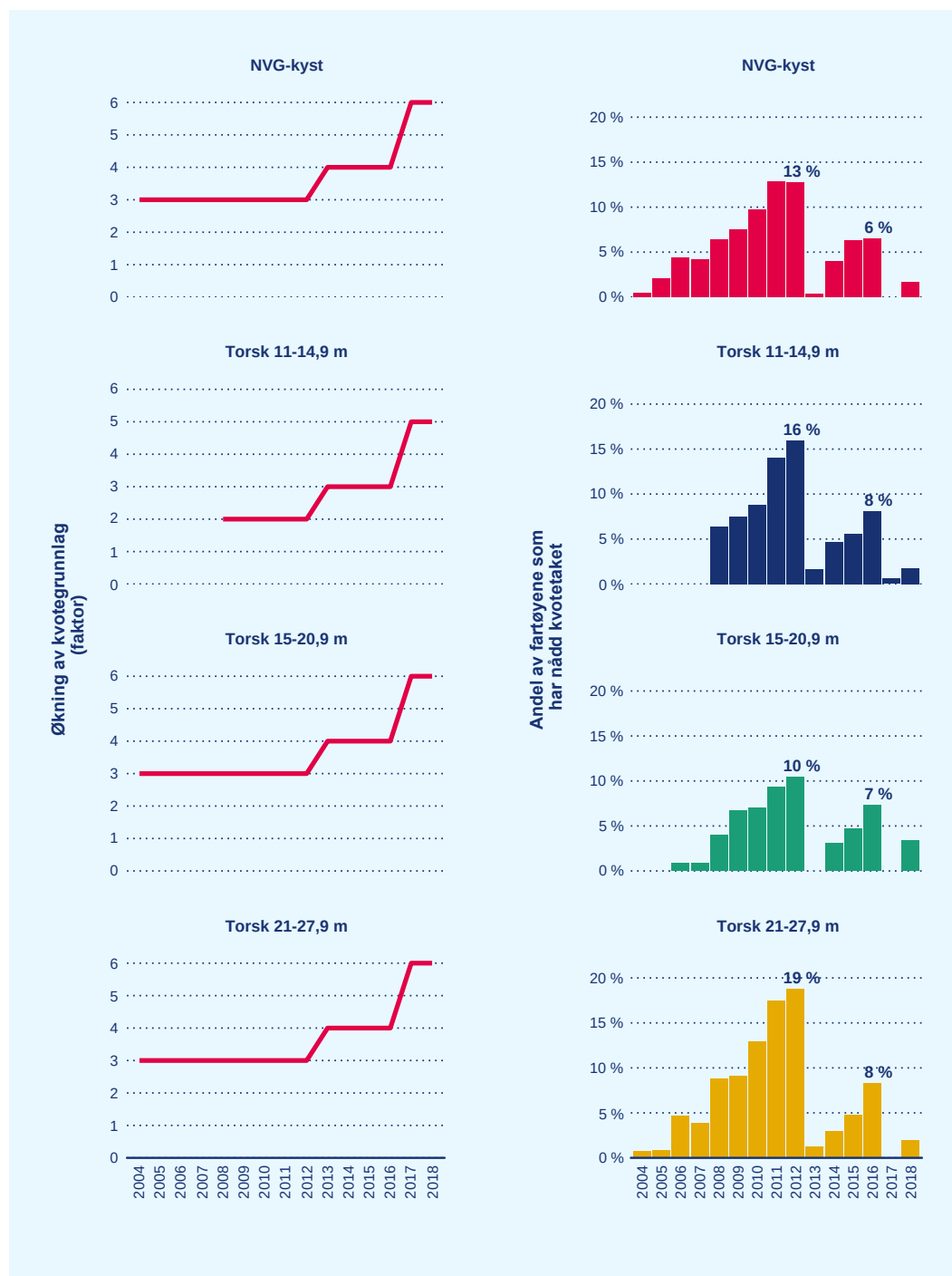
Tabell 8 Oversikt over hvor mye et fartøy med fullstrukturert 2018-kvote kan fiske med ulike kvotetak¹³³

Gruppe	2007	2013	2017
<i>Torsk kyst, hjemmels-lengde 14,5 m</i>  = 1x grunnkvote	168 tonn 3,2 mill. kr 	252 tonn 4,9 mill. kr 	421 tonn 8,1 mill. kr 
<i>Torsk kyst, hjemmels-lengde 20,5 m</i>	508 tonn 9,8 mill. kr 	677 tonn 13,1 mill. kr 	1016 tonn 19,6 mill. kr 
<i>Torsk kyst, hjemmels-lengde 27,5 m</i>	565 tonn 10,9 mill. kr 	753 tonn 14,5 mill. kr 	1130 tonn 21,8 mill. kr 
<i>Torsketrål</i>	3288 tonn 63,4 mill. kr 	3288 tonn 63,4 mill. kr 	4384 tonn 84,5 mill. kr 
<i>Ringnot</i>	NVG-sild: 2126 tonn 9,5 mill. kr Makrell: 3211 tonn 42,7 mill. kr Tak: 650 basistonn	NVG-sild: 2126 tonn 9,5 mill. kr Makrell: 3211 tonn 42,7 mill. kr Tak: 650 basistonn	NVG-sild: 2780 tonn 12,5 mill. kr Makrell: 4199 tonn 55,8 mill. kr Tak: 850 basistonn

¹³³ Kilde: Reguleringsforskriftene for torsk, makrell og NVG-sild 2018. Fangstverdier er basert på utregnede gjennomsnittspriser for 2018 i landings- og sluttseddelregisteret. Disse var 19,2 kr for torsk, 13,3 kr for makrell og 4,4 kr for NVG-sild. Merk at den gjennomsnittlige kiloprisen et fartøy får gjennom et helt år kan være både høyere og lavere. Et fartøy vil også som oftest ha tillatelser for flere arter.

13.8.2 Det var fortsatt stort rom for strukturering før siste heving av kvotetakene

Figur 36 Nivå på kvotetak og andel fartøy som har nådd kvotetaket



Kilde: Fartøyregisteret og konsesjons- og deltakerregisteret

Venstre kolonne i Figur 36 viser kvotetak i lukket gruppe torsk og NVG-kyst i perioden 2004 til 2018, målt ved økt kvotegrunnlag (heretter omtalt som strukturfaktor). Strukturfaktor vil si hvor mange ganger mer et fartøy kan fiske etter å ha strukturert. En strukturfaktor på 1,2 betyr at et fartøy har utvidet kvotegrunnlaget sitt med 20 prosent, en faktor på 2 vil si at kvotegrunnlaget er doblet, etc. Kvotetaket viser muligheten for strukturering i gruppene, altså hvor mye hvert enkelt fartøy kan øke kvotegrunnlaget sitt.

Muligheten til å strukturere har økt over tid, og i 2013 og 2017 ble kvotetaket hevet i kystflåten. I 2017 ble det mulig for et fartøy i de største gruppene å øke kvotegrunnlaget seks ganger. Høyre kolonne i Figur 36 viser hvor stor andel av fartøyene som hadde nådd kvotetaket. I denne analysen telles også fartøy som er 90 prosent eller nærmere kvotetaket som å ha nådd taket. Figuren viser at det i årene før begge hevingene, 2012 og 2016, kun var noen få fartøy som hadde nådd kvotetaket. I fartøygruppen 21–27,9 meter hadde for eksempel 19 prosent av fartøyene nådd kvotetaket året før hevingen i 2013, mens tilsvarende tall året før hevingen i 2017 var 8 prosent.

En rapport fra Nofima peker på at strukturutviklingen har vært svært forskjellig i de ulike fartøygruppene.¹³⁴ Også Nofima finner at det for mange grupper fortsatt var stort rom for strukturering før hevingen av kvotetaket i 2017.

Nærings- og fiskeridepartementet uttaler i intervju at de mener at det var behov for økningen i kvotetaket i 2017. Hevingen av kvotetaket i 2017 var på høring i 2015.¹³⁵ I høringsnotatet peker departementet på at å heve kvotetaket vil gjøre det lettere for den enkelte å tilpasse kvotegrunnlaget sitt til den driften som sikrer et lønnsomt driftsopplegg, og at dette er i tråd med formålet med strukturkvoteordningen.

Fiskeridirektoratet uttalte i høringssvaret sitt at utviklingen i antall fartøy og deltakeradganger i strukturkvoteordningen for kystflåten viste at det ikke var mange fartøy som fullt ut hadde utnyttet mulighetene til å strukturere innenfor det daværende kvotetaket.¹³⁶ I alle hjemmelslengdegrupper gjensto det fortsatt noe som kunne struktureres innenfor daværende kvotetak, og i de minste hjemmelslengdegruppene gjensto det ifølge Fiskeridirektoratet mye.

¹³⁴ Nofima (2018) *Strukturering i fiskeflåten. Drivkrefter og konsekvenser*. Rapport 8/2018.

¹³⁵ Nærings- og fiskeridepartementet (2015) *Heva kvotetak i kystflåten over 11 (13) meter heimelslengd. Høyringsdokument*.

¹³⁶ Jf. Fiskeridirektoratet (2016) *Høringssvar - hevet kvotetak for kystflåten med hjemmelslengde 11 (13) meter og over*, 12.februar 2016.

14 Rekruttering

Kapitlet belyser rekrutteringen til fiskeryrket gjennom å vise utviklingen i fiskernes alder og hvordan alder henger sammen med eierskap til fiskefartøy i lukket og åpen gruppe. Videre gir kapitlet en oversikt over ulike ordninger for rekruttering, blant annet rekrutteringskvoteordningen. Til slutt omtales betydningen av økte kvotepriser for rekruttering.

14.1 Relevante føringer¹³⁷

I forbindelse med at Stortinget behandlet meldingen St.meld. nr. 21 (2006–2007) *Strukturpolitikk for fiskeflåten*, uttalte næringskomiteen at de var bekymret for rekrutteringen til fiskeflåten, og mente at det måtte skapes rom for nyrekruttering innen rammen av strukturpolitikken.¹³⁸

I forbindelse med at Stortinget behandlet Meld. St. 22 (2012–2013) *Verdens fremste sjømatnasjon*, uttalte næringskomiteen at det er viktig å legge til rette for at unge og motiverte fiskere skal kunne etablere seg i fiskerinæringen, og å rekruttere nye fartøyeiere.¹³⁹ Komiteen var kjent med at prisen på fiskefartøy i flere adgangsbegrensede fiskerier har økt betydelig de siste årene, og at terskelen for å komme inn i næringen derfor kan være høy. Komiteen anmodet derfor regjeringen om å utarbeide en strategi for å styrke rekrutteringen til fiskerinæringen. I Meld. St. 32 (2018–2019) *Et kvotesystem for økt verdiskaping. En fremtidsrettet fiskerinæring* følges dette anmodningsvedtaket opp.

14.2 Oppsummering

- Andelen eldre fiskere har økt.
- I fisket etter torsk har fartøy som eies av fiskere under 30 år en høyere andel av kvoten, i fartøygrupper som består av små fartøy.
- Fartøy som eies av fiskere under 30 år har en lavere andel av kvoten i fartøygrupper som består av større fartøy i fisket etter torsk. Dette gjelder også i alle fartøygrupper i fisket etter makrell og NVG-sild.
- Flere fiskere går fra lukket til åpen gruppe, enn omvendt.
- Mange kommuner har tilskudds- eller låneordninger for unge fiskere.

14.3 Andelen eldre fiskere har økt

Fiskermanntallet er et register over personer bosatt i Norge som har fiske eller fangst i havet som hel- eller deltidsarbeid.¹⁴⁰

Det er ikke krav om at mannskap på fartøy må være registrert i Fiskermanntallet. Nærings- og fiskeridepartementet oppgir i intervju at de ikke fører oversikt over rekruttering til mannskap på fiskefartøy, men at de har inntrykk av at denne er god, og at mange ønsker å bli mannskap på fiskefartøy.

Fiskermanntallet viser at det har blitt færre fiskere i perioden 2004 til 2018. Antallet fiskere som er registret i fiskermanntallet er om lag halvert de siste 20 årene. Den langsiktige trenden med reduksjon i antall fiskere har imidlertid flatet ut, og den årlige nedgangen er ikke så stor som på 1990-tallet og begynnelsen av 2000-tallet.

¹³⁷ Se kapittel 9 *Revisjonskriterier*.

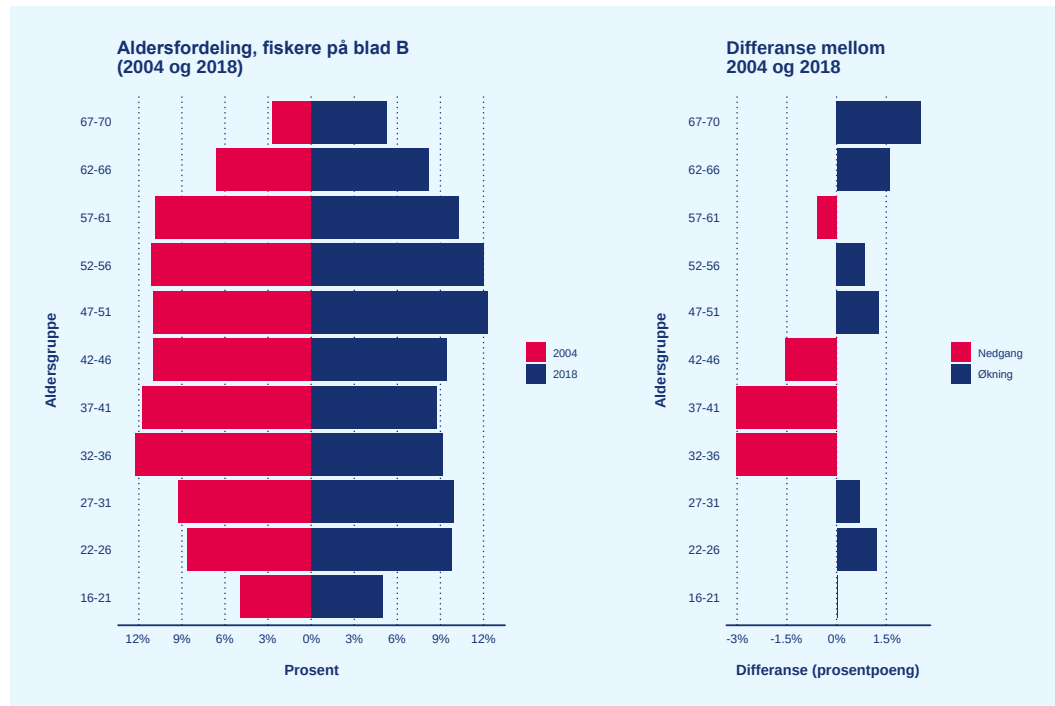
¹³⁸ Jf. Innst. S. nr. 238 (2006-2007).

¹³⁹ Jf. Innst. 418 S (2012–2013).

¹⁴⁰ Fiskeridirektoratet: *Om statistikken - Fiskermanntallet*. <https://www.fiskeridir.no/Yrkesfiske/Tall-og-analyse/Fiskere-fartoy-og-tillatelser/Om-statistikken-Fiskermanntallet> [hentedato 16.11.2019].

Blad B i fiskermanntallet gjelder personer som har fiske eller fangst som hovednæring (heltidsfisker). Fiskermanntallet viser at gjennomsnittsalderen for en fisker på blad B var 43,1 år i 2004, mens den i 2018 var 45,4 år.

Figur 37 Aldersfordeling fiskere på blad B i 2004 og 2018

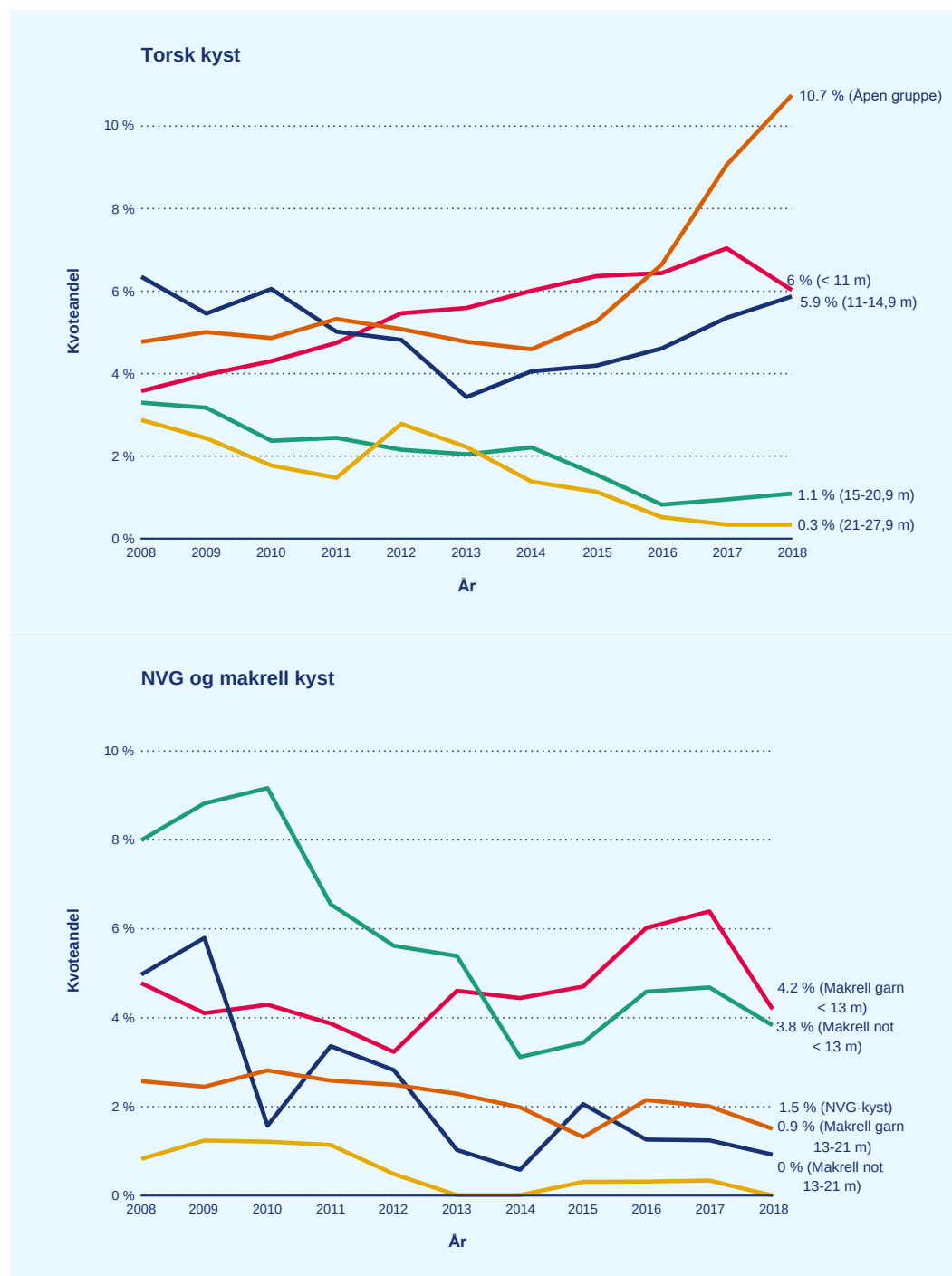


Kilde: Fiskermanntallet. Fiskere over 70 år kunne ikke stå i fiskermanntallet i 2004, og disse er derfor utelukket fra analysen for å sikre sammenlignbarhet.

Figur 37 viser at i perioden 2004 til 2018 ble andelen heltidsfiskere over 62 år langt høyere, mens andelen fiskere mellom 32 og 46 år ble langt lavere. I de øvrige alderstrinnene er det mindre endringer.

Figur 38 Kvoteandel som tilhører fartøy eid av fiskere under 30 år

Figuren viser hvor stor andel av gruppekvote som hører til fartøy eid av fiskere under 30 år i ulike hjemmelslengdegrupper i kystfisket etter torsk, makrell og NVG-sild, og i åpen gruppe. I åpen gruppe er det ikke tatt utgangspunkt i kvoteandel, men i andel av landingene. I tallene fra Fiskeridirektoratet for åpen gruppe er også fangst på kystfiskekvoten inkludert.



Kilde: Fartøyregisteret og konsesjons- og deltakerregisteret

Figur 38 viser at fiskere under 30 år har en større andel av kvotene i åpen gruppe og i lukket gruppe i fisket etter torsk for fartøy under 11 meter hjemmelslengde i 2018 enn i 2008. Samtidig har unge fiskere en stadig mindre andel av kvotene i gruppene for fartøy over 15 meter i fisket etter torsk og i alle grupper i kystfisket etter makrell og NVG-sild.

14.4 Åpen gruppe som rekrutteringsarena

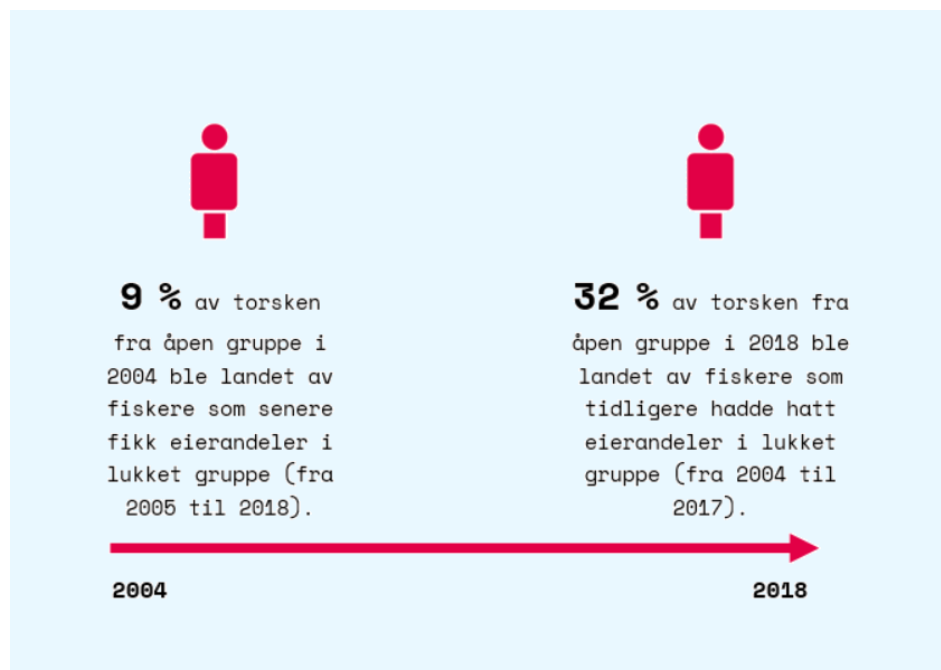
I Meld. St. 32 (2018–2019) *Et kvotesystem for økt verdiskaping. En fremtidsrettet fiskerinæring* er åpen gruppe framhevet som en viktig rekrutteringsarena for unge som ønsker å satse på fiske som levevei. I denne gruppen lander også fiskere under 30 år en større andel enn i andre grupper. I åpen gruppe kan en fisker etablere seg i liten skala uten betydelige kostnader.

Nærings- og fiskeridepartementet opplyser i intervju at de fleste fiskerier har én eller annen form for åpen gruppe som sikrer at allemannsretten for yrkesfiskere kan opprettholdes. Selv om gruppene er «åpne», er det noen vilkår for å delta, men disse er ifølge departementet innrettet slik at det i prinsippet skal være mulig for hvem som helst å etablere seg. Ifølge departementet kan fiske i åpen gruppe være et supplement til annen arbeidsinntekt i større grad enn i lukket gruppe.

Nærings- og fiskeridepartementet viser til at åpen gruppe har flere formål: Den skal gjøre yrkesfiske i mindre skala mulig for dem som ikke nødvendigvis har fiske som hovedinntekt, den skal gi ungdom mulighet til å etablere seg som fartøyeier (rekruttering), og den skal bidra til å sikre det materielle grunnlaget for samisk kultur. Åpen gruppe har også en viktig funksjon ved at den legger til rette for at tidligere yrkesfiskere kan drive småskalafiske som pensjonister. Ifølge departementet er dette i tråd med målet i den seneste pensjonsreformen om å legge til rette for at pensjonister kan fortsette å utøve yrket sitt.

I Meld. St. 32 (2018–2019) *Et kvotesystem for økt verdiskaping. En fremtidsrettet fiskerinæring* framgår det at et av hovedformålene med en åpen gruppe i et moderne kvotesystem er at den skal være en rekrutteringsarena for unge fiskere.

Figur 39 Mobilitet mellom åpen og lukket gruppe



Kilde: Landings- og sluttseddelregisteret, og konsesjons- og deltakerregisteret

Figur 39 viser at det er høyere grad av mobilitet fra lukket gruppe til åpen gruppe enn fra åpen gruppe til lukket gruppe. I 2018 ble 32 prosent av kvantumet av torsk landet av fiskere som har hatt eierandeler i lukket gruppe i 2017 eller tidligere. Dette kan være uttrykk for en form for «nedtrapping», altså at fiskere som nærmer seg pensjonsalder trer

ut av det lukkede fisket. Det kan også være et uttrykk for at åpen gruppe har vært et attraktivt alternativ til lukket gruppe de siste årene.

Færre fiskere går over til lukket gruppe etter å ha deltatt i åpen gruppe. I 2004 ble 9 prosent av landingene i åpen gruppe landet av fiskere som i 2005 eller senere fikk eierandel i et fartøy i lukket gruppe. Dette kan ses på som rekruttering fra åpen gruppe til de lukkede fiskeriene.

14.5 Ordninger for økt rekruttering

14.5.1 Rekrutteringskvoteordningen

I 2009 ble det innført en rekrutteringskvoteordning. Ordningen innebærer at en ung, aktiv fisker som eier et fartøy, kan søke om å få tildelt en fisketillatelse i rekrutteringsøyemed. Formålet med ordningen er å rekruttere unge fiskere til fiskeryrket.¹⁴¹

Rekrutteringskvotene har ingen tidsbegrensning, og fra 2016 har de blitt tildelt med en kvotefaktor som tilsvarer kvoten til et fartøy med 11 meter hjemmelslengde. De siste årene er det blitt tildelt 10 rekrutteringskvoter årlig med unntak av 2014, da det ble tildelt 23 rekrutteringskvoter. Rekrutteringskvoter gir noen utvalgte fiskere gratis inntreden i det lukkede fiskeriet, mens andre unge fiskere må finansiere fiskefartøy og fisketillatelse.¹⁴²

Rekrutteringskvoter belastes jevnt over for alle fartøygrupper som deltar i det aktuelle fiskeriet, ettersom rekrutteringen skal komme hele næringen til gode. I perioden 2010–2018 utgjorde nytildelingene 1,8 prosent av torskekvoten i 2018.¹⁴³

Nærings- og fiskeridepartementet oppgir i intervju at departementet ikke er fornøyd med utviklingen i rekrutteringskvoteordningen. I Meld. St. 32 (2018–2019) *Et kvotesystem for økt verdiskaping. En fremtidsrettet fiskerinæring* blir det derfor blant annet foreslått å erstatte denne ordningen med andre virkemidler, som å gi kvotetillegg til fiskere under 30 år i åpen gruppe.

14.5.2 Andre kvoteordninger for rekruttering

Det avsettes i dag kvoter til ungdomsfiskeordning og undervisningskvoteordning (skolekvote og lærlingekvote). Disse ordningene fungerer slik:

- Ungdomsfiskeordningen gir ungdom mellom 12 og 25 år mulighet til å fiske i løpet av sommeren.
- Undervisningskvote – skolekvote tildeles videregående skoler som har undervisningsopplegg i naturbruk, fiske og fangst.¹⁴⁴
- Undervisningskvote – lærlingekvote tildeles direkte til den eleven som skal ut i praksis på fiskefartøy.

14.5.3 Låne- og finansieringsordninger

Innovasjon Norge gir finansiering til kjøp og bygging av fiskefartøy, utstyr og redskaper. Dreier det seg om større prosjekter, deler de finansieringen med private aktører (banker).¹⁴⁵ Innovasjon Norge kan også finansiere fisketillatelser. Prosjekter i åpen gruppe blir vanligvis ikke finansiert. Finansiering gis vanligvis som lån, men det er mulig å få tilskudd til deler av nyskapende utviklingsprosjekter.

Flere kommuner har egne støtte- og låneordninger for kjøp av fiskefartøy gjennom kommunale fiskerifond og lignende. Det framkommer i møte med representanter for

¹⁴¹ Se for eksempel *Forskrift om nytildeling av deltakeradganger i rekrutteringsøyemed for 2019*.

¹⁴² Meld. St. 32 (2018–2019) *Et kvotesystem for økt verdiskaping. En fremtidsrettet fiskerinæring*.

¹⁴³ Meld. St. 32 (2018–2019) *Et kvotesystem for økt verdiskaping. En fremtidsrettet fiskerinæring*.

¹⁴⁴ Fiskeridirektoratet opplyser at skolekvoter tildeles videregående skoler som underviser i VG1 naturbruk (blå variant) og VG2 fiske og fangst.

¹⁴⁵ <https://www.innovasjonnorge.no/no/tjenester/skipsfart-og-fiske/fiskefartoy-og-fiskerettigheter/>.

Måsøy kommune at de blant annet har et fiskerifond som gir støtte til kjøp av fiskebåt. Bø kommune i Vesterålen har en låne- og tilskuddsordning som retter seg mot unge fiskere.

14.6 Betydningen av økte kvotepriser for rekruttering

Nærings- og fiskeridepartementet peker på at det er en grunnrente som gir opphav til ekstraordinær avkastning i norske fiskerier.¹⁴⁶ Departementet viser til at næringen høster avkastning fra naturens egen produksjon, og at selve naturressursen er grunnlaget for produksjonen, og samtidig er ressursen en viktig innsatsfaktor som det i utgangspunktet er gratis å utnytte. Når kvotesystemet har blitt endret slik at det har vært en utvikling mot at færre og mer effektive fartøy deltar i fisket, er ressursrenten i større grad kapitalisert i form av ekstraordinær avkastning på de gjenværende fisketillatelsene, og prisen på disse tillatelsene (kvoteprisen) har økt.

Nærings- og fiskeridepartementet oppgir i intervju at de høye kvoteprisene har hatt konsekvenser for rekrutteringen til fiskeriene, fordi det koster mye å kjøpe fisketillatelse/kvote. Analysen av kvoteprisene for torsk, hyse og sei i punkt 12.9 viser at det har vært størst prisøkning på kvoter i gruppen av fartøy under 11 meter. Kvoteprisen anslås å ha mer enn femdoblet seg for fartøy i denne gruppen. Et konservativt anslag for prisøkningen på en tillatelse i fiske etter torsk for et fartøy på ni meter er om lag 1,4 millioner kroner, fra 340 000 kroner i 2009/2011 til litt under 1,8 millioner kroner i 2017.

For fiskeriavhengige kommuner er det viktig å rekruttere unge fiskere for å sikre at kvoter og fartøy forblir i kommunen når eldre fiskere trekker seg ut. I møter med representanter for to fiskeriavhengige kommuner framkommer det at det er dyrt og vanskelig for unge å etablere seg i næringen med egen kvote og fartøy.¹⁴⁷ Mange unge flytter derfor ut fra kommunen eller går inn i andre næringer. Kommunene har støtteordninger, men ønsker at det skal være sterkere virkemidler for å sikre økt rekruttering.

¹⁴⁶ Jf. Notat fra Nærings- og fiskeridepartementet *Notat – hensynet til grunnrente i reguleringen av fiskeriene* Oversendt Riksrevisjonen 14. februar 2020.

¹⁴⁷ Måsøy kommune og Bø kommune.

15 Sysselsetting og bosetting i kystsamfunnene

Dette kapitlet beskriver utviklingen i landingsmønsteret og mottaksstrukturen, sysselsettingen i fiskeriene og fiskeindustrien, samt hvordan utviklingen har påvirket fiskeriavhengige kommuner.

Ved analyse av utviklingen i fiskeriaktiviteten og i fiskeindustrien i kystsamfunn er det i hovedsak brukt data fra kystfiskeflåten sine fiske etter torsk. Torsk er den viktigste arten innen hvitfisk, både i landet kvantum og i verdi. Torsk har også relativt høy bearbeidingsgrad. Torsken har derfor stor betydning både for fiskeindustrien og for mange av de fiskeriavhengige kystsamfunnene. Fersk fisk blir i større grad bearbeidet enn fryst fisk. Derfor forventes det at landinger av fersk fisk betyr mer for sysselsettingen enn det landinger av fryst fisk gjør.

15.1 Relevante føringer¹⁴⁸

Myndighetenes forvaltning av adgangen til fiske skal blant annet medvirke til å sikre sysselsetting og bosetting i kystsamfunnene.

- Når myndighetene fordeler kvoter på ulike grupper, kan de generelt legge vekt på distriktpolitiske hensyn.
- Fordelingen av kvotene kan ha ulik innvirkning i ulike distrikter, og det kan derfor være nødvendig å ta hensyn til landindustrien i fiskeriavhengige distrikter når den nasjonale kvoten skal fordeles mellom fartøygrupper.
- For å legge til rette for produksjon ved landanleggene i næringssvake distrikter har departementet hjemmel til å fastsette en del av den nasjonale kvoten, eller en del av gruppekvoten for én eller flere fartøygrupper, til bearbeiding ved landanlegg i et bestemt distrikt (distriktskvoteordningen).

15.2 Oppsummering

Utviklingen i fiskeflåten påvirker kystsamfunnene direkte, men også indirekte, gjennom at den påvirker landindustrien. Hvor fiskeflåten lander fisken (heretter omtalt som landingsmønsteret) har betydning for utviklingen i landindustrien, som igjen har betydning for utviklingen i kystsamfunnene, både når det gjelder sysselsetting og bosetting.

Analysen av utviklingen i landingsmønster, mottaksstruktur og fiskeindustrien i perioden 2004 til 2018 viser følgende:

- Fiskeri og landindustri konsentreres i noen områder, og reduseres i andre.
- Det har blitt færre fiskeindustribedrifter i alle fylker, men fordelingen mellom fylkene er nokså lik over tid.
- Tyngdepunktet i produksjonen i villfisknæringen ligger fremdeles i de nordligste fylkene og Møre og Romsdal.
- De største fartøyene i kystfisket står for en større andel av landingene.
- Fartøyene er mer mobile, og har svakere tilknytning til hjemkommunen.
- De minste fartøyene lander rundt halvparten av fangsten i hjemkommunen.
- Det blir færre fiskere i fiskermanntallet i de fleste norske kommuner.
- Det er færre små mottak og flere store mottak.
- Det landes mer fangst hos de største fiskemottakene.
- Det blir færre og større landinger.
- Det er sesongkonsentrasjon i landingene.
- Sysselsettingen i fiskeindustrien er stabil.

¹⁴⁸ Se kapittel 9 Revisjonskriterier.

- Det har blitt færre bedrifter i villfisknæringen på nasjonalt nivå innenfor alle typer konsumproduksjon.
- Lønnsomheten i fiskeindustrien er lav, selv om det er store variasjoner fra år til år, mellom sektorer og mellom bedrifter i en sektor.
- En stadig mindre andel av fisken bearbeides i Norge.
- Færre kommuner har fiskemottak og fiskeindustri.

15.3 Ringvirkninger av fiskeriaktivitet

Aktivitet i fiskeriene og fiskeindustrien har ringvirkninger i lokalsamfunn og bidrar til aktivitet i fiskerirelatert leverandørindustri, i annet næringsliv og i samfunnet for øvrig. I møter med representanter for fiskeriavhengige kommuner har det blitt trukket fram at fiskeindustrien har ringvirkninger for lokalsamfunnet, blant annet ved at kommunen får skatteinntekter fra sysselsatte i fiskeriene, og ved at de som jobber i fiskeindustrien i sesongen, legger igjen penger i lokalsamfunnet.¹⁴⁹

Sintef gjennomfører årlige ringvirkningsanalyser hvor formålet er å vise hvilken betydning fiskeri- og havbruksnæringen har for økonomi og sysselsetting.¹⁵⁰ I Sintefs rapport for 2018 går det fram at den totale verdiskapingen i den fiskeribaserte verdikjeden¹⁵¹ var på 37 milliarder kroner, inklusive ringvirkningseffekter.¹⁵² Dette utgjør ifølge Sintef en vekst i verdiskapingen på 38 prosent fra 2014 til 2017. I rapporten er det beregnet at den samlede verdiskapingen i hele verdikjeden er 1,89 ganger verdiskapingen i fiske- og fangstleddet. I tillegg til verdiskaping og sysselsetting bidrar fiskeriene med skatteinntekter.

En analyse utført av Sintef i 2012 viser at det er regionale forskjeller i ringvirkninger, og at sjømatnæringen har størst ringvirkninger på Vestlandet.¹⁵³ Sintef antar at dette henger sammen med at regionen har en godt utbygget og konkurransedyktig leverandørindustri. Nord-Norge er regionen der verdiskapingen i sjømatnæringen er størst.

15.4 Landingsmønster

15.4.1 Geografisk utvikling i landingsmønsteret

I perioden 2004 til 2018 har det vært endringer i det geografiske landingsmønsteret. Det er forskyvninger mellom landsdeler, mellom fylker, og mellom kommuner. Analysen viser at det dannes næringsklynger, og at det er forskjeller i utviklingen innad i fylker og mellom kommuner.

¹⁴⁹ Måsøy kommune og Bø kommune.

¹⁵⁰ Sintef (2019) *Ringvirkningsanalyser for fiskeri- og havbruksnæringen*. <https://www.sintef.no/prosjekter/ringvirkningsanalyser/> [hentdato 8.11.2019].

¹⁵¹ Den fiskeribaserte verdikjeden består av fangst, fiskeforedling, eksport/handel og levering av tjenester og utstyr til ulike deler av verdikjeden.

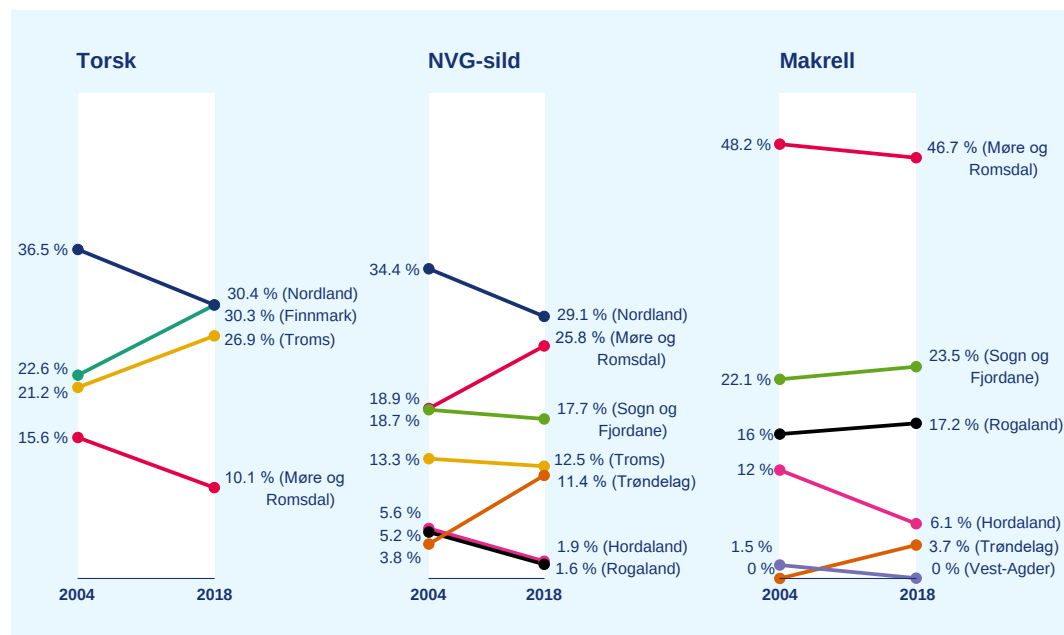
¹⁵² Sintef (2018) *Nasjonal betydning av sjømatnæringen. En verdiskapings- og ringvirkningsanalyse med data fra 2016 og 2017*.

¹⁵³ Sintef (2012) *Regional verdiskaping i norsk sjømatnæring*. Gjengitt i *Fisken og folket* (2016). Orkana forlag/Nofima.

Landingene konsentreres i visse landsdeler og fylker

Figur 40 Fylkesvis fordeling av landinger

Figuren viser hvert fylkes andel av de totale landingene fra norske fartøy av fryst og fersk torsk, NVG-sild og makrell i 2004 og 2018.



Kilde: Landings- og sluttседdelregisteret

Figur 40 viser at det har vært økt konsentrasjon av landingene av fersk og fryst torsk fra norske fartøy i Nord-Norge i perioden 2004 til 2018. Nordland, Troms og Finnmark har økt sin andel av landingene (andel av kvantum landet fisk) fra om lag 80 prosent i 2004 til 87 prosent i 2018.¹⁵⁴ Økningen i Troms er først og fremst drevet av landinger av fryst torsk i Tromsø – andelen av landinger av fersk torsk er relativt stabil i Troms. De tre nordligste fylkene hadde nesten jevnstore andeler av landingene i 2018, med om lag 30 prosent hver. I Nordland har andelen landinger gått ned, mens Finnmark har hatt den største økningen i perioden. I Møre og Romsdal har andelen av torskelandinger gått ned.

Når det gjelder NVG-sild, har Møre og Romsdal økt sin andel av landingene og hadde i 2018 25 prosent av landingene. I Nordland har det vært en reduksjon i landingene av NVG-sild, men fylket har fremdeles den største andelen av disse landingene, om lag 30 prosent. I Trøndelag har det vært en økning i landingene av sild, mens det i de andre fylkene er nedgang.

Det har vært stor stabilitet i det fylkesvise landingsmønsteret for makrell. I Møre og Romsdal, Sogn og Fjordane og Rogaland, som stod for 87 prosent av landingene av makrell i 2018, har det vært mindre endringer i den prosentvise fordelingen mellom fylkene. I Hordaland er andelen landinger av makrell halvert, fra 12 prosent i 2004 til 6 prosent i 2018.

En analyse av utviklingen i landinger på mottaksnivå kan gi innblikk i fordelingen av landinger innad i fylker. Figur 41 viser endringer i andel av landinger av makrell, NVG-sild og fersk torsk på mottaksnivå fra 2004 til 2018. En økning i landet mengde fisk på det aktuelle mottaket fra 2004 til 2018 vises som en blå sirkel, mens en rød sirkel betyr at det

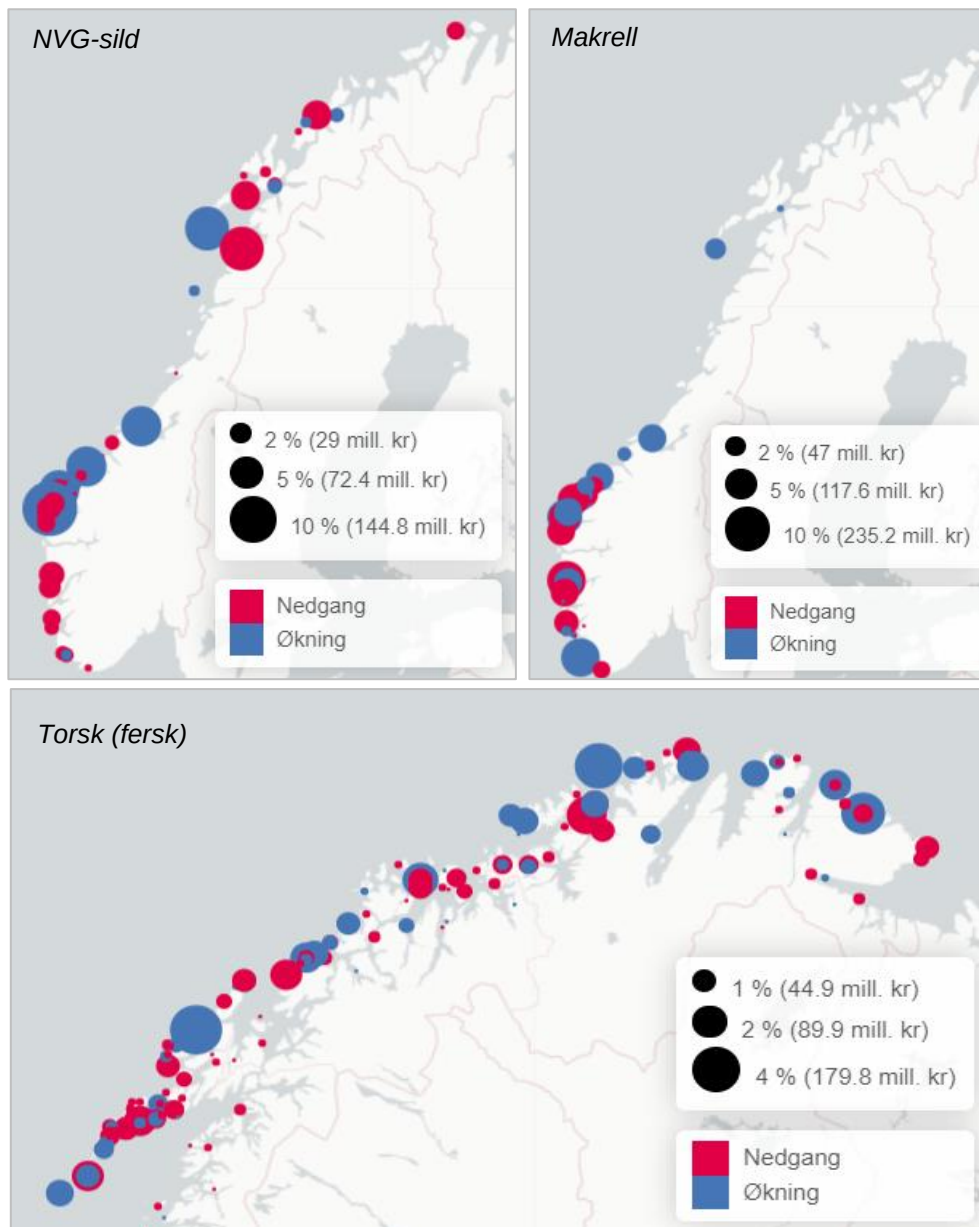
¹⁵⁴ Fiskeridirektoratet oppgir at tilsvarende tall for landinger av fersk og fryst torsk fra alle fartøy (også utenlandske) i Nord-Norge er 83,2 prosent i 2004 og 89,8 prosent i 2018.

har vært en nedgang i landet mengde fisk. Størrelsen på sirkelen viser hvor stor økning eller nedgang det har vært.

Fersk fisk blir i større grad bearbeidet ved mottaket enn fryst fisk. Ifølge Nofima kan det derfor forventes en sterkere sammenheng mellom landinger av fersk fisk og bosettingsutvikling der den landes, enn for fryst fisk.¹⁵⁵

Figur 41 Endringer i andel av landinger på mottaksnivå og beregnet verdi av endringene¹⁵⁶

Kartene viser endring i andel av landingene i prosentpoeng på mottaksnivå fra 2004 til 2018 for NVG-sild, makrell og fersk torsk. Verdier er oppgitt i kroner. I denne oversikten er det tatt utgangspunkt i gjennomsnittsprisen per kilo for hver art i 2018. Figuren viser endring i prosentpoeng.



Kilde: Landings- og sluttseddelregisteret

Kroneverdiene i figuren er beregnet på bakgrunn av hvor stor fangstverdi

¹⁵⁵ Nofima (2018) Strukturelle endringer i fiskeindustrien. Drivkrefter og konsekvenser. Rapport 16/2018.

¹⁵⁶ Riksrevisjonen har utviklet et digitalt vedlegg til rapporten som gjør det mulig å utforske kartene.

Lenke: https://fiskekvoter.riksrevisjonen.no/vedlegg/#sysselsetting_og_bosetting

landingsandelen utgjorde i 2018. Dette er en teoretisk beregning, og den betyr at den landede fangstverdien kunne vært større dersom de hadde hatt like stor andel av landingene i 2018 som i 2004.

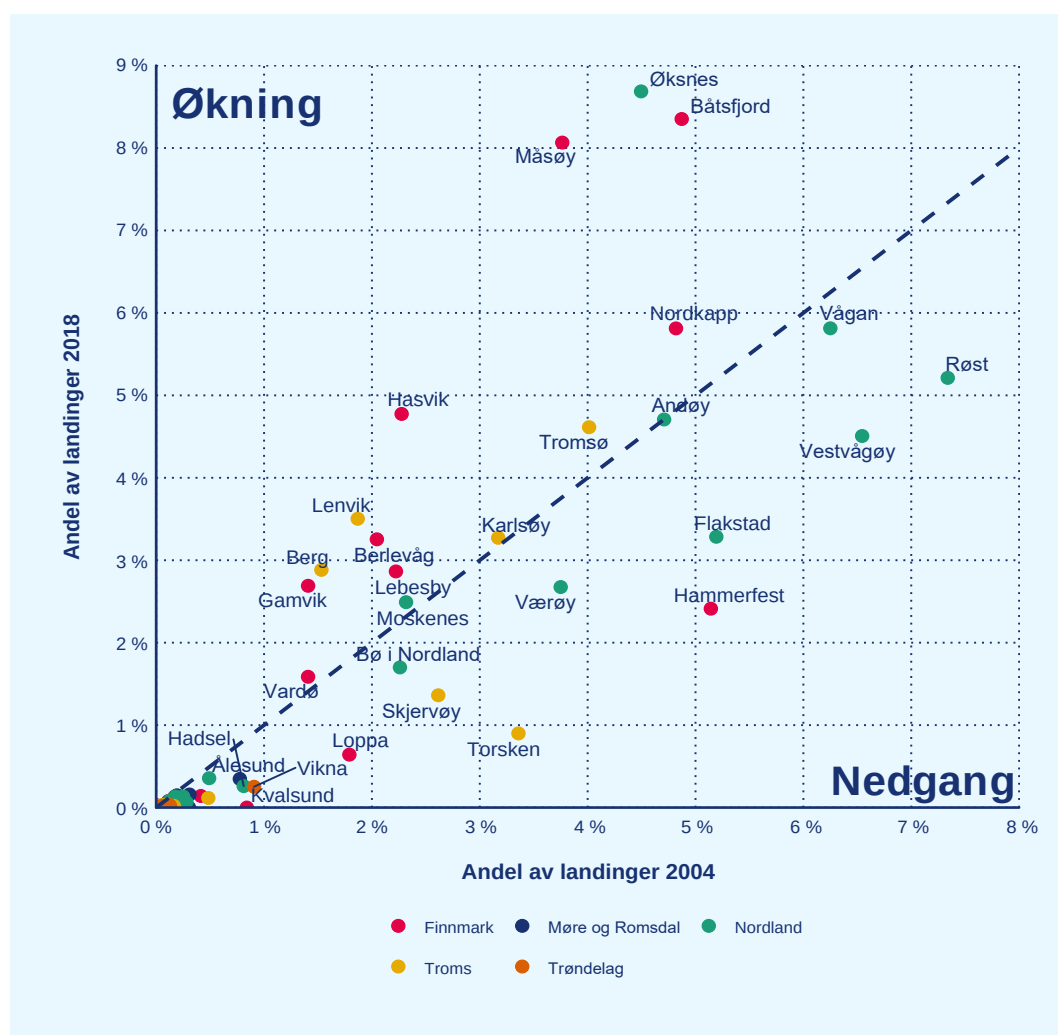
Figur 41 viser at det i alle fylker er både mottak med økning og mottak med reduksjon i andel av landingene. Det landes NVG-sild i hele landet, men det er flere mottak som har hatt en reduksjon i andelen landinger, enn som har hatt en økning. Dette indikerer at landingene konsentreres til færre mottak, og særlig noen mottak på Sunnmøre og i Sogn og Fjordane har fått flere landinger. Det er også enkelte mottak med stor økning i andelen landinger sør i Trøndelag og i Lofoten. Landinger av makrell er konsentrert i Sør-Norge. I Rogaland er det særlig ett mottak som har hatt en stor økning i landingene, mens det i Møre og Romsdal og Hordaland er en jevnere fordeling mellom mottak med reduksjon og mottak med økning.

Landinger av fersk torsk er konsentrert i Nord-Norge. Det er forskjeller innad i de tre nordligste fylkene når det gjelder hvor de største endringene i landinger skjer. I Nordland har det for eksempel vært reduksjon i andelen landinger av fersk torsk i Lofoten, mens det i Vesterålen er mottak med stor økning.

Landingene konsentreres i enkelte kommuner

Figur 42 Endringer i andel av landinger av fersk torsk på kommunenivå i utvalgte fylker

Figuren viser endringer i andel av landinger av fersk torsk fra 2004 til 2018.



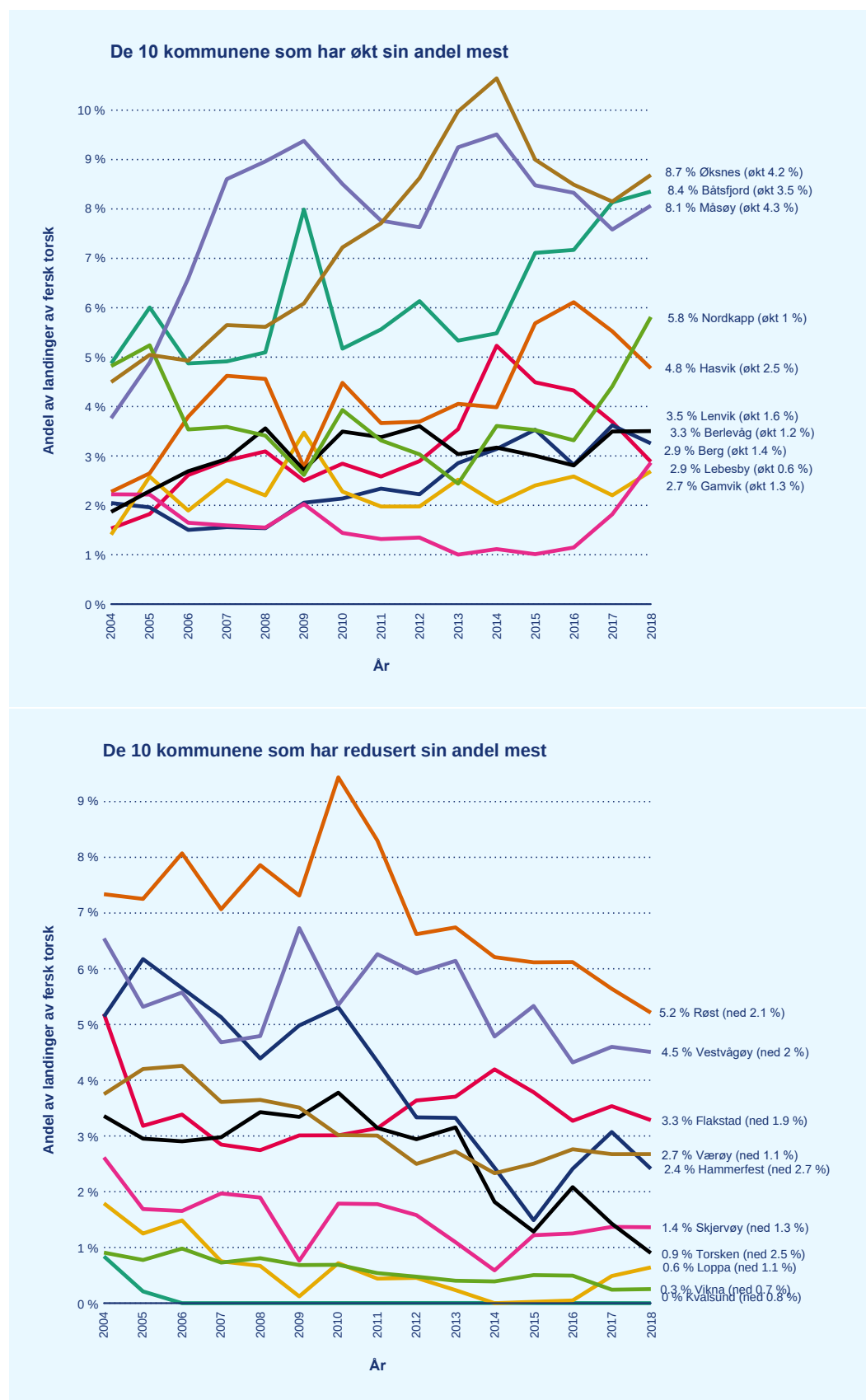
Figur 42 viser at få kommuner har den samme andelen av landinger av fersk torsk i 2004 og i 2018. Noen kommuner har redusert andelen landinger i perioden, mens andre kommuner har økt andelen sammenlignet med 2004. De fleste kommunene med økning i landingene av fersk torsk ligger i Finnmark, og flere av dem ligger i Øst-Finnmark.

Øksnes i Nordland hadde den høyeste andelen av landingene av fersk torsk i 2018, etterfulgt av Båtsfjord og Måsøy i Finnmark. Kommunene hadde en stor andel av landingene av fersk torsk også i 2004, men særlig Øksnes og Måsøy har hatt en betydelig økning de senere årene, fra 4,5 prosent til 8,7 prosent i Øksnes og fra i underkant av 3,8 prosent til 8 prosent i Måsøy. Båtsfjord har hatt en økning i andelen av landinger fra 4,9 prosent til 8,3 prosent. Også Lenvik og Berg i Troms har økt sin andel av landingene.

Hvor stor andel av landingene en kommune mottar kan variere en del fra år til år. Hvilke år som sammenlignes kan derfor ha betydning for om en kommune ender opp med positiv eller negativ endring. En analyse viser imidlertid at hvilke år som sammenlignes ikke har stor betydning for kommunene med størst økning eller størst reduksjon fra 2004 til 2018.¹⁵⁷

¹⁵⁷ Dette er nærmere beskrevet i metodekapitlet under punkt 8.1.4 *Tidsserier og startår*.

Figur 43 Andel av landinger av fersk torsk i de ti kommunene som har økt sin andel mest, og i de ti kommunene som har redusert sin andel mest

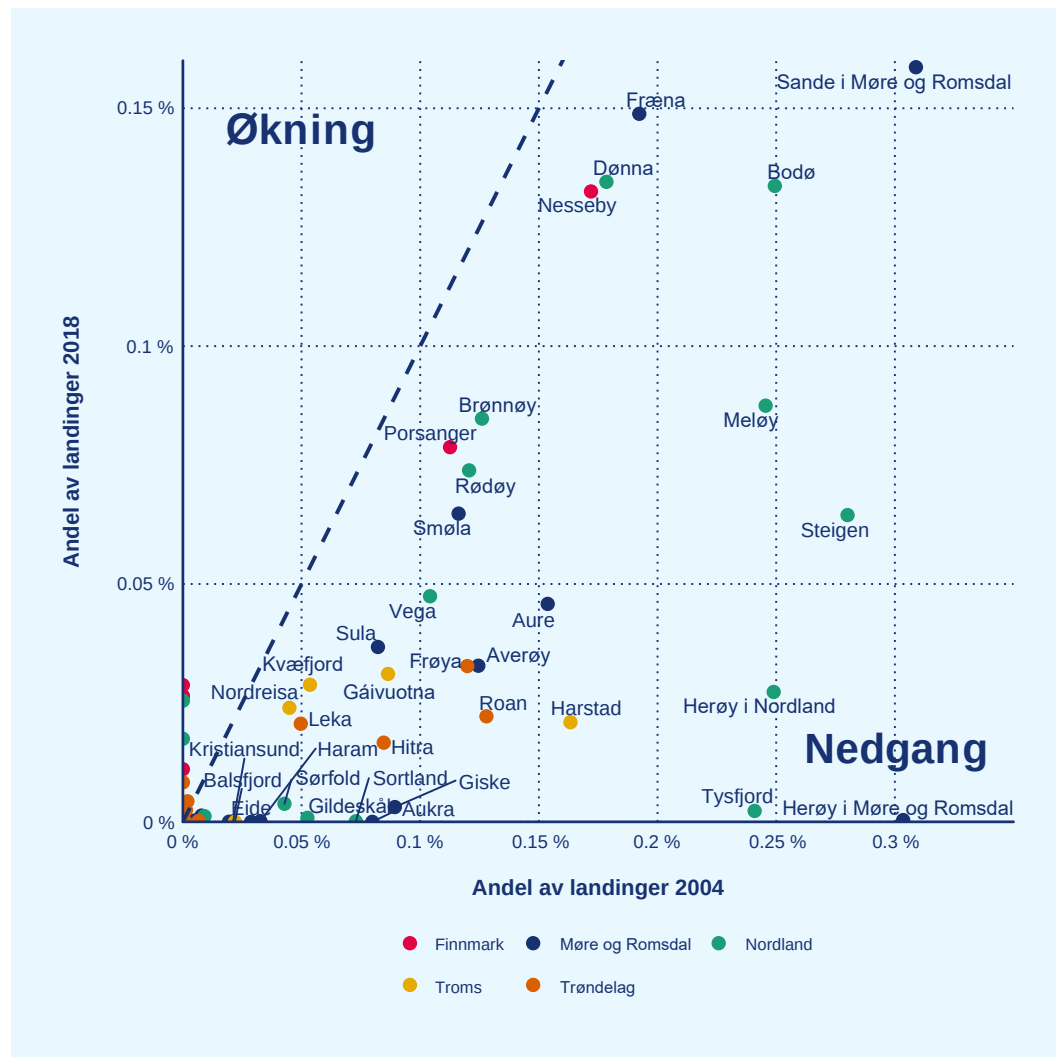


Kilde: Landings- og sluttseddelregisteret

Det har vært store endringer blant de ti kommunene som hadde størst andel av landingene av fersk torsk i 2004. Seks av disse ti kommunene har hatt en negativ utvikling siden den gang, og to kommuner (Hammerfest og Flakstad) var i 2018 ikke lenger blant de ti kommunene som har størst andel av landingene. Disse seks kommunene sto for 35 prosent av landingene av fersk torsk i 2004, og 26 prosent i 2018. I 2018 sto de ti største landingskommunene for mer enn 60 prosent av landingene av fersk torsk, mot 49 prosent i 2004.

De ti største landingskommunene ligger alle i Nord-Norge, fire i Finnmark, én i Troms og fem i Nordland. I 2004 var seks av disse kommunene i Nordland, og tre i Finnmark.

Figur 44 Endringer i andel av landinger for små fiskerikommuner (fersk torsk)



Kilde: Landings- og sluttседdelregisteret

Figur 44 viser at de fleste kommunene som hadde en liten andel av landingene i 2004, har enda mindre andel eller ingen landinger i 2018. Mange av disse kommunene ligger i Nordland. 0,1 prosent av fersk torsk tilsier i 2018 en fangstmengde på 233 tonn, eller en verdi på omtrent 4,5 millioner kroner gitt en kilopris på 19 kroner.

Årsaker til endringer i det geografiske landingsmønsteret

Årsakene til utviklingen i det geografiske landingsmønsteret er sammensatte. Fiskeridirektoratet peker i intervju på at det har vært rekordhøye torskekvoter de siste årene, og svært stort innsig av skrei til Lofoten for den kystnære flåten. Andre endringer i

det geografiske landingsmønsteret kan ifølge direktoratet skyldes kongekrabbeforvaltning, distriktskvote og ferskfiskordning.

Kongekrabbe er en ny art som har fått stor kommersiell verdi og betydning for fiskeflåten i deler av Finnmark. Kongekrabbefisket har også betydning for landinger av torsk i dette området fordi det er krav til fiskere om at de må ha fangst i andre fiskerier for å få full kongekrabbekvote i åpen gruppe.

Fisket etter kongekrabbe ble adgangsregulert i 2002. Omtrent ved Nordkapp går skillet mellom det kvoteregulerte området for fangst av kongekrabbe i øst, og det uregulerte området i vest. Innenfor det kvoteregulerte området i Øst-Finnmark er kongekrabbefiske adgangsregulert. I tillegg er det en åpen gruppe. For å delta i åpen gruppe i fisket etter kongekrabbe må fartøy og eier ha registeradresse i Øst-Finnmark, inkludert kommunene Nordkapp og Porsanger.¹⁵⁸

Fiskeridirektoratet opplyser i intervju at det har vært et ønske å begrense deltakelsen i fisket etter kongekrabbe fordi kvoten har gått ned. Ifølge direktoratet var ikke intensjonen med å forvalte kongekrabbe at en fisker skulle kunne leve av å fiske kongekrabbe alene, og det ble derfor innført et krav til omsetning fra annet fiskeri. Omsetningskravet for å få hel kongekrabbekvote ble økt fra 100 000 kroner i 2018 til 200 000 kroner i 2019.

Kystfiskekvoten kan også påvirke landingene av torsk i deler av Nord-Norge. Kystfiskekvoten er et tilleggskvantum til fartøy i åpen gruppe i fisket etter torsk, og som eies av person bosatt i Finnmark, i Nord-Troms eller i en annen kommune i Troms eller Nordland som ligger innenfor det geografiske virkeområdet til Sametingets søkerbaserte tilskuddsordning. Kystfiskekvoten ble innført i 2011, og det har vært satt av 3000 tonn torsk årlig til ordningen. De første årene var det lite av det avsatte kvantumet som ble fisket, restkvotene var på mellom 75 og 94 prosent. I 2016 sto det imidlertid bare igjen 13,3 prosent, og i 2017 og i 2018 ble kvoten overfisket.¹⁵⁹

I møte med fiskere i Måsøy kommune kom det fram at kystfiskekvoten, i tillegg til kongekrabbefisket, gjør det mulig for fiskere å leve av fisket i åpen gruppe i kommunen. Fiskere i åpen gruppe i Vesterålen har ikke tilgang til kystfiskekvote, ei heller til kongekrabbe, og de uttrykker at det er vanskelig å leve av fisket.

I en rapport fra Nofima fra 2018 framgår det at landingsmønsteret i stor grad påvirkes av tilgjengeligheten av fisk og endringer i fiskens vandringsmønster.¹⁶⁰ Landingsmønsteret påvirkes ifølge Nofima også av dynamikken i industrien, i den forstand at strategiske grep fra store aktører kan flytte aktivitet til eller fra kommuner og regioner.

¹⁵⁸ Siden 2017 har også fiskere fra Måsøy kunnet delta i fisket etter kongekrabbe.

¹⁵⁹ Jf. *Næringsutvikling i sjøsamiske samfunn*, Behandlet i Sametingets plenum 7. desember 2017.

¹⁶⁰ Nofima (2018) *Strukturelle endringer i fiskeindustrien. Drivkrefter og konsekvenser*. Rapport 16/2018.

15.4.2 Færre og større landinger

Tabell 9 Antall landinger av torsk, NVG-sild og makrell i kystfisket

Tabellen viser antall landinger av torsk, NVG-sild og makrell i kystfiske per reguleringsgruppe i 2004 og 2018. Tabellen viser også prosentvis endring i antall landinger fra 2004 til 2018. Merk at reguleringsgruppene har endret seg i perioden.¹⁶¹

Reguleringsgruppe	Art	Antall landinger		Prosent endring
		2004	2018	
Åpen gruppe	torsk	93 810	85 139	– 9 %
< 11 m*	torsk	75 641	56 873	– 25 %
11–14,9 m*	torsk	37 844	27 568	– 27 %
15–20,9 m	torsk	22 556	10 852	– 52 %
21–27,9 m	torsk	6110	5168	– 15 %
NVG-kyst	NVG-sild	6529	4623	– 29 %
Makrell not < 13 m	makrell	775	589	– 24 %
Makrell not 13–21 m	makrell	430	311	– 28 %
Makrell garn < 13 m	makrell	2088	491	– 76 %
Makrell garn 13–21 m	makrell	512	158	– 69 %

*For disse gruppene er startåret 2008, ikke 2004.

Kilde: Landings- og sluttseddelregisteret

Tabell 9 viser at antallet landinger av torsk, NVG-sild og makrell i kystfiske er redusert i perioden 2004 til 2018. Det er flest landinger av torsk, og de minste fartøyene lander flere ganger per fartøy enn de større fartøyene.

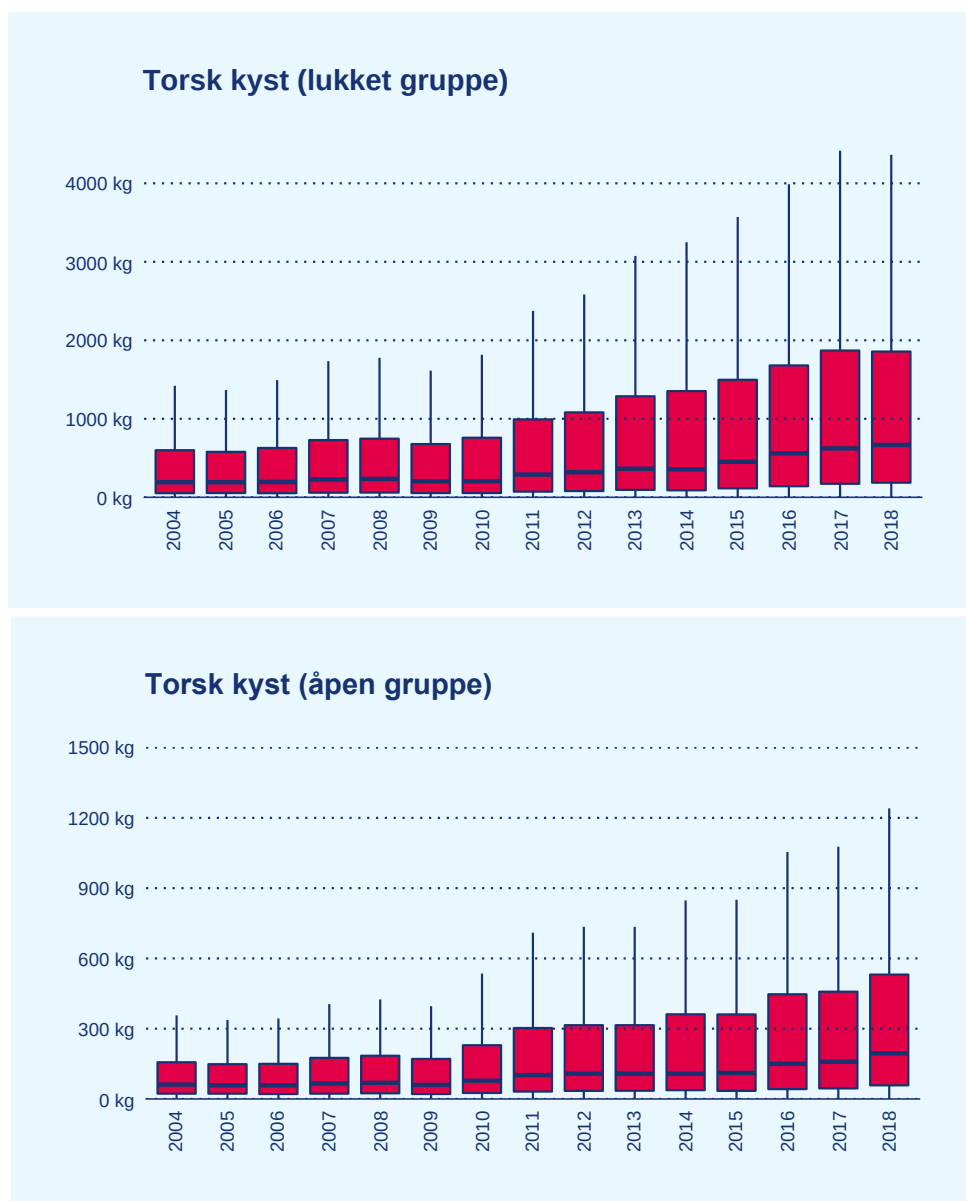
Det er størst nedgang i antall landinger i fartøygruppen makrell not/garn.¹⁶² Antall landinger av torsk er også halvert i gruppen av fartøy 15–20,9 meter hjemmelslengde. I de øvrige gruppene i lukket fiskeri har antallet landinger gått ned med mellom 15 og 29 prosent. I åpen gruppe i fiske etter torsk har imidlertid nedgangen i antall landinger vært lavere.

¹⁶¹ Fiskeridirektoratet viser til at reguleringsgruppene for pelagisk har endret seg i perioden 2004–2008.

¹⁶² Fiskeridirektoratet opplyser at det har vært redskapsfleksibilitet not/garn/snøre de siste årene.

Figur 45 Utvikling i størrelsen på landinger av torsk i åpen og lukket gruppe

Figuren viser fordelingen av størrelsen på landinger av torsk fra lukket gruppe og åpen gruppe fra 2004 til 2018. De røde boksene viser de midterste 50 prosentene av fordelingen av størrelsen på landinger. Den tykke midterste streken viser medianen. De vertikale strekene strekker seg til de maksimale verdiene i analysen. Ekstremverdier er utelatt.



Kilde: Landings- og slutseddelregisteret

Figur 45 viser at størrelse på landingene av torsk i lukket og åpen gruppe har økt i perioden 2004 til 2018. Det er imidlertid relativt stor spredning i størrelsen på landingene, og spredningen har blitt større over tid. Dette betyr at det er mange fiskemottak med landinger som er langt over gjennomsnittet og mange som har landinger langt under gjennomsnittet. Dette er i tråd med funn fra Nofima (2018).¹⁶³

¹⁶³ Nofima (2018) Strukturelle endringer i fiskeindustrien. Drivkrefter og konsekvenser. Rapport 16/2018.

Størrelsen på landingene kan påvirkes av størrelsen på totalkvoten. For torsk har det vært økte totalkvoter fra 2009, men med en liten nedgang de siste årene.¹⁶⁴

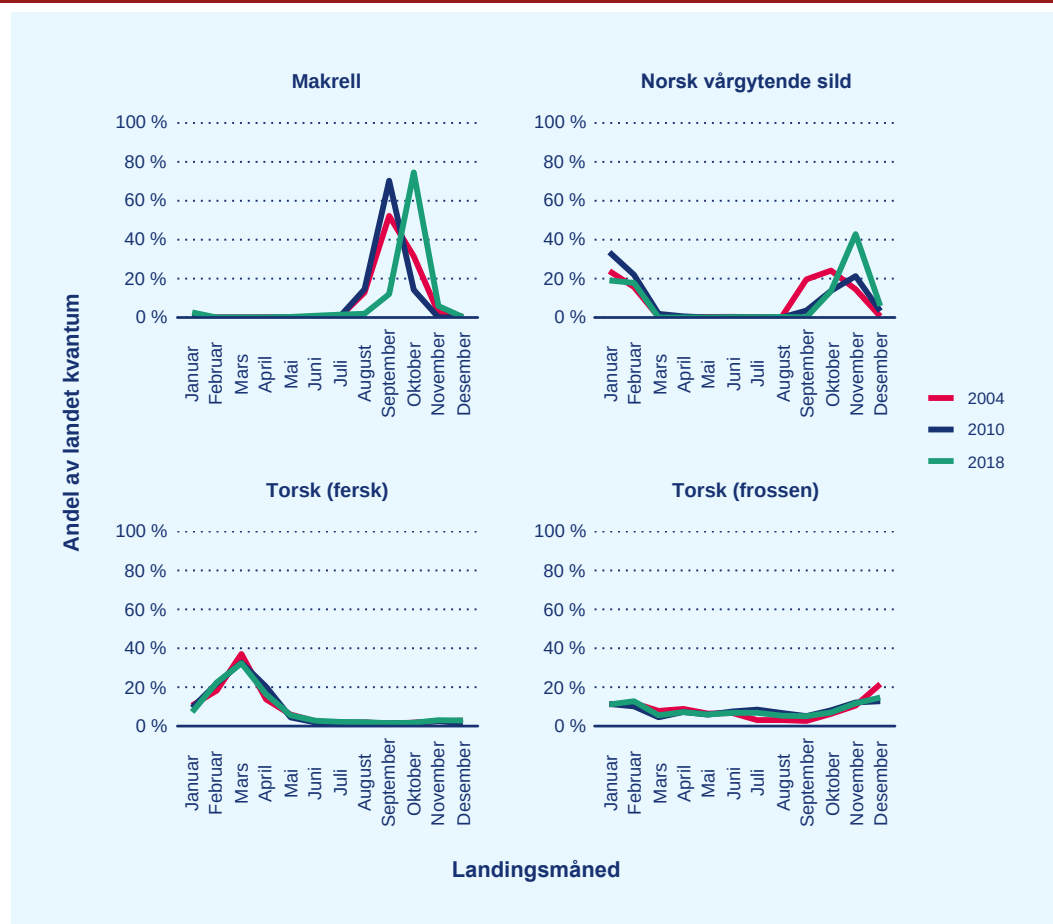
Når det gjelder landinger av NVG-sild og makrell i kystfisket, var disse om lag like store i 2018 som i 2004. Dette henger trolig sammen med at totalkvoten for disse fiskeslagene gikk kraftig ned etter toppåret 2009. For disse fiskeslagene har det vært større svingninger i totalkvoten fra år til år.

En rapport fra Nofima (2018) viser at fartøy som har strukturkvoter, lander større fangster enn fartøy uten strukturkvoter.¹⁶⁵ Ifølge rapporten kan større landinger ha både positiv og negativ innvirkning på industrien som skal foredle fisken.

15.4.3 Sesongkonsentrasjon i landingene

Landinger av torsk, makrell og NVG-sild er preget av sesongtopper. Utover svingninger fra naturens side, slik som fiskens vandringsmønster, er det en rekke forhold som kan tenkes å påvirke konsentrasjonen av landingene rundt sesongtoppen. Fangstkapasiteten og kapasiteten ved mottaksanlegg er slike forhold. Videre vil salgsprisen i markedet, været og tilgjengeligheten av fisk påvirke fangstmønsteret.¹⁶⁶

Figur 46 Andel av landinger fordelt på landingsmåned i 2004, 2010 og 2018



Kilde: Landings- og slutseddelregisteret

Til tross for at det er enkelte små variasjoner, viser Figur 46 at sesongtoppene ikke har forandret seg mye de siste 15 årene. I 2018 ble for eksempel 71 prosent av all fersk torsk

¹⁶⁴ Jf. Meld. St. 32 (2018–2019) *Et kvotesystem for økt verdiskaping. En fremtidsrettet fiskerinæring.*

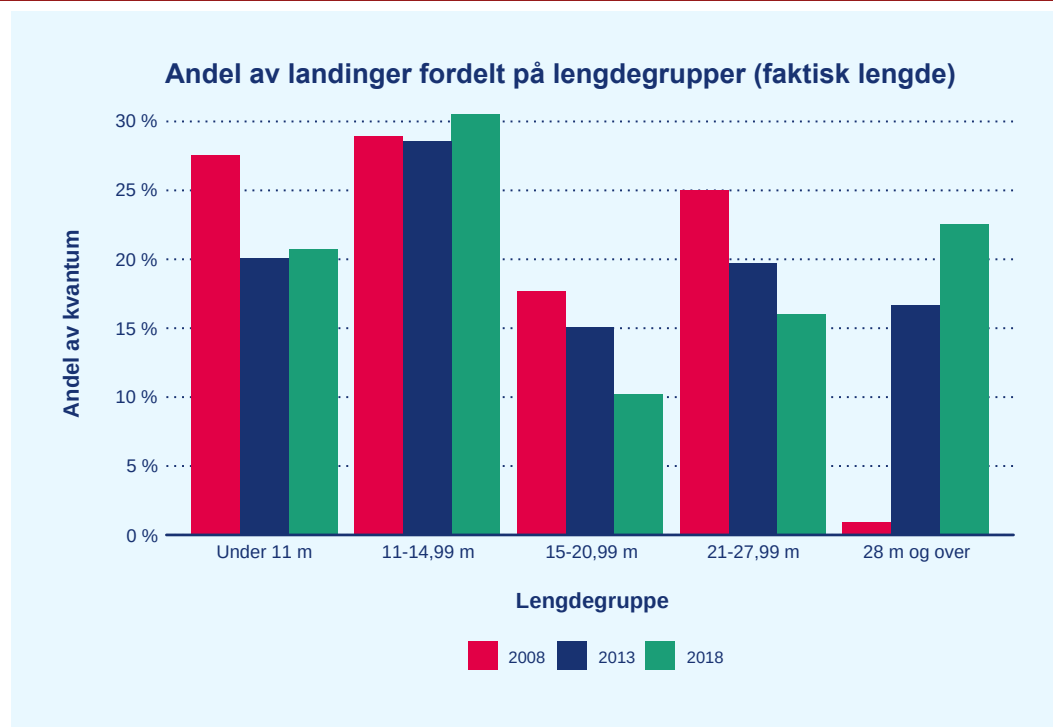
¹⁶⁵ Jf. Nofima (2018) *Strukturelle endringer i fiskeindustrien. Drivkrefter og konsekvenser.* Rapport 16/2018.

¹⁶⁶ Jf. Nofima (2018) *Strukturelle endringer i fiskeindustrien. Drivkrefter og konsekvenser.* Rapport 16/2018.

landet fra februar til april, mens den tilsvarende andelen i 2004 var 69 prosent. Landinger av fryst torsk har en jevnere sesongprofil, først og fremst fordi det er store havfiskefartøy som leverer fryst torsk.

15.4.4 De største fartøyene i kystfisket står for en større andel av landingene

Figur 47 Andel av landinger av torsk fordelt på lengdegrupper (faktisk lengde)



Kilde: Landings- og sluttseddelregisteret

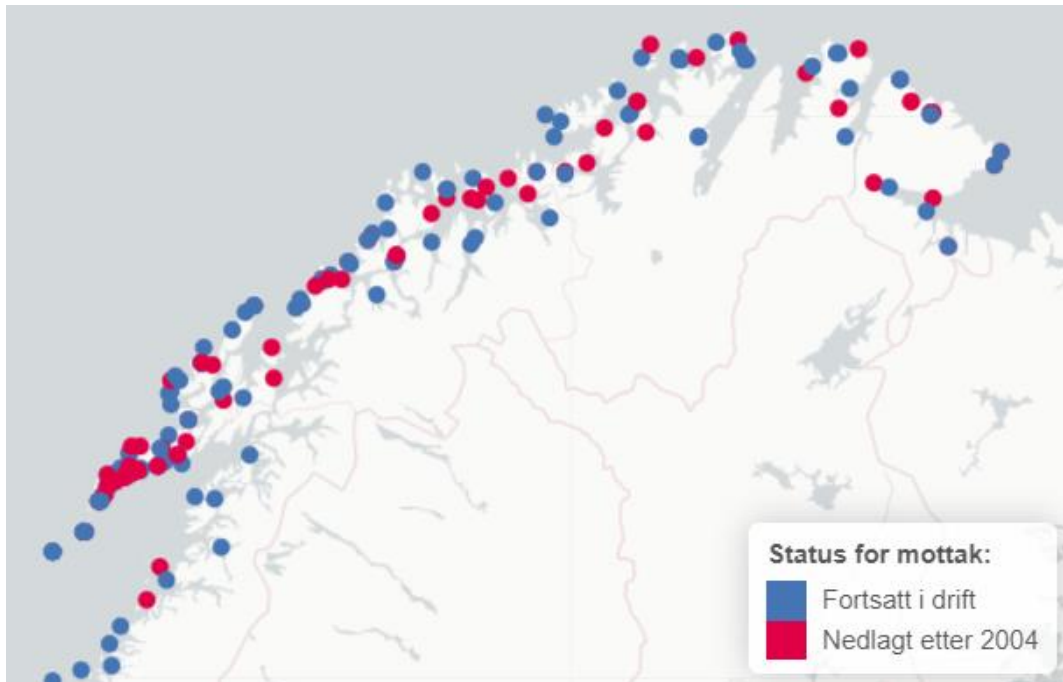
Figur 47 viser at det har blitt flere av de største fartøyene i fisket etter torsk, og at de landet en større andel av totalt kvantum i 2018 enn i 2008. Fartøyene med faktisk lengde over 28 meter landet 22 prosent av fangsten i 2018, mot 1 prosent av fangsten i 2008. De fleste andre lengdegruppene landet en mindre andel av fangsten i 2018 sammenlignet med 2008. Unntaket er gruppen fartøy mellom 11 og 15 meter, hvor denne andelen er stabil, på om lag 30 prosent av total fangst. I gruppen under 11 meter landet fartøyene 21 prosent av fangsten i 2018, mot 27,5 prosent i 2008.

Den samme utviklingen gjør seg gjeldende i fisket etter NVG-sild og makrell, men i enda større grad. I fisket etter NVG-sild har endringer i flåtestrukturen gjort at gruppen med de største fartøyene (med faktisk lengde over 28 meter) har økt sin andel av landingene fra 17 til 61 prosent. I fisket etter makrell sto fartøyene over 28 meter faktisk lengde for 54,5 prosent av fangsten i 2018, mot 7,7 prosent i 2008.

15.5 Endringer i mottaksstrukturen

15.5.1 Fangsten landes hos færre fiskemottak

Figur 48 Status for mottak som tar imot torsk – sammenligning mellom 2004 og 2018 ¹⁶⁷



Kilde: Landings- og sluttseddelregisteret

Figur 48 viser fiskemottak med registrerte landinger¹⁶⁸ av torsk i minst ett av årene i perioden 2004–2018. Fiskemottakene er enten fortsatt i drift (registrerte landinger i 2018) eller nedlagt (registrerte landinger i 2004, men ikke i 2018). I kartet omfatter kategorien «fortsatt i drift» også mottak som har blitt opprettet fra 2005 til og med 2018.

Antallet fiskemottak som har registrert fangst av torsk er redusert fra 257 i 2004 til 192 i 2018, en nedgang på 25 prosent. Særlig i Lofoten er det mange mottak som ikke har registrert fangst av torsk i 2018. I Troms og Finnmark er det også mange mottak som ikke lenger mottok torsk i 2018, men det er også en del nyopprettede mottak. På Møre-kysten har det blitt færre mottak der det leveres torsk.

Det har også vært en nedgang fra 60 til 35 fiskemottak med registrert fangst av NVG-sild. De fleste mottakene i Nord-Norge som mottok NVG-sild i 2004, mottar ikke lenger dette. Det er også færre mottak for sild på Vestlandet. Antallet mottak for makrell har vært stabilt i perioden.

¹⁶⁷ Riksrevisjonen har utviklet et vedlegg til rapporten som gjør det mulig å utforske kartet digitalt.

Lenke: <https://fiskekvoter.riksrevisjonen.no/vedlegg/#mottaksstruktur>

¹⁶⁸ Fiskemottak som har mottatt fangst til en verdi av minimum én million kroner (nominelt) i ett av årene mellom 2004 og 2018.

15.5.2 Mer fangst landes hos de største fiskemottakene

Tabell 10 Andel av landingene hos store og små mottak

Tabellen gir en oversikt over mottak som tar imot mindre enn 1 prosent av landingene, og mottak som tar imot mer enn 1 prosent av landingene og hvilken andel av de totale landingene av torsk, NVG-sild og makrell de står for i 2004 og 2018.

	Mottak som tar imot mindre enn 1 prosent av landingene		Mottak som tar imot mer enn 1 prosent av landingene	
	Andel av kvantum 2004	Andel av kvantum 2018	Andel av kvantum 2004	Andel av kvantum 2018
Torsk	62 % (n = 234)	46 % (n = 172)	36 % (n = 23)	49 % (n = 20)
NVG-sild	12 % (n = 33)	6 % (n = 17)	87 % (n = 27)	94 % (n = 18)
Makrell	5 % (n = 15)	2 % (n = 11)	94 % (n = 22)	97 % (n = 19)

Kilde: Landings- og sluttseddelregisteret. Endringer i tall på grunn av små oppdateringer i tallgrunnlag

Tabell 10 viser at de minste mottakene tok imot en mindre andel av de totale landingene av torsk, NVG-sild og makrell i 2018 enn i 2004. De store mottakene har fått en større andel av totalt landet kvantum. Tabellen viser også at det har blitt færre av både små og store mottak.

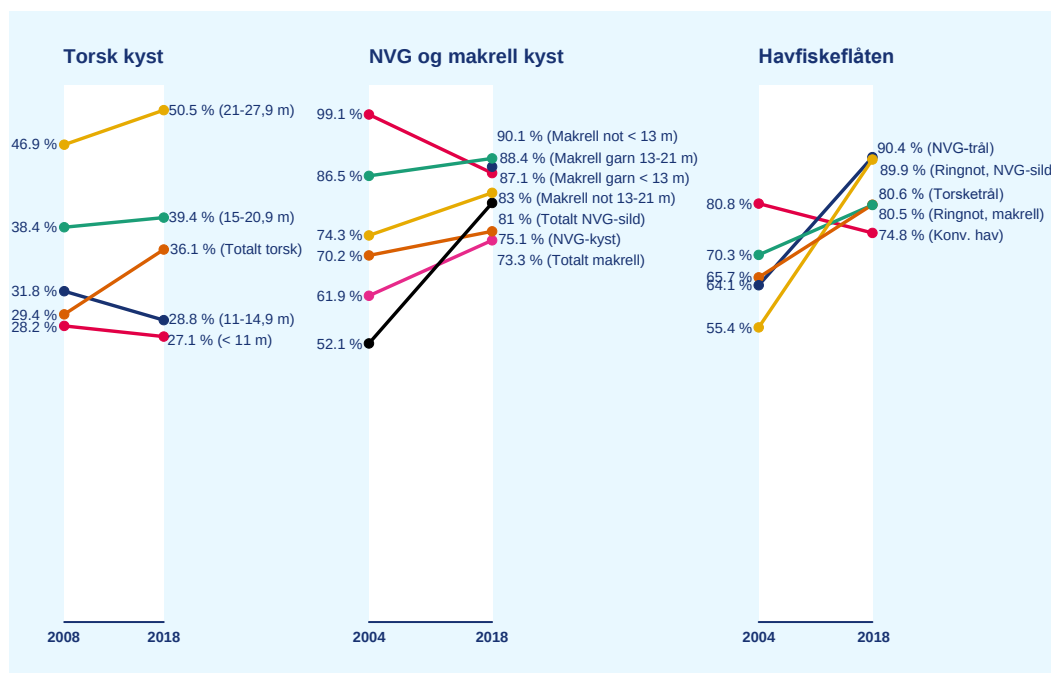
De minste mottakene for landinger av torsk mottok en betydelig del av det totale kvantumet av torsk, både i 2004 og i 2018. Tabell 10 viser imidlertid at andelen er redusert fra 53 prosent i 2004 til 41 prosent i 2018. De store mottakene for torsk har økt sin andel av det totale kvantumet fra 45 prosent i 2004 til 55 prosent i 2018.

De minste mottakene for NVG-sild og makrell sto for en relativt liten andel av de totale landingene både i 2004 og i 2018. Det har imidlertid vært en ytterligere konsentrasjon hos de større mottakene. I 2018 tok disse imot 93 prosent av NVG-silda og 98 prosent av makrellen.

Fiskeridirektoratet opplyser i intervju at de oppfatter at mottaksstrukturen er i endring. Ifølge direktoratet tar færre mottak imot mer fisk, og mange små mottak forsvinner. For eksempel er det ifølge direktoratet i dag bare tolv mottak av en viss størrelse innenfor pelagisk fiskeri.

Figur 49 Andel av landingene som leveres til de ti største mottakene

Figuren viser hvor stor andel av landingene av torsk, NVG-sild og makrell fra fartøygrupper i kystfiske og havfiske som ble levert til de ti største mottakene i 2004 (2008) og 2018.



Kilde: Landings- og sluttseddelregisteret, koblet sammen med konsesjons- og deltakerregisteret

Figur 49 viser at landingene av fisk fra de fleste fartøygruppene, både i kystfiske og havfiske, konsentreres hos de største fiskemottakene. Det er imidlertid forskjeller mellom fartøygruppene når det gjelder hvor mye av fangsten som landes hos de ti største mottakene.

Totalt ble 36 prosent av torsken landet hos de ti største mottakene i 2018, mot 29,4 prosent i 2008. I kystfiske etter torsk landet fartøyene under 11 meter og mellom 11 og 14,9 meter noe mindre fangst hos de største mottakene i 2018 enn i 2008, mens de større kystfartøyene landet en større andel hos de største mottakene. I havfiske landet torsketrålerne mer av fangsten hos de største mottakene, mens andelen for konvensjonelle havfiskefartøy er noe redusert.

Konsentrasjonen i landinger av NVG-sild er tydelig, og den gjelder for fartøygrupper både i kystflåten og i havfiskeflåten. 81 prosent av fangsten av NVG-sild ble i 2018 landet hos de ti største mottakene, mot 52 prosent i 2004.

For landinger av makrell er det, som for torsk, forskjeller mellom fartøygruppene, men totalt ble 73 prosent av makrellen landet hos de ti største mottakene i 2018, mot 52 prosent i 2004.

15.6 Sysselsetting i fiskeriene

15.6.1 Nedgang i antall fiskere i de fleste norske kommuner

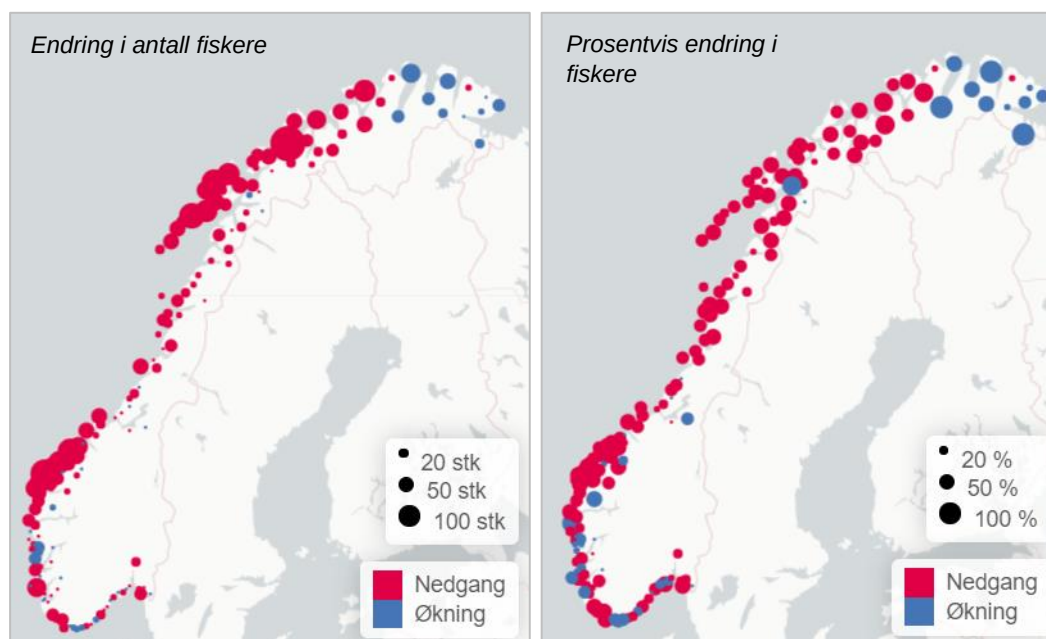
Personer bosatt i Norge som har fiske eller fangst i havet som hel- eller deltidsarbeid kan være registrert i fiskermanntallet. Fiskermanntallet er delt inn i blad A, personer som har fiske eller fangst som deltidsnæring, og blad B, personer som har fiske eller fangst som hovednæring. Det er ikke stilt krav om at minoritetseiere eller mannskap på fiskefartøy må registrere seg i fiskermanntallet.

Det er imidlertid et krav om at fartøyeier må være oppført i fiskermanntallet på blad B (heltidsfisker) for å delta i lukket gruppe i kystfartøygruppen. Dette gjelder blant annet for kystgruppene i fisket etter torsk, NVG-sild og makrell, og i den konvensjonelle havfiskeflåten. I praksis innebærer dette at mange aktive fiskere er oppført på blad B i fiskermanntallet.

I 2018 var det 11219 personer som var registrert som hel- eller deltidsfiskere i fiskermanntallet i Norge. Det var en nedgang i antall registrerte fiskere i perioden 2004 til 2018 på 35 prosent. Antall deltidsfiskere gikk ned nesten 60 prosent, fra 4192 til 1705, mens antall heltidsfiskere ble redusert med 28 prosent, fra 13150 til 9514.

Figur 50 Endring i antall heltidsfiskere

Figuren viser endring i antallet registrerte heltidsfiskere i absolutte tall og i prosent fra 2004 til 2018 i norske kommuner.



Kilde: Fiskermanntallet

Figur 50 viser at det har vært en nedgang i antall registrerte fiskere i flertallet av kommunene med registrerte fiskere i perioden 2004 til 2018. Endring i antall registrerte heltidsfiskere i en kommune vises som en rød sirkel, mens en økning vises som en blå sirkel. Størrelsen på sirkelen viser størrelsen på endringen i antall (venstre) eller i prosent (høyre). Blant de 137 kommunene som hadde minst 10 fiskere i 2004 og 2018, hadde bare 25 kommuner en økning i antall fiskere.

Finnmark er det eneste fylket hvor antallet registrerte fiskere er relativt stabilt i perioden, og det lå på om lag 1200. I Øst-Finnmark er det flere kommuner som fikk flere fiskere. Kommunene Porsanger, Sør-Varanger og Gamvik doblet antallet fiskere i perioden, mens Nordkapp, Lebesby og Tana hadde en økning på 40–55 prosent. Det er også kommuner med mindre økninger. Dette henger trolig sammen med at det har vært endringer i reguleringene av kongekrabbefisket. Disse setter vilkår om at fiskere og fartøy som skal delta i fangst av kongekrabbe i åpen kystgruppe må være bosatt i Øst-Finnmark.¹⁶⁹

¹⁶⁹ Fiskeridirektoratet: *Kongekrabbe (for yrkesfiskere)*. <https://www.fiskeridir.no/Yrkesfiske/Tall-og-analyse/Fiskere-fartoy-og-tillatelser/Om-statistikken-Fiskermanntallet> [hentedato 16.11.2019].

Det er også mindre økninger i antall registrerte fiskere i en del kommuner på Vestlandet, særlig i Hordaland, og på Sørlandet. Dette har trolig sammenheng med økt aktivitet i leppefisket.

15.6.2 Stabil sysselsetting i fiskeindustrien

Nærings- og fiskeridepartementet uttaler i intervju at det er viktig å se på fiskeindustrien når det er snakk om arbeidsplasser i fiskerierne. Tall fra Nofima viser at fiskeindustrien¹⁷⁰ sysselsatte om lag 11 500 personer i 2017. Om lag 50 prosent av årsverkene var innen slakting og bearbeiding av laks¹⁷¹, 32 prosent var innen produksjon av hvitfisk, årsverkene i pelagisk konsum utgjorde 10 prosent, mens de siste 8 prosentene besto av øvrig produksjon, blant annet reke- og krabbemottak.

Sysselsettingstallene for fiskeindustrien påvirkes av det store antallet av sesong- og deltidssysselsatte.¹⁷² Antall ansatte i den enkelte bedriften og sektoren kan derfor variere mye avhengig av når på året det telles.¹⁷³

Antall sysselsatte i fiskeindustrien nasjonalt har vært relativt stabilt samlet sett i perioden 2004–2017. Årsakene til dette er flere. Som følge av økte totalkvoter er den totale råstoffmengden større. Sjømat Norge opplyser i intervju at det også er etablert nye arbeidsplasser i villfiskindustrien de siste årene knyttet til sløyning av fisk, en aktivitet som tidligere ble gjort om bord på fiskefartøylene. Videre har det vært økt produksjon av oppdrettslaks, og dette har også bidratt til ny sysselsetting.¹⁷⁴

Tall fra Nofima viser at i et lengre tidsperspektiv, i perioden fra 2000 til 2017, er antallet sysselsatte i fiskeindustrien redusert med om lag 20 prosent.

Utviklingen i sysselsettingen er ikke lik i alle fylker. I enkelte fylker har sysselsettingen økt, mens den har gått ned i andre fylker. På kommunenivå finnes det ikke gode tall for sysselsetting i fiskeindustrien.

15.7 Fiskeindustrien

15.7.1 Strukturelle endringer i fiskeindustrien

Nedgang i fiskeindustribedrifter

Fiskeindustrien kan deles inn i den fangstbaserte villfisknæringen og lakseoppdrettsnæringen.¹⁷⁵ Tall fra Nofima viser at det har blitt færre fiskeindustribedrifter, både i villfisknæringen og i oppdrettsnæringen, i perioden 2004 til 2017, se Figur 51. Samlet er antall fiskeindustribedrifter redusert fra 555 i 2004 til 406 i 2017.

Ifølge Nofima er antall bedrifter i villfisknæringen redusert med om lag 25 prosent i perioden 2004 til 2017, fra 433 til 329. I 2017 produserte 296 villfiskbedrifter produkter til menneskelig konsum (konsumbedrifter), mens de resterende 33 produserte fiskemel og fiskeolje.¹⁷⁶

¹⁷⁰ Dette omfatter sysselsatte i villfiskindustrien og i industrien som slakter og foredler laks og ørret.

¹⁷¹ Antall sysselsatte i oppdrettsnæringen har økt over tid. Fordelingen av årsverk baserer seg på tall fra 2017.

¹⁷² Nofima (2018) *Driftsundersøkelsen i fiskeindustrien. Driftsåret 2015*. Rapport 31/2018.

¹⁷³ Talletidspunktet for SSBs statistikk er hentet fra andre uke i november hvert år (fjerde kvartal). Dette tidspunktet er vanligvis i høysesongen i pelagisk konsumindustri og i slakting og fordeling av laks og ørret, men i lavsesong i hvitfiskindustrien. Nofima har tidligere gjennomført en analyse som viste at tallet på sysselsatte i fiskeindustrien kan ha vært mellom 15000 og 16000 i første og andre kvartal i 2017, når det er høysesong i hvitfiskindustrien. Kilde: Nofima (2019).

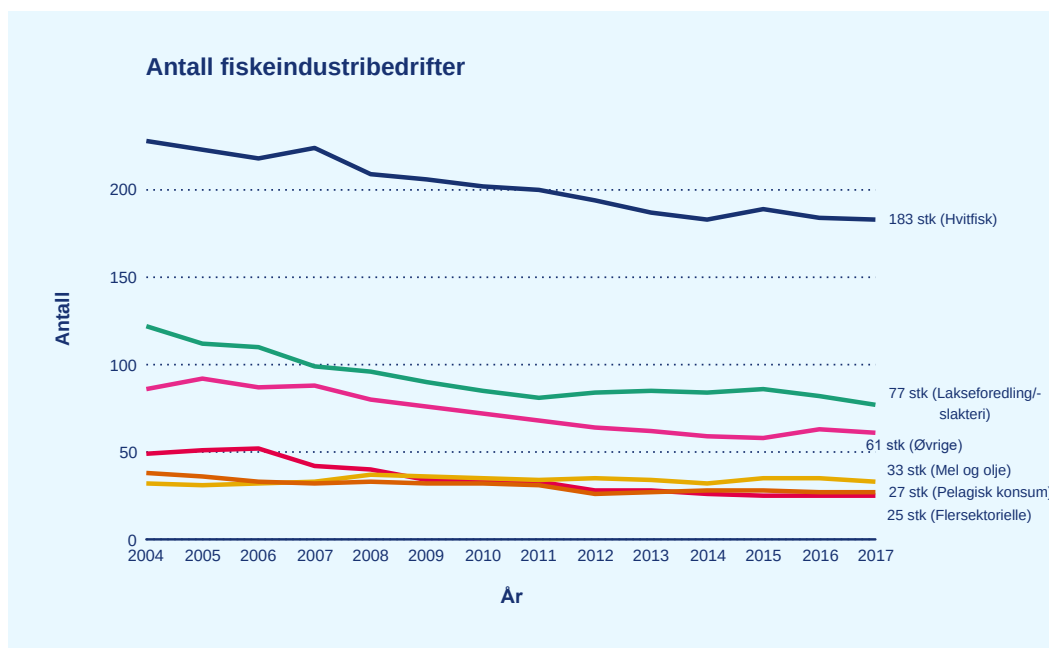
¹⁷⁴ Jf. Nærings- og fiskeridepartementet (2019) *Regjeringa sin strategi for heilårige arbeidsplassar i fiskeindustrien*.

¹⁷⁵ Det er store forskjeller mellom den fangstbaserte villfisknæringen og oppdrettsnæringen. Ifølge Meld. St. 10 (2015–2016) *En konkurransekraftig sjømatindustri* vil forskjellene gjelde både organisering og lønnsomhet. Organisasjonsmessig består oppdrettsnæringen av mange, ofte helintegreerte selskaper med eierskap langs hele verdikjeden, mens den fangstbaserte næringen har vært mer differensiert med atskilt eierskap i fangst og foredling.

¹⁷⁶ Jf. Nofima (2019). *Driftsundersøkelse i fiskeindustrien. Driftsårene 2016 og 2017*. Rapport 27/2019.

Figur 51 Utvikling i antall fiskeindustribedrifter

Figuren viser utvikling i antall bedrifter i ulike sektorer av fiskeindustrien i perioden 2004 til 2017. Flerspektorielle bedrifter driver med en kombinasjon av foredling av laks/ørret, foredling av hvitfisk og foredling av pelagisk fisk. Kategorien «Øvrige» består i hovedsak av bedrifter som jobber med skalldyr (reker, krabbe, skjell o.l.) og bedrifter som videreforedler.



Kilde: Nofima (2019)

Figur 51 viser at det har vært en nedgang i antall bedrifter innen alle former for konsumproduksjon i perioden 2004 til 2017. I villfisknæringen er hvitfiskindustrien¹⁷⁷ den største næringen målt i antall bedrifter. Hvitfiskindustrien omfatter bedrifter innen konvensjonell sektor, som klippfisk-, saltfisk- og tørrfiskprodusenter, ferskfis pakking/fersk filet, og fryst filet. Antall hvitfiskbedrifter er redusert fra 228 i 2004 til 183 i 2017, en nedgang på 20 prosent.¹⁷⁸

Nofima viser til at en rekke hvitfiskbedrifter har lagt om fra produksjon av filet til salg av fersk fisk eller produksjon av klippfisk.¹⁷⁹ Tall fra Nofima viser at antallet bedrifter som bare produserer filet av hvitfisk er redusert fra 23 i 2004 til 14 i 2017.

I produksjon av pelagisk fisk for konsum er antall bedrifter redusert med 30 prosent, fra 38 til 27, i samme periode. Nofima viser til at pelagisk konsumindustri har gjennomgått konsolidering på eiersiden de siste årene, og at de tre største aktørene på eiersiden sto for nesten 68 prosent av den landede mengden makrell, sild og lodde til konsum i Norge i 2017.¹⁸⁰

Den prosentvis største nedgangen i antall bedrifter har skjedd blant de flerspektorielle bedriftene, som driver med en kombinasjon av foredling av hvitfisk, pelagisk og oppdrettsfisk. I denne kategorien er antallet bedrifter halvert i perioden 2004 til 2017.

¹⁷⁷ Hvitfiskindustrien er definert som de bedriftene som har hvitfisk som sitt viktigste forretningsområde. Disse bedriftene kan også drive med annen produksjon, for eksempel bearbeiding av laks eller pelagisk fisk, men der hvitfisk må være den dominerende produksjonsformen.

¹⁷⁸ Nofima (2019) Driftsundersøkelse i fiskeindustrien. Driftsårene 2016 og 2017. Rapport 27/2019.

¹⁷⁹ Nofima (2017) Bruk av permitteringer og utenlandsk arbeidskraft i fiskeforedling. Nofima-rapport 21/2017.

¹⁸⁰ Nofima (2018) Driftsundersøkelse i fiskeindustrien. Oppsummering av lønnsomhet, sysselsetting og struktur i 2017.

I samme periode som det har blitt færre fiskeindustribedrifter, har det blitt flere landinger av fisk totalt, og landingene har blitt større. Fiskeindustribedriftene blir større, blant annet for å håndtere den økte råstoffmengden.¹⁸¹ Til dette kommenterer Nærings- og fiskeridepartementet at det er fri etablering og utvikling innen fiskeindustrien, i motsetning til fiskeflåten. Ifølge departementet kan dette ha betydning for struktur og lønnsomhet.

Fiskeindustrien er tilstede i hele landet, men flest bedrifter ligger i de nordligste fylkene, Nordland, Troms og Finnmark, og i Møre og Romsdal. Det har blitt færre konsumbedrifter i alle fylker i perioden 2004–2017, men den relative fordelingen mellom fylkene er i stor grad den samme som før.

15.7.2 Lønnsomhet i fiskeindustrien

Nofimas driftsundersøkelser¹⁸² for fiskeindustrien viser at lønnsomheten i fiskeindustrien har vært svak i en årrekke, særlig i konsumsektoren, som er den delen av fiskeindustrien som produserer produkter til menneskelig konsum.¹⁸³ Lønnsomheten er svakere i konsumsektoren enn i fiskeindustrien som produserer mel og olje, hvor lønnsomheten har økt over tid. I 2017 var driftsmarginen i konsumsektoren 1,8 prosent. I mel- og oljesektoren var den 5,5 prosent¹⁸⁴ samme år.

Nofima viser til at lønnsomheten i fiskeindustrien er bedre når lønnsomhet måles ved totalkapitalrentabilitet enn ved resultat- og driftsmargin. Dette skyldes lavere kapitalbinding i fiskeindustrien enn i mange andre fastlandsnæringer.

Det er store variasjoner i lønnsomheten mellom ulike bransjer i fiskeindustrien, og mellom enkeltbedrifter i samme bransje. Lønnsomheten varierer også mye fra år til år.

Nofimas driftsundersøkelser viser at innen hvitfiskindustrien var det bransjene tørrfisk og klippfisk som hadde best lønnsomhet i 2017, med en driftsmargin på henholdsvis 3,7 og 1,5 prosent. Filet- og saltfiskproduksjon av hvitfisk var spesielt lite lønnsom, med negativ driftsmargin i 2017. Filetproduksjon av hvitfisk har hatt særlig lav lønnsomhet over tid. Torsk er den viktigste arten innen hvitfisk, både i landet kvantum og i verdi, og har også relativt høy bearbeidingsgrad.¹⁸⁵ Torsken har derfor stor betydning både for fiskeindustrien og for mange av de fiskeriavhengige kystsamfunnene.¹⁸⁶

En analyse av verdiskapingen i villfisksektoren i fiskeindustrien gjennomført av Nofima viser at verdiskapingen har vært nesten uendret i perioden fra 2000 til 2015.¹⁸⁷ Verdiskapingen i villfisksektoren er ifølge Nærings- og fiskeridepartementet langt lavere enn verdiskapingen i fangst- og oppdrettssektoren.¹⁸⁸

15.7.3 Tilgang til råstoff

Tilgangen til råstoff er viktig for fiskeindustrien, som er avhengig av å få levert fisk fra fiskeflåten. Råvarekostnadene utgjør vanligvis om lag 75 prosent av kostnadene, og for bedriftene er det avgjørende for lønnsomheten å få tilgang til råstoff til riktig tid, av rett størrelse og av riktig kvalitet.¹⁸⁹ For fiskeindustrien er både det samlede volumet av råstoff og fordelingen av råstoff gjennom året viktig.

Analysen av utvikling i landinger av fisk viser at landingene har blitt større i gjennomsnitt, og at det er store sesongvariasjoner i de ulike fiskeriene. Utviklingen i fiskeflåten påvirker

¹⁸¹ Nofima (2018) *Strukturelle endringer i fiskeindustrien. Drivkrefter og konsekvenser*. Nofima-rapport 16/2018.

¹⁸² Nofima (2019) *Driftsundersøkelse i fiskeindustrien. Driftsårene 2016 og 2017*. Rapport 27/2019.

¹⁸³ Konsumsektoren omfatter også lakseslakting og -foredling.

¹⁸⁴ Det var særlig ett selskap med store tap i 2017. Ifølge Nofima hadde mel- og oljesektoren uten dette selskapet en samlet driftsmargin på 10,7 prosent i 2017.

¹⁸⁵ Nærings- og fiskeridepartementet (2019) *Regjeringa sin strategi for heilårige arbeidsplassar i fiskeindustrien*.

¹⁸⁶ Nofima (2018) *Strukturelle endringer i fiskeindustrien. Drivkrefter og konsekvenser*. Rapport 16/2018.

¹⁸⁷ Nofima (2018) *Driftsundersøkelse i fiskeindustrien. Driftsåret 2015*. Rapport 31/2018.

¹⁸⁸ Nærings- og fiskeridepartementet (2019) *Regjeringa sin strategi for heilårige arbeidsplassar i fiskeindustrien*.

¹⁸⁹ Jf. *Fisken og folket* (2016). Orkana forlag/Nofima.

bedriftenes tilgang på råstoff. Større fangster gir ofte behov for større mottakskapasitet. Når det bygges opp større kapasitet noen steder, vil konkurransen om råstoffet bli sterkere.¹⁹⁰ De naturlige sesongvariasjonene i fiskeriene påvirker også tilgangen på råstoff, særlig i hvitfisksektoren. Ifølge *Regjeringa sin strategi for heilårige arbeidsplassar i fiskeindustrien* (2019) ble 60 prosent av totalkvoten for torsk i 2018 landet fra januar til april. Det at råstofftilgangen er så sterkt sesongpreget, gjør det vanskelig for fiskeribedriftene å drive året rundt.

Sjømat Norge framhever i intervju at en differensiert fiskeflåte, med både små, mellomstore og større fartøy, er viktig for råstofftilgangen til fiskeindustrien. Særlig mellomstore fartøy er viktig for at det skal bli levert fisk hele året.

Det er vanlig at bedriftene i norsk fiskeindustri tar imot fisk over egen kai; det vil si at fiskemottak og fiskeindustrianlegg er tett koblet sammen. Dette er likevel ikke alltid tilfellet. Mye råstoff omsettes i andrehåndsmarkedet eller gjennom tilknyttede selskaper, og noen fiskemottak regnes ikke som fiskeforedlingsindustri.¹⁹¹ Sjømat Norge opplyser i intervju at det har vært en utvikling i retning av at stadig flere fiskemottak ikke er tilknyttet fiskeindustrien. Fisken blir i økende grad transportert til bearbeiding, både i Norge og i utlandet, og slik sett pågår det en spesialisering der skillet mellom mottak og produksjon/bearbeiding blir tydeligere.¹⁹²

Sjømat Norge har i sitt hørings svar til NOU 2016:26 *Et fremtidsrettet kvotesystem* påpekt at mengden tilgjengelig råstoff for industrien minsker som følge av integrasjon mellom fiskeflåten og fiskeindustri. Råstoff av fersk hvitfisk blir i økende grad omsatt gjennom lukkede kanaler, slik at fiskeindustrien er avskåret fra å konkurrere om dette.

Ifølge *Regjeringa sin strategi for heilårige arbeidsplassar i fiskeindustrien* (2019) er det et utviklingstrekk i hvitfisknæringen at rederier etablerer egen salgsvirksomhet på land og overtar fangsten direkte fra fiskefartøyene, uten at fisken blir gjort tilgjengelig for auksjon på ordinært vis.

Nofima peker på at det også kan være snakk om kontraktssalg, der rederiene selv står for videresalg.¹⁹³ Sjømat Norge viser til at «fritt tilgjengelig» råstoff av torsk, det vil si råstoff som ikke er integrert fra fiskeflåten til salg eller eksport, er redusert fra 79 prosent i 2013 til 58 prosent i 2018.¹⁹⁴ Ifølge direktøren ved Surofi har andelen råstoff som selges over auksjon i Norges Råfisklag og Surofi¹⁹⁵ falt fra 60 prosent til 40 prosent fra 2013 til 2017.¹⁹⁶

Aktivitetskravet i deltakerloven innebærer at industrien ikke kan integrere mot flåteleddet, men loven gir ingen begrensninger på integrasjon fra fiskeflåten mot fiskeindustrien. Ifølge Meld. St. 32 (2018–2019) *Et kvotesystem for økt verdiskaping. En fremtidsrettet fiskerinæring* innebærer dette at bedrifter eid av fiskerne kan oppnå en konkurransefordel gjennom å sikre tilgangen på råstoff, mens fiskeindustrien som ikke har samme mulighet til å integrere mot flåteleddet, kan miste muligheten til å konkurrere om dette råstoffet. Aktører i fiskeindustrien har imidlertid mulighet til å kjøpe seg inn som minoritetseier i fiskefartøy.

Fiskere starter eller kjøper fiskeindustrivirksomhet på land i økende grad, såkalt vertikal integrering mellom fiskeindustri og fiskeflåte. Nofima har gjennomgått Råfisklagets statistikk over kjøp av fersk hvitfisk fordelt på kjøpere i 2001 og 2017.¹⁹⁷ Gjennomganger viser at andelen av fersk hvitfisk som kjøpes av fiskere som har startet fiskeindustrivirksomhet har økt fra nær ingenting til 11 prosent av det samlede kjøpet. På

¹⁹⁰ Nofima (2018) *Strukturelle endringer i fiskeindustrien. Drivkrefter og konsekvenser*. Rapport 16/2018.

¹⁹¹ Nofima (2018) *Strukturelle endringer i fiskeindustrien. Drivkrefter og konsekvenser*. Rapport 16/2018.

¹⁹² E-post fra Sjømat Norge 11. desember 2019.

¹⁹³ Nofima (2018) *Strukturelle endringer i fiskeindustrien. Drivkrefter og konsekvenser*. Rapport 16/2018.

¹⁹⁴ Kontali analyse på oppdrag fra Sjømat Norge. Jf. e-post fra Sjømat Norge 11. desember 2019.

¹⁹⁵ Råfisklaget og Surofi er fiskesalgslagene som har ansvar for førstehåndsomsetningen av fisk fra Møre og Romsdal til Finnmark.

¹⁹⁶ Nofima (2018) *Strukturelle endringer i fiskeindustrien. Drivkrefter og konsekvenser*. Rapport 16/2018.

¹⁹⁷ Nofima (2018) *Strukturelle endringer i fiskeindustrien. Drivkrefter og konsekvenser*. Rapport 16/2018.

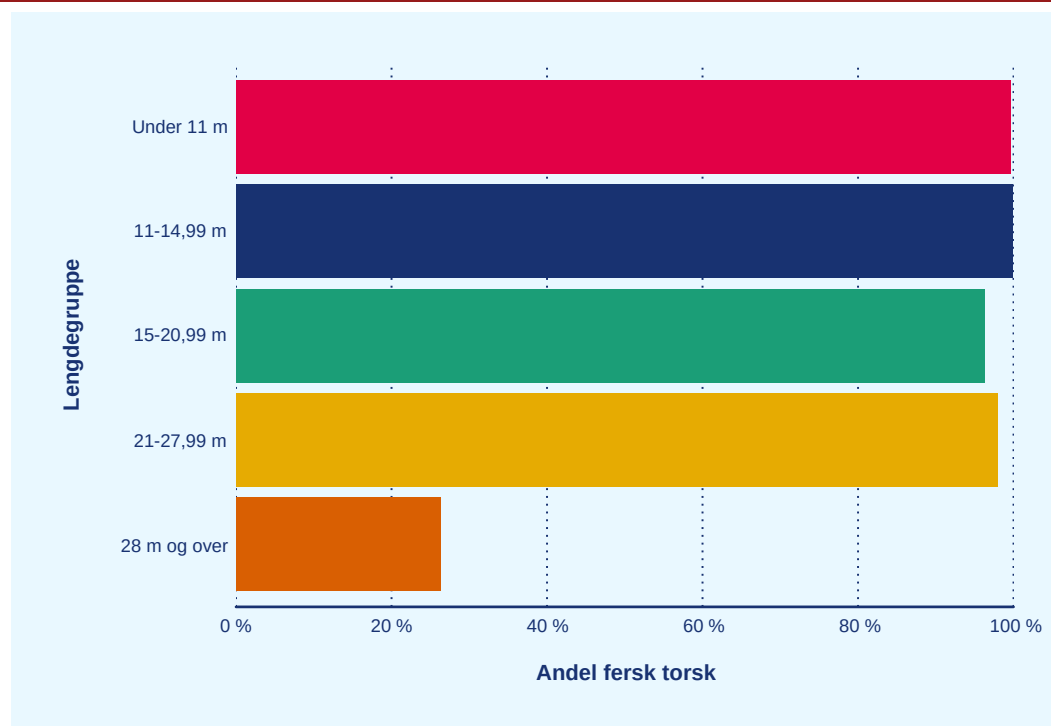
den måten sikrer de råstoff til sin nye virksomhet på land. Vertikal integrasjon skjer også ved at fiskeindustrien kjøper seg inn som minoritetseier i fiskeflåten, for på den måten å sikre bedre tilgang på råstoff for bedriften sin.

Ifølge *Regjeringa sin strategi for heilårige arbeidsplassar i fiskeindustrien* (2019) er et annet utviklingstrekk i hvitfiskindustrien at kapitaleiere med bakgrunn i laksenæringen kjøper seg opp i sektoren.

Fryst og ferskt råstoff

Fersk fisk blir bearbeidet i større grad enn fryst fisk, og er derfor viktigst for landindustrien. Mange anlegg har ikke fasiliteter for å tine fryst råstoff. Videre er fryst råstoff en global handelsvare, og den globale markedsprisen for slikt råstoff er høyere enn prisen for ferskt, ubearbeidet råstoff.¹⁹⁸

Figur 52 Andel av landet kvantum som er fersk torsk, i 2018, fordelt på lengdegruppe (faktisk lengde)



Kilde: Landings- og sluttseddelregisteret

I 2004 var 69,5 prosent av torsken som ble landet fersk. I årene som fulgte, sank denne andelen jevnt nedover, og i 2018 var den 62,4 prosent.¹⁹⁹ Figur 52 viser hvor stor andel av landingene av torsk i 2018 som består av ferskt råstoff. Fartøy under 28 meter største lengde leverte stort sett bare fersk fisk, mens i landinger fra fartøy over 28 meter var 26 prosent av kvantumet ferskt.

I dag benyttes frossen fisk blant annet i produksjon av saltfisk og klippfisk, og i mindre grad i produksjon av filet. Ifølge *Regjeringa sin strategi for heilårige arbeidsplassar i fiskeindustrien* kan økt bruk av fryst råstoff gi grunnlag for mer helårlig produksjon og sysselsetting i fiskeindustrien.

¹⁹⁸ Jf. Meld. St. 32 (2018–2019) *Et kvotesystem for økt verdiskaping. En fremtidsrettet fiskerinæring.*

¹⁹⁹ Jf. tall fra landings- og sluttseddelregisteret.

15.7.4 Ordninger for økt råstofftilgang

Ferskfiskordning og levendefangstordning

Myndighetene har opprettet flere ordninger innenfor kvotesystemet hvor formålet er å styrke landindustri.²⁰⁰ Myndighetenes virkemidler har i stor grad vært rettet mot å øke eller sikre tilgangen på råstoff, primært torsk. Ifølge *Regjeringa sin strategi for heilårige arbeidsplassar i fiskeindustrien* (2019) skal dette oppnås ved å stimulere til at kystflåten i større grad lander fisk hele året, noe som vil gi fiskeindustrien en jevnere råstofftilgang.

Ferskfiskordningen innebærer at fartøy som lander fersk fisk i bestemte perioder får en kvotebonus. Ordningen er innført primært for at det skal landes mer fersk torsk utenfor den intense vintersesongen, og er ifølge en evaluering den ordningen som har hatt best resultater når det gjelder å øke landingene av fersk torsk i andre deler av året enn når vinterfisket pågår.²⁰¹

Levendefangstordningen går ut på at når et fartøy lander torsk som kan lagres levende, blir fartøyets kvote trukket for en mindre mengde enn det fartøyet har levert. Ordningen er innført for å øke landinger, og dermed lagringen, av levende torsk.

Nofima evaluerte begge ordningene i 2017 på oppdrag fra Nærings- og fiskeridepartementet.²⁰² En hovedkonklusjon er at begge ordningene bidrar til at ordningenes primære mål nås. Hvilken tid av året ferskfiskordningen starter, har imidlertid betydning for hvordan den påvirker landingene av fersk fisk utover året. Det har også konsekvenser for den geografiske fordelingen av landinger. En tidlig oppstart er gunstig for foredlingsindustrien i Nordland, mens en senere oppstart, når torsken har vandret nordover, er gunstig for foredlingsindustrien i Finnmark. Dette gjelder særlig øst i fylket, der det er god tilgang på fisk utenom sesongen. Sjømat Norge trekker også fram i intervju at ferskfiskordningen har vært viktig for at industrien har hatt tilgang på råstoff av torsk og andre arter utover året. Levendefangstordningen gjelder mindre mengder fisk, og denne har derfor mindre effekt enn ferskfiskordningen.²⁰³

Pliktsystemet for torsketrålere

Formålet med pliktsystemet for industrieide torsketrålere, er å sikre anlegg som bearbeider fisk, stabil råstofftilførsel fra torsketrålflåten. Dette skal bidra til å skape en lønnsom fiskeindustri og samtidig skape og oppnå stabil sysselsetting og bosetting.

Pliktsystemet omfatter i dag tre plikter:

- Tilbudsplikten, som innebærer at eiere av enkelte fartøy med torsketrållatelse må tilby fangst for salg til en utpekt bedrift eller en bedrift på utpekt sted²⁰⁴
- Bearbeidingsplikten, som innebærer at anleggene som kjøper fangst under leveringsplikten, må bearbeide 70 prosent av torsken de har kjøpt under tilbudspliktordningen
- Aktivitetsplikten, som innebærer at fartøyeier til enkelte industrieide trålere har plikt til å opprettholde aktivitet på bestemte landanlegg fastsatt i konsesjonsvilkårene

Bakgrunnen for pliktsystemet var en forvaltningspraksis der det ble gitt dispensasjoner fra aktivitetskravet til fiskerivirksomheter som drev fiske etter torsk med trål. Denne praksisen ble senere nedfelt i *forskrift om leveringsplikt for fartøy med torsketrållatelse* (leveringspliktforskriften). Ifølge Meld. St. 32 (2018–2019) *Et kvotesystem for økt verdiskaping. En fremtidsrettet fiskerinæring* representerer dette et brudd med

²⁰⁰ Se tabell 2 i kapittel 10, som gir en oversikt over viktige endringer i kvotesystemet i perioden 2004 til 2018.

²⁰¹ Jf. Nofima (2017) *Evaluering av ferskfiskordningen og kvotebonus for levendefangst*. Rapport 27/2017.

²⁰² Nofima (2017) *Evaluering av ferskfiskordningen og kvotebonus for levendefangst*. Rapport 27/2017.

²⁰³ Jf. *Forskrift om regulering av fisket etter torsk, hyse og sei nord for 62° i 2019*. Det er satt av 16840 tonn til Ferskfiskeordningen (15000 tonn i lukket gruppe og 1840 tonn i åpen gruppe) og 3000 tonn til kvotebonus for levendelagring i 2019.

²⁰⁴ *Forskrift 12. september 2003 nr.1131 om leveringsplikt for fartøy med torsketrållatelse*. Forskriften stiller som krav at fartøy ilagt leveringsvilkår skal tilby 80 prosent av torskerråstoff og 60 prosent av hyseråstoffet til den eller de bedriftene/kommunene/regionene som er tilgodesett i konsesjonsvilkårene.

hovedlinjen i norsk fiskeripolitikk, som er at fiskefartøy skal være eid av aktive fiskere. Pliktsystemet er hjemlet i deltakerloven.

Om lag halvparten av torsketrålnes andel av torskekvoten er underlagt tilbudsplikten.²⁰⁵ Dette utgjorde over 50 000 tonn torsk i 2018.²⁰⁶

I tre tilfeller har rederier blitt løst fra tilbudsplikten gjennom en gjensidig avtale med den aktuelle kommunen og landanlegget. Fra 2010 begynte næringen å kjøpe seg fri fra aktivitetsplikten. I dag er det bare Havfisk ASA som har aktivitetsplikt ved seks av anleggene sine (Stamsund, Melbu, Hammerfest, Storbukt, Kjøllefjord og Båtsfjord).²⁰⁷

I 2016 ble pliktssystemet for torsketrålere evaluert av en ekspertgruppe på oppdrag fra Nærings- og fiskeridepartementet.²⁰⁸ I rapporten fra ekspertgruppen framgår det at dagens tilbudsplikt for trålerne i liten grad bidrar til intensjonen om at bedriftene skal kunne drive lønnsomt hele året. Videre framgår det at koblingen mellom industrianlegg og trålere falt bort etter at leveringsplikten ble erstattet av tilbudsplikten. Aktivitetsplikten innebærer at produksjonen ved anleggene må opprettholdes, men i evalueringen av pliktssystemet fra 2016 vises det til at aktivitetsplikten opprettholdes med tilkjørt råstoff fra kystflåten, ofte over lange distanser. Ekspertgruppen anbefalte å oppheve pliktssystemet, mot en omfordeling av ressurser.

Ifølge Meld. St. 32 (2018–2019) *Et kvotesystem for økt verdiskaping. En fremtidsrettet fiskerinæring* er det aller meste av det leveringspliktige råstoffet fryst, og fryst råstoff har som regel vesentlig høyere pris enn ferskt råstoff. Dette betyr at potensielle kjøpere må betale nær den globale markedsprisen for fryst fisk hvis de skal kjøpe leveringspliktig råstoff. Ifølge stortingsmeldingen er denne prismekanismen en del av forklaringen på hvorfor tilgodesette bedrifter kjøper lite råstoff for bearbeiding gjennom tilbudsplikten. I stortingsmeldingen går det også fram at tilbudsplikten har liten effekt på bearbeiding og aktivitet i de tilgodesette bedriftene, ettersom det er lite råstoff som omsettes over tilbudsplikten. I stortingsmeldingen blir det foreslått å opprettholde pliktssystemet, men med enkelte endringer.

15.7.5 Foredling av fisk i Norge

En stadig mindre andel av norsk fisk foredles innenlands. Tall fra Norsk Sjømatråd viser at andelen av den ubearbeidede fisken som gikk til eksport fra hvitfisksektoren, pelagisk sektor og havbruk var på 72 prosent i 2018, mot 67 prosent i 2010.²⁰⁹ Tall fra Nofima viser at det er en økning i eksport av både fersk og frossen torsk, i kvantum og prosent. Andelen fersk torsk til eksport har ifølge Nofima økt mest, fra i underkant av 10 prosent i 2011 til om lag 22 prosent i 2018. Andelen fryst torsk til eksport har økt fra litt under 20 prosent til om lag 25 prosent i den samme perioden.

Ifølge *Regjeringa sin strategi for heilårige arbeidsplassar i fiskeindustrien* (2019) er det hvitfisk som i størst grad blir bearbeidet i Norge. Om lag 70 prosent av sei og torsk og 25 prosent av hyse inngår i produksjon av bearbeidede produkter. Andelen bearbeidet hvitfisk har likevel falt, fra om lag 80 prosent i 1994 til 48 prosent i 2018. Innen pelagisk sektor har andelen som bearbeides i Norge økt, hovedsakelig som følge av økt bearbeiding av sild.

²⁰⁵ Vurdering av leveringsplikten, bearbeidingsplikten og aktivitetsplikten. Rapport fra en ekspertgruppe nedsatt av Nærings- og fiskeridepartementet, mai 2016.

²⁰⁶ Torsketrål hadde 30,8 prosent av totalkvoten for torsk på 356 418 tonn i 2018, det vil si 109 777 tonn.

²⁰⁷ Meld. St. 32 (2018–2019) *Et kvotesystem for økt verdiskaping. En fremtidsrettet fiskerinæring*.

²⁰⁸ Vurdering av leveringsplikten, bearbeidingsplikten og aktivitetsplikten. Rapport fra en ekspertgruppe nedsatt av Nærings- og fiskeridepartementet, mai 2016.

²⁰⁹ Norges Sjømatråd: *Sjømateksport for 99 milliarder i 2018*. <https://seafood.no/aktuelt/nyheter/sjomateksport-for-99-milliarder-i-2018/> [hentet dato: 11.09.2019].

Det norske kostnadsnivået, og spesielt arbeidskraftkostnaden, har stor betydning for hvor mye fisk som bearbeides i Norge.²¹⁰ Ifølge PwCs sjømatbarometer er også den lave lønnsomheten i fiskeindustrien en viktig årsak til den lave bearbeidingsgraden.²¹¹ Sjømat Norge peker i intervju på at innen hvitfisknæringen fører manglende kapasitet i sesongtoppene til at en del av fisken eksporteres ubearbeidet. De økte totalkvotene for torsk de senere årene har ikke ført til mer bearbeiding i Norge, ettersom torsken blir eksportert som hel frossen eller fersk fisk.²¹² En utvikling som gjør det mulig å automatisere filetering av makrell eller av små hvitfisk, vil ifølge Sjømat Norge kunne øke bearbeidingsgraden i Norge.

15.8 Flere fiskeriavhengige kommuner har redusert fiskeriaktivitet

Analysen av utvikling i landinger og struktur i fiskeindustrien viser at det blir færre og større bedrifter og mottak, og at de største mottaksanleggene mottok en større andel av landingene (andel av landet fisk) i 2018 enn i 2004. Dette fører til at fiskeriaktiviteten konsentreres på færre steder.

Nærings- og fiskeridepartementet uttaler i intervju at strukturering i fiskeflåten har bidratt til at fisketillatelser og virksomheten på land har blitt mer geografisk konsentrert, på den måten at fiskeindustrien og fiskemottak danner klynger noen steder og forsvinner fra andre steder. Ifølge Nærings- og fiskeridepartementet kan klyngedannelser og konsentrasjon av fiskemottak og fiskeindustri på land være uheldig for sysselsetting og bosetting i kystsamfunnene, med tanke på aktivitet langs hele kysten. Ifølge departementet kan det imidlertid være en fordel for industribedriftene at de er større når de konkurrerer i markedet om å selge sine produkter.

Det kommer fram i møter med representanter fra de to fiskerikommunene Bø i Vesterålen og Måsøy i Finnmark at fiskeriene er viktige for disse kommunene. Fiskeriene er svært viktige for arbeidsplasser, både i fiskeriene og i støttenæringer. For kommunens skatteinntekter er det viktig at de som jobber i fiskeriene, også bor i kommunen.

Analysen av fiskeriavhengige kommuner tar utgangspunkt i en analyse presentert i boka *Fisken og folket* (Nofima 2016).²¹³ Der defineres «fiskeriavhengige kommuner» som kommuner med en stor andel sysselsatte i fiske og/eller fiskeforedling.²¹⁴

Ifølge analysen i *Fisken og folket* ble det færre fiskeriavhengige kommuner i perioden 1990 til 2014, både i Nord-Norge og i resten av landet. På grunn av økte totalkvoter for fisk og økt aktivitet innenfor slakting og foredling av oppdrettsfisk ble imidlertid antallet fiskeriavhengige kommuner bare redusert fra 45 til 38 i Nord-Norge, og fra 34 til 24 i resten av landet. I den samme perioden ble det flere kommuner som hadde stor fiskeriaktivitet, men lav sysselsettingsandel i fiske og fiskeindustri. Dette indikerer at fiskerinæringen ble mer effektiv, og at fiskeriene fikk redusert betydning for sysselsetting og bosetting.

Ved analyse av utviklingen i fiskeriaktiviteten i kystsamfunn er det i hovedsak brukt data fra kystfiskeflåtens fiske etter torsk. Torsk er den viktigste arten innen hvitfisk, både i landet kvantum og i verdi. Torsk har også relativt høy bearbeidingsgrad. Torsken har derfor stor betydning både for fiskeindustrien og for mange av de fiskeriavhengige kystsamfunnene. Fersk fisk blir i større grad bearbeidet enn fryst fisk. Det kan derfor forventes en sterkere sammenheng mellom landinger av fersk fisk og sysselsetting der den landes, enn mellom landinger av fryst fisk og sysselsetting.

²¹⁰ Nofima (2008) *Rammebetingelser for lønnsomhet i norsk fiskeforedling - Empiriske funn og kunnskapshull*. Rapport 7/2008.

²¹¹ PwC (2019) *Sjømatbarometeret 2019*.

²¹² Torskekvotene har gått noe ned, etter en topp i 2014.

²¹³ *Fisken og folket* (2016). Orkana forlag/Nofima.

²¹⁴ I en «fiskeriavhengig kommune» utgjør sysselsettingen i fiske og fiskeforedling over 5 prosent av den totale sysselsettingen i kommunen. Slakting og foredling av oppdrettsfisk er inkludert i sysselsettingstallene.

15.8.1 Fiskeriavhengige kommuner har mistet fiskemottak

Tabell 11 Antall kommuner som har mistet eller fått mottak som tar mot fersk torsk mellom 2004 og 2018

Fylke	Fått flere mottak	Samme antall mottak	Fått færre mottak	Har mistet alle mottak	Total
Finmark	13,3 % (2)	33,3 % (5)	46,7 % (7)	6,7 % (1)	100 % (15)
Møre og Romsdal	18,2 % (2)	27,3 % (3)	27,3 % (3)	27,3 % (3)	100 % (11)
Nordland	8,7 % (2)	39,1 % (9)	43,5 % (10)	8,7 % (2)	100 % (23)
Troms	0 % (0)	36,4 % (4)	54,5 % (6)	9,1 % (1)	100 % (11)
Trøndelag	0 % (0)	60 % (3)	20 % (1)	20 % (1)	100 % (5)
Totalt	9,2 % (6)	36,9 % (24)	41,5 % (27)	12,3 % (8)	100 % (65)

Kilde: Landings- og sluttseddelregisteret

Tabell 11 viser at mange kommuner mistet fiskemottak for fersk torsk i perioden 2004 til 2018. Til sammen åtte kommuner mistet alle mottak som tok imot fersk torsk, og av disse var seks definert som fiskeriavhengige.²¹⁵ Videre var det 27 kommuner som har fått færre mottak, og av disse er 20 kommuner definert som fiskeriavhengige.²¹⁶ 24 kommuner hadde samme antall mottak i 2004 og 2018.²¹⁷ Bare seks kommuner fikk flere mottak i løpet av perioden.²¹⁸

Tre av kommunene som mistet alle mottakene ligger i Møre og Romsdal. To ligger i Nordland, én i Finnmark, én i Troms og én i Trøndelag. Enkelte av kommunene var ikke definert som fiskeriavhengige kommuner, slik som Harstad og Sortland. Seks av kommunene var definert som fiskeriavhengige kommuner.²¹⁹

Små fiskeriavhengige kommuner vil trolig vil være mer sårbare enn større kommuner når de mister mottak. Dette gjelder blant annet Kvalsund i Finnmark og Gildeskål i Nordland, som har mistet sine gjenværende mottak for torsk i perioden. Kvalsund og Gildeskål hadde i 2014 sysselsetting i fiske og fiskeforedling på henholdsvis 9 og 7 prosent. Herøy i Nordland og Kvænangen i Troms er små fiskeriavhengige kommuner som i perioden har gått fra henholdsvis to og tre mottak til ett gjenværende mottak hver.

15.8.2 Nedgang i andel landinger i noen fiskeriavhengige kommuner

Det kan være endringer i fiskeriaktivitet i en kommune som ikke kan observeres ved å se på endringer i antall mottak. En analyse av endringer i en kommunes andel av

²¹⁵ De åtte kommunene som har mistet alle mottak for fersk torsk er Kvalsund, Harstad, Sortland, Gildeskål, Frøya, Aukra, Giske og Herøy (Møre og Romsdal). Av disse er Kvalsund, Gildeskål, Frøya, Aukra, Giske og Herøy definert som fiskeriavhengige.

²¹⁶ De 27 kommunene som har fått færre mottak for fersk torsk er Aure, Berg, Berlevåg, Bodø, Båtsfjord, Flakstad, Gamvik, Hammerfest, Haram, Herøy i Nordland, Karlsøy, Kvænangen, Lenvik, Loppa, Moskenes, Måsøy, Rødøy, Skjervøy, Steigen, Sør-Varanger, Tromsø, Vestvågøy, Vikna, Værøy, Vågan, Øksnes og Ålesund. Av disse er følgende kommuner ikke definert som fiskeriavhengige: Aure, Bodø, Haram, Steigen, Sør-Varanger, Tromsø og Ålesund.

²¹⁷ De 24 kommunene som har samme antall mottak for fersk torsk er Andøy, Averøy, Brønnøy, Bø i Nordland, Dønna, Gáivuotna, Hadsel, Hasvik, Hitra, Kvæfjord, Lebesby, Leka, Meløy, Nesseby, Nordreisa, Porsanger, Roan, Sande i Møre og Romsdal, Sula, Sørfold, Torsken, Tysfjord, Vadsø og Vega. Av disse er følgende definert som fiskeriavhengige: Averøy, Bø i Nordland, Hadsel, Hasvik, Hitra, Lebesby, Nesseby, Roan, Torsken og Vega.

²¹⁸ De seks kommunene som har fått flere mottak er Fræna, Nordkapp, Røst, Smøla, Træna og Vardø. Alle disse, unntatt Fræna, er definert som fiskeriavhengige.

²¹⁹ Jf. *Fisken og folket* (2016). Orkana forlag/Nofima.

landingene (andel av landet kvantum) gir ytterligere informasjon om utviklingen i fiskeriavhengige kommuner.

Analysen av landingsmønsteret i punkt 15.44 viste at landingene ble konsentrert i enkelte kommuner. Analysen viste imidlertid også at det har vært nedgang i landingene i mange kommuner. I Nordland er det mange fiskeriavhengige kommuner, blant annet Røst, Vågan, Flakstad og Vestvågøy, som har nedgang i sin andel av landingene av fersk torsk.

Torsken kommune i Troms hadde en sysselsettingsandel i fangst og fiskeforedling på 28 prosent i 2018. Torsken har redusert sin andel av landingene av fersk torsk fra 3,4 prosent i 2004 til 0,9 prosent i 2018. Dersom kommunen hadde hatt samme andel av landingene i 2018, hadde det blitt landet 2 332 tonn mer torsk. Dette tilsvarer en fangstverdi på om lag 45 millioner kroner.²²⁰ Torsken hadde det samme antallet mottak i 2018 som i 2004. Herøy i Nordland, som har fått færre mottak i perioden, har redusert sin andel av landingene av fersk torsk med 90 prosent fra 2004 til 2018.

15.8.3 Enkelte fiskeriavhengige kommuner har mistet fiskeindustri

Det har blitt færre kommuner som har villfiskindustri. En analyse av data om fiskeindustribedriftene viser at til sammen 147 kommuner har eller har hatt villfiskindustri i perioden 2004–2017.

Noen kommuner har fått villfiskindustri, men flere har mistet. Det er 29 kommuner som har mistet all fiskeindustri i perioden 2004 til 2017. Blant disse kommunene er Aukra i Møre og Romsdal og Kvænangen i Troms, som er definert som fiskeriavhengige kommuner.²²¹ En annen fiskeriavhengig kommune som har mistet all villfiskindustri, er Loppa i Finnmark.

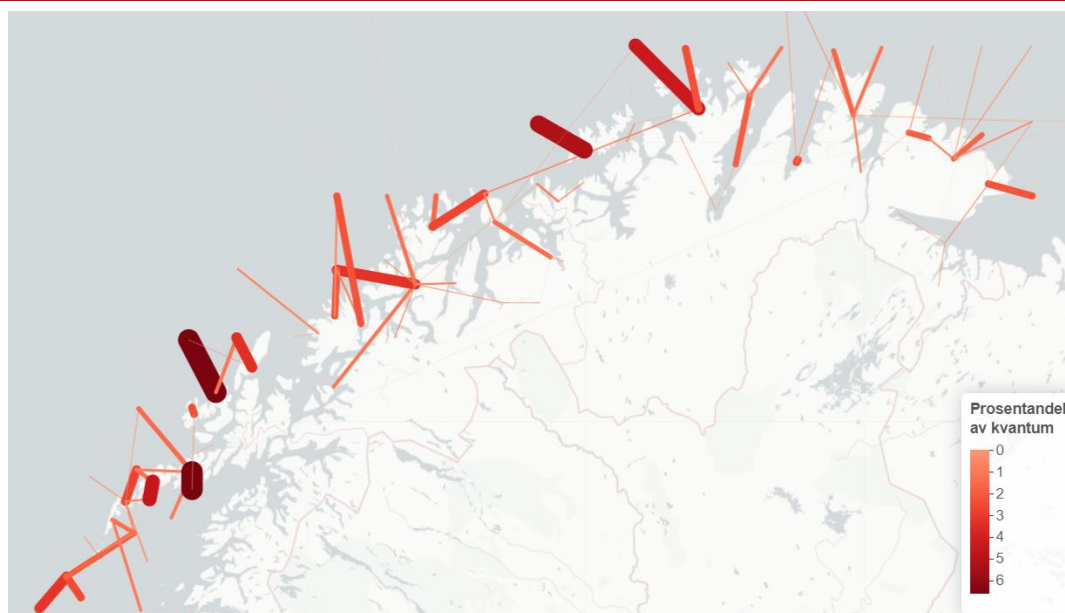
15.8.4 Det er gjensidig avhengighet mellom den minste kystflåten og kystsamfunnene

De mindre fartøyene er mindre mobile enn større fartøy; det vil si at de ikke kan gå så langt for å fiske. Figur 55 viser at fartøy i gruppen under 11 meter faktisk lengde fisker nær kysten og i hovedsak lander fangsten nær fiskefeltet.

²²⁰ 233 206 tonn / 100 = 2 332 tonn. Multiplisert med en gjennomsnittspris på 19,4 kroner per kg tilsvarer dette 45 millioner kroner.

²²¹ Jf. *Fisken og folket* (2016). Orkana forlag/Nofima.

Figur 53 Landinger av torsk fra fartøy under 11 meter faktisk lengde i 2018, sett opp mot fangstfelt



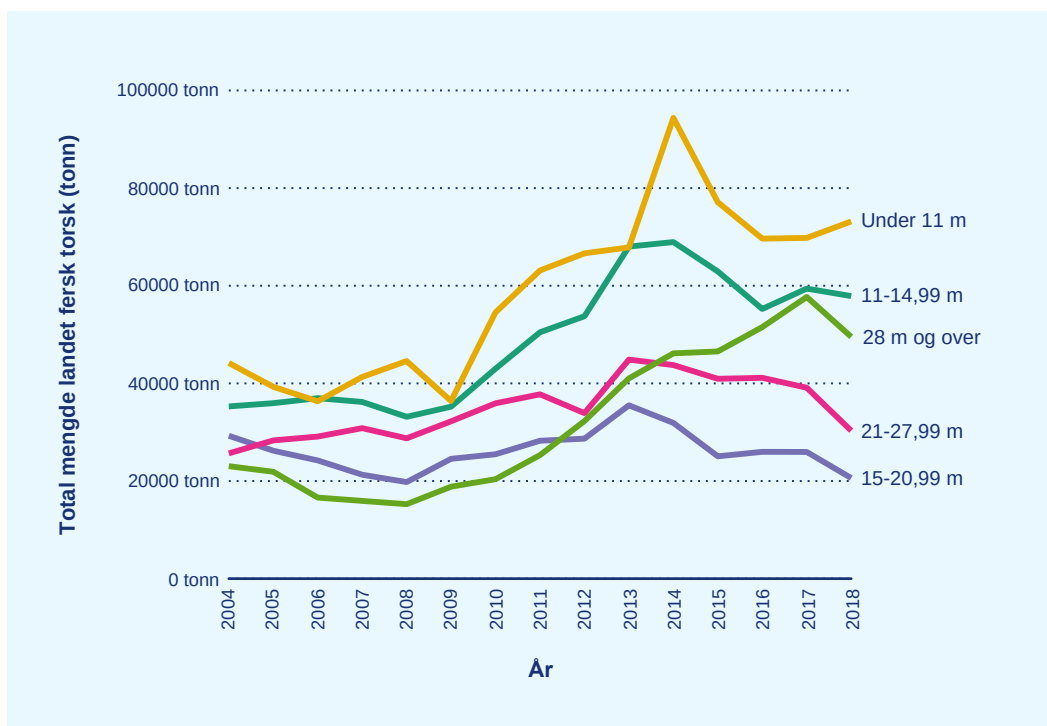
Kilde: Landings- og sluttseddelregisteret

At små fartøy lander mye fangst i hjemkommunen kan henge sammen med fiskerens tilhørighet til det lokale fiskemottaket og at de små fartøyene er mindre mobile enn de større fartøyene. I møter med fiskere i to kommuner kom det fram at hvor de lander er avhengig av nærhet (praktiske forhold), pris og service (hvordan fisker blir behandlet av kjøper).²²²

En analyse av sammenhengen mellom hvor eieren av et fartøy med fisketillatelse bor, og hvor fisken landes, kan gi informasjon om hvilken betydning hjemkommunen har for hvor fartøyene lander fisken.

²²² Bø kommune og Måsøy kommune.

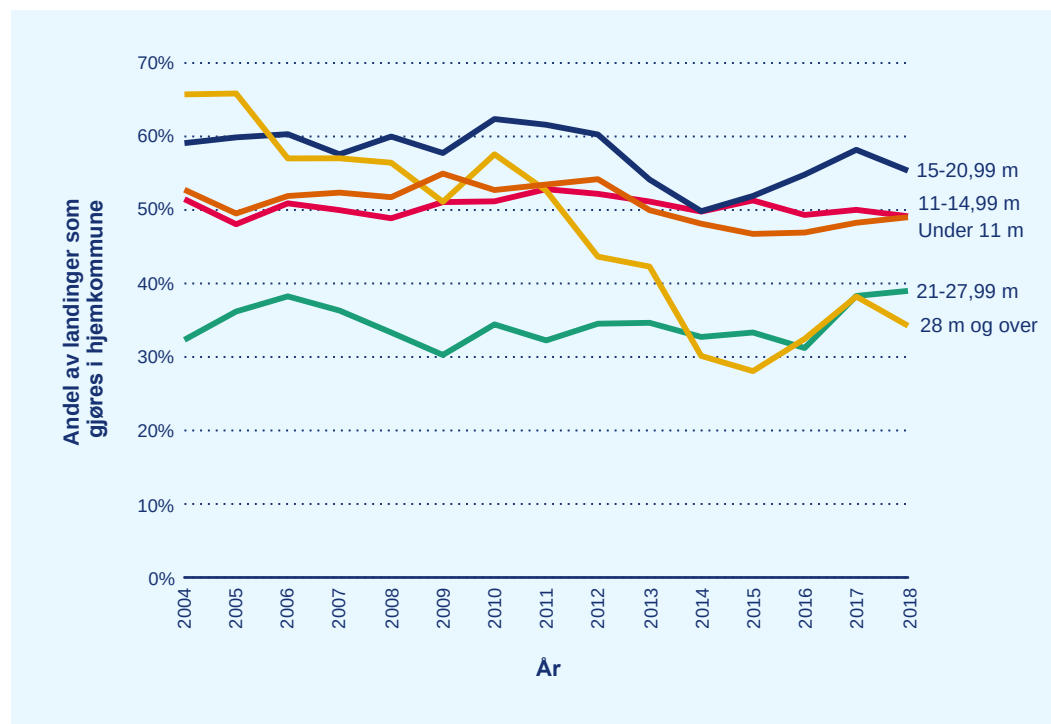
Figur 54 Totalt landet kvantum av fersk torsk, fordelt på lengdegruppe (faktisk lengde)



Kilde: Landings- og sluttseddelregisteret

For industrien på land er det viktig hvor mye råstoff som er tilgjengelig totalt. Som følge av økte totalkvoter ble det landet om lag 75 000 tonn mer fersk torsk i 2018 enn i 2004. Figur 54 viser at fartøy under 11 meter faktisk lengde lander mest ferskt råstoff av torsk. I 2018 utgjorde dette 73 000 tonn, det vil si omtrent 31 prosent av all fersk torsk. Sammen med gruppen av fartøy mellom 11 og 14,9 meter lander fartøy under 11 meter om lag 55 prosent av den totale mengden ferskt råstoff.

Figur 55 Andel av landet fersk torsk som leveres til hjemkommune, fordelt på lengdegruppe (faktisk lengde)



Kilde: Landings- og sluttseddelregisteret

Figur 55 viser at i fisket etter torsk har de største fartøyene over 21 meter faktisk lengde svakere tilknytning til hjemkommunen enn mindre fartøy. Gruppen over 21 meter omfatter i tillegg til større kystfartøy også havfiskefartøy. Fartøy under 21 meter lander en større andel av fangsten i hjemkommunen. De fleste grupper landet en mindre andel av fangsten i hjemkommunen i 2018 enn i 2004. Særlig stor nedgang er det i gruppen av fartøy over 28 meter.

Fiskeridirektoratet uttaler også i intervju at fartøyene under 15 meter er viktige for landinger av fangst i kystsamfunnene. Nærings- og fiskeridepartementet oppgir i et høringsnotat om sjarkflåten i 2018 at den minste kystflåten har stor betydning for leveransene av råstoff fra hvitfisk i de indre fjordstrøkene i nord, og i området rundt Bergen. De minste fartøyene er ifølge departementet gjerne de som er mest lojale mot det lokale fiskebruket, selv om disse også kan levere andre steder under sesongfiskeriene. Av denne grunn er den minste flåten av stor betydning for lokal, småskala fiskeindustri.

Fiskeridirektoratet har i et høringsvar fra 2016 også trukket fram at små landanlegg er avhengig av at det fortsatt finnes en flåte av mindre fartøy.²²³ Oppbygging av svært store og havgående fartøy i kystgruppen gjør at det i mange tilfeller vil landes større fangster enn det de minste anleggene kan ta imot. Fiskeridirektoratet påpeker også at dersom de minste landanleggene forsvinner kan dette ha negative virkninger for flåten med fartøy med hjemmelslengde under 11 meter. Denne minste, og minst mobile flåten, er ifølge Fiskeridirektoratet avhengig av at det finnes fiskemottak i rimelig nærhet til de lokale fiskefeltene. I områder der det ikke lenger finnes fiskemottak som kan ta imot fangstene kan eiere av fartøy i den minste flåten bli tvunget til å selge fartøyene eller flytte. I møte

²²³ Fiskeridirektoratet (2016) Høringsvar - hevet kvotetak for kystflåten med hjemmelslengde 11 (13) meter og over, 12. februar 2016.

med representanter for en fiskeriavhengig kommune kom det også fram at det er viktig for de minste fartøyene at det finnes mottak i kommunen.²²⁴

²²⁴ Bø kommune.

16 Prosessen med å endre kvotesystemet

I perioden 2004–2018 har det skjedd endringer i kvotesystemet. Dette kapitlet redegjør for sentrale forhold som kan påvirke regelverksprosessen og hvordan utvalgte viktige endringer i regelverket har skjedd.

Når myndighetene gjør endringer i kvotesystemet, vil endringene påvirke fiskeflåten. Endringer i kvotetakene vil for eksempel påvirke hvor fort og på hvilken måte antall fartøy i fiskeflåten reduseres. Disse endringene vil igjen kunne påvirke sysselsettingen og bosettingen i kystsamfunn.

16.1 Relevante føringer²²⁵

- Før forskrifter blir innført, endret eller opphevet skal saken være så godt opplyst som mulig, og interesserte skal gis anledning til å uttale seg. Dette skjer gjennom at departementet
 - utreder og vurderer virkningene av aktuelle tiltak, og identifiserer alternative tiltak
 - involverer dem som er berørt av tiltaket tidlig i utredningsprosessen og samordner berørte myndigheter
- Fiskerimyndighetenes vurderinger og beslutninger skal være innenfor en bærekraftig ramme, bygge på en helhetlig tilnærming og være basert på grundig kunnskap.
- Konsekvenser for distriktene ved for eksempel fordeling av den nasjonale kvoten på ulike grupper, eller ved fordeling av distriktskvote, må utredes i forbindelse med de ulike tiltakene eller reguleringene.
- Avgjørelsene myndighetene tar, skal balansere en rekke ulike interesser og ta hensyn til både en langsiktig forvaltning av ressursene og ulike behov i næringslivet og i distriktene.

16.2 Oppsummering

Det er stor grad av fullmaktslovgivning i fiskeriforvaltningen, regelverket er komplekst og skal oppfylle mål som kan være i konflikt med hverandre. Det er mange aktører som har store økonomiske interesser i fiskeriene, og det er stilt spørsmål om regelverkets legitimitet.²²⁶

Innføringen av strukturkvoteordningen er den viktigste endringen i regelverket i perioden 2004–2018. Til strukturkvoteordningen hører flere virkemidler som har til hensikt å begrense effektiviseringstakten/struktureringstakten og omfordeling av ressurser. Blant disse virkemidlene er kvotetak, regionale bindinger og avkortning.

I perioden som er undersøkt har myndighetene blant annet endret kvotesystemet ved å

- heve kvotetakene
- utvide mulighetene til å overføre fisketillatelser og strukturkvoter mellom fylkene ved å endre fylkesbindingen til en landsdelsbinding
- åpne for at fartøyeier i større grad skal stå fritt til å utforme fartøyet sitt
- innføre samfiskeordningen for fartøy under 11 meter
- innført ordninger som åpner for at kvotene midlertidig kan fiskes med andre fartøy enn de formelt tilhører
- mulig å overdra fisketillatelse uten å samtidig overdra fartøyet

²²⁵ Se kapittel 9 *Revisjonskriterier*.

²²⁶ Spørsmålet om kvotesystemets legitimitet kom blant annet opp i arbeidet med NOU 2016:26 *Et fremtidsrettet kvotesystem*.

16.3 Forhold som påvirker regelverksprosessen

16.3.1 Fullmaktslovgivning

I et system med fullmaktslovgivning angir lovene på området formål og rammer for forvaltningen, mens konkrete reguleringer angis i forskrift. Kvotesystemet er i stor grad basert på fullmaktslovgivning, og det innebærer at det i større grad er opp til regjeringen om regelendringer skal legges fram for Stortinget.

Nærings- og fiskeridepartementet uttaler i intervju at den omfattende bruken av fullmaktslovgivning på fiskeriområdet er begrunnet med at det er behov for raske endringer i regelverk som følge av utviklingen i fiskeriene i løpet av året eller som følge av biologiske endringer i havet. Denne begrunnelsen mener departementet først og fremst gjelder reguleringen av de ulike fiskeriene gjennom året (reguleringsforskrifter). Departementet mener de fleste av endringene som er presentert i listen over viktige endringer i kvotesystemet, jf. tabell 2, er mindre relevante for begrunnelsen om «raske endringer».

Departementet uttaler i intervju at skillet mellom regler i lov og regler i forskrift er begrunnet i hva som er en hensiktsmessig arbeidsdeling mellom forvaltningen og Stortinget. Departementet peker på at bakgrunnen for at enkelte av endringene som knytter seg til strukturpolitikken, ikke er stortingsbehandlet, henger sammen med at arbeidsdelingen på dette området er forankret i St.meld. nr. 21 (2006–2007) *Strukturpolitikk for fiskeflåten* (strukturemeldingen). Departementet viser til at det i denne meldingen omtales hvilke endringer i strukturkvoteordningene som regjeringen vil vurdere som en del av en vedvarende prosess.

Nærings- og fiskeridepartementet uttaler i intervju at etter strukturemeldingen i 2007 har ulike regjeringer endret kvotetaket i ulike fartøygrupper seks ganger, fire ganger i fartøygrupper i havfiskeflåten, og to ganger for kystflåten. I et av tilfellene, da kvotetakene for kystflåten ble hevet i 2013, ble det lagt fram en sak for Stortinget. Ifølge Nærings- og fiskeridepartementet gjelder endringer i kvotetakene alltid endringer i forskrifter som er forankret i fullmaktslovgivning, og endringene er også på denne måten i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger.

16.3.2 Målkonflikter i fiskeripolitikken

I forarbeidene til havressursloven er det vist til at det sentrale forvaltningsprinsippet er å sikre at forvaltningen er bærekraftig.²²⁷ Videre går det fram av forarbeidene at myndighetenes beslutninger skal veie en rekke ulike interesser mot hverandre, og ta hensyn til både en langsiktig forvaltning av ressursene og ulike nærings- og distriktshensyn.

Departementet uttaler i intervju at de mener at det kan være konflikt mellom målet om økt lønnsomhet i fiskeflåten og sysselsetting og bosetting i kystsamfunnene. Departementet viser videre til at lønnsomhet i fiskeflåten likevel er viktig for sysselsetting og bosetting, for uten en flåte som lander fisk blir det heller ingen arbeidsplasser i fiskeindustrien. Lønnsomhet i fiskeindustrien og i fiskeflåten er grunnleggende for å sikre aktivitet i kystsamfunnene.

I NOU 2016: 26 står det at når hensynet til lønnsomhet og hensynet til kystsamfunnene har stått i motsetning til hverandre, har myndighetene i norsk forvaltningspraksis valgt å la lønnsomheten i næringen være førende.

Nærings- og fiskeridepartementet uttaler i intervju at deres oppgave er å bidra til en riktig balanse mellom lønnsomhet på den ene siden og sysselsetting og bosetting i

²²⁷ Ot. prp. nr. 20 (2007–2008) Om lov om forvaltning av villlevende marine ressursar (havressurslova).

kystsamfunnene på den andre, i den utstrekning disse hensynene trekker i ulik retning. Departementet viser til at ulike regjeringer vil ha ulik prioritering innenfor formålsbestemmelsen i havressursloven. Ifølge departementet gir formålsbestemmelsen adgang til å vektlegge det ene hensynet framfor det andre i ulike sammenhenger, slik at det i sum blir en balanse.

Fiskeridirektoratet påpeker i intervju at den rasjonaliseringen som struktureringen i flåten innebærer, i utgangspunktet kan stå i motstrid til formålsparagrafen i havressursloven, som sier at fiskeriene skal medvirke til sysselsetting og bosetting i kystsamfunnene. Samtidig peker direktoratet på at uten lønnsomme bedrifter som kan tilby konkurransedyktig lønn vil sektoren heller ikke kunne bidra til sysselsetting og bosetting. Fiskeridirektoratet viser til at myndighetene har iverksatt tiltak som motvirker en ukontrollert utvikling i strukturerings, slik som avkortning ved strukturerings, fylkesbindinger (nå landsdelsbinding), fastsettelse av kvotetak, og eierkonsentrasjonsbegrensninger. Dette har ifølge Fiskeridirektoratet bidratt til å opprettholde fordelingen av fartøy og sysselsetting på fylkesnivå. Det har likevel vært store endringer på kommunenivå, i den forstand at aktiviteten har økt i en del kommuner, mens den er redusert i andre. Alt i alt mener Fiskeridirektoratet at fiskeriforvaltningen har lyktes med å balansere hensynet til økt lønnsomhet i næringen med fordelingshensyn og hensynet til kystsamfunnene.

16.3.3 Dialogen med næringsorganisasjoner i regelverksprosessen

Nærings- og fiskeridepartementet uttaler i intervju at de har mange møter med næringen, og ofte i faste rammer som de årlige reguleringsmøtene. Departementet har møter med Fiskarlaget, Kystfiskarlaget, Pelagisk forening, Sjømat Norge, Sjømatbedriftene og salgslagene. Videre møter også den politiske ledelsen i departementet næringen ofte. Nærings- og fiskeridepartementet opplever kontakten med næringen som god. Ifølge departementet har organisasjonene en åpen og ærlig tone, og gir konstruktive og godt bearbejdede innspill til høringer med videre som departementet opplever er godt forankret i organisasjonene.

Fiskeridirektoratet opplyser i intervju at de har tett kontakt med representanter for fiskerinæringen om behovet for endringer i regelverket, og at mange endringer i regelverket er kommet etter initiativ fra næringen. Ifølge direktoratet vil næringen vanligvis ta opp saken direkte med Nærings- og fiskeridepartementet dersom det er uenighet mellom direktoratet og næringen. Fiskeridirektoratet opplyser at enkelte endringer som departementet gjør etter påtrykk fra næringen skjer raskt. Ifølge Fiskeridirektoratet er heving av kvotetak og utvidelse av størrelses- og lasteromsbegrensninger eksempler på endringer som er initiert av næringen.

I forbindelse med oppfølgingen av NOU 2006: 16 og den etterfølgende behandlingen av St. meld. nr. 21 (2006–2007) *Strukturpolitikk for fiskeflåten* utredet departementet innføringen av en samfiskeordning. Med bakgrunn i utredningen foreslo departementet at ordningen ikke ble innført.²²⁸ Norges Fiskarlag ønsket samfiskeordning, og muligheter for samfiske for fartøy med ulike eier ble derfor likevel innført i 2010. Etterhvert ønsket Norges Fiskarlag å utvide ordningen til en samfiskeordning for fartøy med samme eier (samfiske med seg selv).²²⁹ I referatet fra reguleringsmøtet 16. og 17. november 2010 framgår det at Fiskarlaget så på en samfiskeordning for fartøy med samme eier som en håndrekning til fartøy som ikke har tilbud om å strukturere, og mente ordningen kunne være med på å lette hverdagen til mange fiskere. I det samme referatet framgår det også at Fiskeridirektoratet verken ønsket en samfiskeordning med ulike eiere, eller en

²²⁸ Jf. brev fra Fiskeri- og kystdepartementet til Norges Fiskarlag og Noregs Kystfiskarlag 22. januar 2009.

²²⁹ Jf. Brev fra Fiskeri- og kystdepartementet 12. februar 2010. *Høringsbrev - Samfiske for kystflåten under 11 meter hjemmelslengde i fisket etter torsk, hyse og sei nord for 62 grader nord.*

samfiskeordning med samme eier. Samfiskeordningen med fartøy med samme eier (samfiske med seg selv) ble likevel innført i 2011.

Etter at kvoteutnyttelsesbestemmelsene ble lempet på i 2010, ytret næringen etter hvert ønske om å få kunne benytte leiefartøy i forbindelse med utskifting av fartøy.²³⁰ Leiefartøy ved kontrahering av nybygg er i så måte også et eksempel på en endring som ble innført etter initiativ fra næringen.

16.3.4 Fiskeriregelverkets kompleksitet

Kompleksiteten i kvotesystemet og det tilhørende regelverket kan gjøre det vanskelig å føre en åpen og allmenn debatt om fordelingen av de nasjonale kvotene og hvilke virkemidler som egner seg for å nå målene med kvotesystemet.

I NOU 2016: 26 *Et fremtidsrettet kvotesystem* står det at dagens kvotesystem er komplekst og uoversiktlig, og dermed vanskelig å forstå for allment interesserte. Ifølge utredningen gjør dette at det er vanskelig å komme fram til gode og avklarende politiske kompromisser om mål og praktisk politikk ovenfor næringen.

Nærings- og fiskeridepartementet uttaler i intervju at det samlede fiskeriregelverket er komplekst og kan fremstå som uoversiktlig. Ifølge departementet er regelverket lite tilgjengelig for de som har behov for å være orientert om hele kvotesystemet. Departementet mener imidlertid at for den enkelte fisker, som bare forholder seg til «sin» del av regelverket, er ikke regelverket nødvendigvis så komplekst. Departementet mener regelverket fungerer godt, til tross for kompleksiteten.

Nærings- og fiskeridepartementet uttaler i intervju at de arbeider med å forenkle regelverket slik at det samlet sett skal framstå som mindre komplekst og uoversiktlig.

16.3.5 Fiskeriregelverkets legitimitet

I NOU 2016: 26 er det problematisert at kvotetildelingen ikke er transparent og mulig å forstå for allment interesserte, og at dette utfordrer legitimiteten til systemet. Ifølge utvalgets rapport innebærer legitimitet at kvotesystemet oppfattes som rimelig og rettferdig for de berørte næringsutøverne og kystsamfunnene og for samfunnet forøvrig. I utredningen står det at dette ikke nødvendigvis er det samme som at systemet er den foretrukne løsningen for de nevnte aktørene, men at systemet samlet sett er akseptabelt for samfunnet gitt alle hensynene som skal tas. Videre står det i utredningen at det i et legitimt kvotesystem også er samsvar mellom målsettingene som er satt og reguleringene som faktisk blir innført. Et kvotesystem med høy legitimitet legger opp til en formålstjenlig fordeling av positive samfunnseffekter. I NOU 2016: 26 framkommer det at dette innebærer at kvotesystemet må være effektivt og fleksibelt for næringsaktørene, men også for fellesskapet, gjennom størrelsen på det bidraget næringen gir til samfunnet generelt, og kystsamfunn spesielt.

I forbindelse med utvalgets arbeid med NOU 2016:26 ble det bestilt en utredning om legitimitetsspørsmålet i norske fiskerier.²³¹ I utredningens sammendrag står det at legitimitet angår relasjonen mellom styrende og styrte, nærmere bestemt om styringsinngrep har oppslutning blant de som berøres av dem. I fiskeriene er de sentrale legitimitetsutfordringene i spenningsforholdet mellom to ulike forventninger til sektoren. På den ene siden gjelder det fiskerienes tradisjonelle rolle som samfunnsbærende næring langs kysten. På den andre siden gjelder det kravet til at fiskerisektoren må ha konkurransekraft og være lønnsom. I rapporten framkommer det at disse forventningene i økende grad står i motsetning til hverandre.

²³⁰ Se for eksempel brev fra Fiskebåt til Fiskeri- og kystdepartementet av 1. desember 2010.

²³¹ P. Holm (Norges fiskerihøgskole, Universitetet i Tromsø – Norges arktiske universitet) og E. Henriksen (Nofima): *Om legitimitetsspørsmål i ressurs og kvotepolitikk*. Nofima-rapport nr. 20/2016.

Naturressursgruppen, Det juridisk fakultet ved Universitetet i Oslo, ved Kirsti Strøm Bull og Hans Jacob Bull ble bedt av utvalget som skrev NOU 2016: 26 om å kommentere på utredningen om legitimitetsspørsmålet i norske fiskerier. Kirsti Strøm Bull og Hans Jacob Bull knytter legitimitetsutfordringen opp mot den utstrakte bruken av fullmaktlovgivning på området. I deres særuttalelse står det at det har vært uheldig at myndighetenes tiltak fra 1990 ikke har vært forankret i en nøye forberedt lovgivning, men har vært basert på fullmaktlovgivning, og der (nødvendige) midlertidige tiltak i en krisesituasjon har gått over i permanente ordninger uten noen prinsipiell diskusjon.²³² Dermed har de grovskårne løsningene som kanskje var nødvendige i en kritisk oppstartsfase, ikke blitt nærmere vurdert og eventuelt justert. Det er også uheldig at det formelle regelverket ikke avspeiler de reelle problemene som reiser seg ved den reguleringen som er truffet.

Etter deres oppfatning vil en mest mulig fullstendig regulering av fiskerisektoren, forankret i lov, og med grunnlag i grundige forarbeider og drøftelser blant interesserte parter og til slutt i Stortinget, i betydelig utstrekning sikre at reguleringen får en legitimitet blant de involverte partene.

16.4 Slik har regelverksendringene skjedd

16.4.1 Innføringen av strukturkvoteordningen i kystflåten

Strukturkvoteordningen er en markedsbasert ordning der fiskerne selv gjør avtaler om kjøp og salg av kvoter/fisketillatelser under gitte betingelser.²³³ Innføringen av strukturkvoteordningen i kystflåten har forløpt på følgende måte:

- Innføringen av strukturkvoteordningen i kystflåten ble første gang behandlet i Stortinget i 2003. Ordningen ble innført i 2004 for kystflåten over 15 meters hjemmelslengde.
- I 2005 ble det innført en strukturpause som innebar at det fra 31. desember 2005 ikke lenger ble behandlet søknader om tildeling av strukturkvote. I strukturpausen ble det opprettet et utvalg som skulle gjennomgå strukturtiltakene. Strukturutvalget leverte utredningen sin i august 2006 (NOU 2006: 16).
- Stortinget behandlet på nytt strukturkvoteordningen gjennom å bli forelagt St. meld. nr. 21 (2006–2007) *Strukturpolitikk for fiskeflåten* (strukturmeldingen). Strukturkvoteordningen i kystflåten ble deretter gjeninnført i 2007. I 2007 ble kvotetaket senket og det ble innført tidsbegrensing for strukturkvotene. Med virkning fra kvoteåret 2008 ble ordningen også utvidet til å gjelde fartøy over 11 meters hjemmelslengde i kystflåten.

Endring av kvotetak for kystflåten

Strukturkvoteordningen har begrensninger for hvor stor kvote av et fiskeslag et fiskefartøy kan tildeles. Dette kalles kvotetak. Kvotetakene har blitt endret flere ganger i perioden, se tabell 7 *Oversikt over kystflåtens kvotetak 2004–2018*.

Strukturkvoteordningen innebærer at et fartøy med kvote tas ut av fisket for at et annet fartøy skal kunne fiske denne kvoten i tillegg til egen. Jo flere kvoter et fartøy får lov til å fiske, desto færre fartøy blir det i fartøygruppen. Uttak av fartøy fra fisket kan ha konsekvenser for distriktene ved at konsentrasjoner av fartøy kan bli flyttet fra ett distrikt til et annet. Å sette kvotetak er én mulig måte å dempe negative lokale konsekvenser på. Høye kvotetak, det vil si mulighet til å samle mange kvoter innen ett fiskeri på ett fartøy, vil øke struktureringstakten. Ved lave kvotetak vil struktureringstakten bremses.

²³² Særuttalelse til P. Holm (Norges fiskerihøgskole, Universitetet i Tromsø – Norges arktiske universitet) og E. Henriksen (Nofima): *Om legitimitetsspørsmål i ressurs og kvotepolitikk*, Kirsti Strøm Bull og Hans Christian Bull.

²³³ Formelt sett kan ikke en fisketillatelse kjøpes, men i praksis skjer det kjøp og salg av fisketillatelser under forutsetning av at kjøperen oppfyller kravene som stilles av myndigheten for å få overført fisketillatelsen.

Endringer i kvotetak skjer gjennom endringer av forskrifter, men endringer i kvotetak for kystflåten har i flere tilfeller blitt lagt fram for Stortinget:

- Da strukturkvoteordningen ble innført i deler av kystflåten i 2004 etter Stortingets behandling av St.meld. nr. 20 (2002–2003)²³⁴, fattet Stortinget et anmodningsvedtak der regjeringen ble bedt om sette et kvotetak på 3 kvoter per fartøy.²³⁵
- Endringen i kvotetak i kystflåten i 2007 (senkningen) var en del av en bred gjennomgang av strukturkvoteordningen som ble lagt fram for Stortinget i strukturmeldingen. Det samme gjaldt hevingen av kvotetaket i kystflåten i 2013 som ble lagt fram for Stortinget i Meld. St. 22 (2012–2013) *Verdens fremste sjømatnasjon*²³⁶. Ved begge disse tilfellene hadde næringskomiteens medlemmer innspill og merknader til endringene i kvotetaken.
- Hevingen av kvotetaket i kystflåten i 2017 ble ikke lagt fram for Stortinget.

Nærings- og fiskeridepartementet uttaler at endringer i kvotetak er lagt fram for Stortinget de gangene disse forslagene har inngått som ett av mange tiltak i stortingsmeldinger.²³⁷ Departementet uttaler i intervju at bakgrunnen for at enkelte av endringene som knytter seg til strukturpolitikken ikke er stortingsbehandlet henger sammen med at arbeidsdelingen på dette området er forankret i Strukturmeldingen fra 2007. Departementet peker på at endringer i kvotetaken alltid gjelder endringer i forskrifter som er forankret i fullmaktslovgivning og endringene er også på denne måten i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger.

Fylkesbindingen ble erstattet med en landsdelsbinding

I strukturkvoteordningen er det regionale bindinger på hvor fartøy med grunnkvoter og strukturkvoter kan overføres. Formålet med dette er å begrense at fisketillatelsene konsentreres geografisk. Før 2016 besto de regionale bindingene i torskefisket av en fylkesbinding. Ved salg av fartøy for fortsatt drift er det tilsvarende regionale bindinger som for overføring av strukturkvoter. Dette innebærer at et fartøy som hovedregel ikke kan selges for fortsatt drift fra én region til et annen, og ble innført ganske raskt etter lukkingen av fisket i 1990.

Faktaboks 5 Fra fylkesbinding til landsdelsbinding

Ved innføringen av strukturkvoteordningen måtte både kjøperen og selgeren av fisketillatelser i fisket etter torsk være registrert i fiskermanntallet i det samme fylket (fylkesbinding). Fisketillatelser kunne dermed ikke overføres fra ett fylke til ett annet. Formålet var å sikre at fylkesfordelingen av kvotegrunnlaget i fisket etter torsk ikke ble endret.

I 2016 ble fylkesbindingen erstattet med en tilsvarende binding knyttet til landsdel (landsdelsbinding). Landsdelsbindingen forhindrer at en tillatelse som oppgis i Nord-Norge (Finnmark, Troms og Nordland) blir tildelt et fartøy i Sør-Norge (fra Trøndelag og sørover).

Kilde: Nærings- og fiskeridepartementet (2015) *Heva kvotetak i kystflåten over 11 (13) meter heimslengd*, Høringsnotat 9. november 2015, og *Forskrift om endring av forskrift 7. november 2003 nr. 1309 om spesielle kvoteordninger for kystflåten – fylkesbindingene mv.* 17. juni 2016

I en høring i 2015 ble det foreslått å endre fylkesbindingen til en landsdelsbinding.²³⁸ Bakgrunnen for forslaget var at målet om en geografisk differensiert flåte hadde en kostnad siden den som ønsker å selge fiskefartøyet sitt ikke nødvendigvis kunne selge dette til den som kunne drifte det videre på best mulig måte. Det innebar en lavere pris

²³⁴ Jf. Innst. S. nr. 271 (2002–2003).

²³⁵ Vedtak 505 (2002–2003).

²³⁶ Jf. Innst. 418 S (2012–2013).

²³⁷ Jf. vedlegg til brev fra Nærings- og fiskeridepartementet til Riksrevisjonen 2. mars 2020.

²³⁸ Nærings- og fiskeridepartementet (2015) *Heva kvotetak i kystflåten over 11 (13) meter heimslengd*, Høringsnotat 9. november 2015.

for den som solgte, og lavere verdiskaping for samfunnet. Etter hvert som det i tråd med den generelle utviklingen ville bli stadig færre fartøy i alle fylker, kunne også markedene for kjøp og salg av fartøy bli for små i enkelte fylker, noe som kunne redusere effektivitetsutviklingen.²³⁹

Reglene om fylkesbinding ved strukturering var vedtatt av Kongen i Statsråd og måtte derfor endres ved kongelig resolusjon, mens reglene om fylkesbinding ved salg av fiskefartøy var vedtatt av departementet. Departementet vedtok derfor samtidig tilsvarende endringer i forskriftsbestemmelser om salg av fiskefartøy.

I juni 2016 ble fylkesbindingen erstattet med en landsdelsbinding.²⁴⁰

Det har ikke skjedd endringer i avkortningen av overført strukturkvote

I strukturkvoteordningen inngår flere virkemidler som har til hensikt å begrense effektiviseringstakten/struktureringstakten og omfordeling av ressurser. I tillegg til grenser for hvor mange kvoter ett fartøy kan ha (kvotetak) og regionale bindinger for overføring av kvote er det i noen tilfeller regler om avkortning av den overførte kvoten.

Avkortning innebærer at den kvoten som ville blitt tildelt det fartøyet som er tatt ut av fiske blir avkortet med en prosentsats. Den avkortede kvoteandelen blir fordelt på de gjenværende fartøyene i gruppen. Formålet med avkortningen er å bidra til at effektiviseringen også kommer de fartøyene som ikke strukturerer til gode.

Det er ulike avkortningsordninger i fartøygruppene knyttet til strukturkvoteordningene. I kystflåten avkortes kvoten med 20 prosent ved strukturering. Det har ikke blitt foretatt endringer av betydning i avkortningsordningene i undersøkelsesperioden.

16.4.2 Innføringen av samfiske

Kystflåten under 11 meters hjemmelslengde har ikke hatt anledning til å benytte strukturkvoteordningen. Det innebærer at fartøy i den minste gruppen i fisket etter torsk i utgangspunktet bare har kunnet fiske grunnkvotene sine. I 2010 ble det imidlertid innført en samfiskeordning som åpnet for at et fartøy kunne fiske hele eller deler av et annet fartøys kvote på bestemte vilkår.²⁴¹

Samfiskeordningen gir dermed fartøy under 11 meter mulighet til å få unntak fra prinsippet om at et fartøy bare kan fiske og lande én kvote per fiskeri (kvoteutnyttelsesprinsippet).

²³⁹ Kgl. res. 17.06.2016 *Forskrift om endring av forskrift 7.november 2003 nr.1309 om spesielle kvoteordninger for kystfiskeflåten - fylkesbindingene mv.*

²⁴⁰ Kgl. Res. 17.06.2016 *Forskrift om endring av forskrift 7.november 2003 nr.1309 om spesielle kvoteordninger for kystfiskeflåten - fylkesbindingene mv.*

²⁴¹ Nærings- og fiskeridepartementet opplyser at det også finnes samfiske i pelagisk næring for fartøy under 15 meter og gjelder også for Nordsjøen og Skagerrak.

I 2010 ble det innført en midlertidig samfiskeordning for fartøy i lukket gruppe under 11 meter hjemmelslengde i fisket etter torsk.

Samfiske innebærer at et fartøy på bestemte vilkår kan fiske hele eller deler av kvoten av torsk, hyse og sei som er tildelt et annet fartøy. Det andre fartøyet kan ikke fiske så lenge samfisket pågår. Begge fartøy i samfiskelaget må være egnet og utrustet til å drive fiske. Fartøy som skal delta i samfiskelag, må melde dette til Fiskeridirektoratet.

Intensjonen med samfiskeordningen var å legge til rette for trygg avvikling av fisket og bedre lønnsomhet for de minste fartøyene gjennom at det enkelte fartøy fikk økt kvotegrunnlag og bemanning.

I 2011 ble det tillatt å drive samfiske med fartøy som har samme eier.

Kilde: Nærings- og fiskeridepartementet (2018) *Sjarkflåten sin rolle i et fremtidsrettet kvotesystem*. Drøftingsnotat for høring, 23. mars 2018

I NOU 2006: 16 ble det anbefalt å legge til rette for samdrift mellom to tilnærmet like enmannsfartøy i gruppen av fartøy under 11 meter. Ved behandlingen av St.meld. nr. 21 (2006–2007) *Strukturpolitikk for fiskeflåten* mente et flertall i næringskomiteen at mulighetene for samfiske for de minste fartøyene burde vurderes.

Departementet henvendte seg til Norges Kystfiskarlag og Norges Fiskarlag i 2008 med ønske om at de skulle gi innspill om hvordan en eventuell samfiskeordning for kystflåten under 11 meter kunne utformes, og hva som burde være sentrale elementer i en slik ordning. I begynnelsen av 2009 meddelte imidlertid departementet Fiskarlaget og Kystfiskarlaget at de ikke ville arbeide videre med en samfiskeordning for fartøy under 11 meter.²⁴² Departementet begrunnet beslutningen blant annet med følgende:

- Det vil være nødvendig å kontrollere at eieren av fartøyet som utveksler kvoten, deltar i fisket av kvoten på det mottakende fartøyet, og at det ubenyttede fartøyet er utrustet og egnet til å drive fiske.
- Ordningene innebærer ingen reell effektivitetsgevinst dersom det ubenyttede fartøyet til enhver tid skal være utrustet og egnet til å drive fiske.
- Det er fullt mulig også uten en samfiskeordning for to fartøyeiere å samarbeide for å få en sikkerhetsgevinst.

I 2010 sendte imidlertid departementet ut en høring av forslag til en midlertidig samfiskeordning for kystflåten under 11 meter hjemmelslengde i fisket etter torsk.²⁴³ I høringsnotatet ble forslaget begrunnet med at samfiskeordningen skulle bidra til bedre sikkerhet og økt lønnsomhet for de minste fartøyene. Samtidig ble det pekt på at en samfiskeordning har likhetstrekk med den tidligere driftsordningen som ble avviklet fordi den harmonerte dårlig med prinsippene for ordinær kvotetildeling og strukturpolitikk. Det ble videre vist til at ordningen var ønsket av næringen. Bakgrunnen for forslaget var også at torskesesongen i 2009 ble dårlig for svært mange, og utsiktene for 2010 var tilsvarende svake.

Høringsfristen var kort, på kun fem dager, av hensyn til planleggingen og avviklingen av fiske, og ordningen ble innført som skissert i høringsnotatet og tatt inn i forskriftene. Det går fram av høringsnotatet at departementet la vekt på rådene som kom fra næringen, særlig fra Norges Fiskarlag, da de behandlet spørsmålet om samfiske.

²⁴² Brev fra Fiskeri- og kystdepartementet til Norges Kystfiskarlag og Norges Fiskarlag *Samfiskeordning for fartøy under 11 meter i kystflåten*, 22. januar 2009.

²⁴³ Fiskeri- og kystdepartementet (2010) *Høringsbrev - Samfiske for kystflåten under 11 meter hjemmelslengde i fisket etter torsk, hyse og sei nord for 62 grader nord*, 12. februar 2010.

Muligheten for å samfiske med fartøy med ulik eier ble innført i 2010.

I referatet fra reguleringsmøtet kom det fram at Fiskeridirektoratet ikke fant grunn til å foreslå å videreføre samfiskeordningen i 2011.²⁴⁴ Beslutningen til direktoratet om ikke å foreslå å videreføre samfiskeordningen baserte seg blant annet på følgende:

- Ordningen var ment å være midlertidig.
- Tilgangen på torsk nær kysten var forbedret.
- Mulighetene for å kontrollere at begge fartøyeierne faktisk er om bord, var begrenset.

Fiskeridirektoratet pekte også på at dersom samfiskeordningen ble videreført over tid, ville det trolig bli en utvikling der de samme fartøyene legges til kai, mens mer effektive fartøy fisker kvoten. På sikt vil derfor ordningen i praksis få preg av å være en form for strukturordning.

Norges Fiskarlag var uenig med direktoratet i reguleringsmøtet. Fiskarlaget så på samfiskeordningen som en håndsrekning til fartøy som ikke har tilbud om å strukturere, og mente den hadde vært med på å lette hverdagen til mange fiskere.²⁴⁵ Videre mente Fiskarlaget at ordningen gjorde det lettere for unge fiskere som vil satse innenfor gruppen under 11 meter.

Samfiskeordningen ble imidlertid videreført i reguleringsforskriften for 2011, og 10. februar 2011 ble den utvidet til også å gjelde for fartøy med samme eier.²⁴⁶ «Samfiske med seg selv» er nevnt som et forslag fra Norges Fiskarlag i høringsnotatet fra 2010, men ble avvist av departementet blant annet på grunn av kontrollhensyn.²⁴⁷

Nærings- og fiskeridepartementet opplyser i intervju at samfiskeordningen ble innført som en midlertidig ordning fra kvoteåret 2010. Departementet viser til at ordningen gjelder for ett år om gangen og er forankret i den årlige reguleringsforskriften, og at den er tema i det årlige reguleringsmøtet i november som Fiskeridirektoratet avholder. Departementet peker på at ordningen på denne måten er gjenstand for årlig vurdering og høring. Departementet opplyser i intervju at samfiske med seg selv ble innført som en del av samfiskeordningen fra februar 2011.

I Meld. St. 32 (2018–2019) *Et kvotesystem for økt verdiskapning. En fremtidsrettet fiskerinæring* er det foreslått å avvikle samfiskeordningen. I meldingen står det at ordningen i praksis fungerer som en strukturordning, men uten betingelsene om avkortning, tidsbegrensning og kondemnering. I meldingen pekes det på at kvotesystemet bør påse at sjarkflåtens unntak fra strukturvirkemidler ikke omgås ved andre virkemidler. Forslaget om å avvikle ordningen er også begrunnet i at passive samfiskefartøy som ikke har levert fangst på flere år har forfalt. Ifølge stortingsmeldingen er disse fartøyene ikke egnet til å ivareta hensyn til kvalitet, arbeidsvilkår eller sikkerhet for mannskap.

16.4.3 Innføring av friere fartøyutforming

Regelverket for fartøyutforming har gradvis blitt endret mot at fartøyeier i større grad står fritt til å utforme fartøyet sitt.²⁴⁸ Forhold som sikkerheten ved fartøyet, arbeidsforhold om bord, fangsthåndtering, utnyttelse av biprodukter og mer miljøvennlige tekniske løsninger har vært argumenter for å åpne for en friere fartøyutforming.

²⁴⁴ Jf. Fiskeridirektoratet (2010) *Referat fra Reguleringsmøte 16.–17. november 2010*.

²⁴⁵ Jf. Fiskeridirektoratet (2010) *Referat fra Reguleringsmøte 16.–17. november 2010*.

²⁴⁶ *Forskrift om endring av forskrift om regulering av fisket etter torsk, hyse og sei nord for 62°N i 2011 – samfiske*, 10. februar 2011.

²⁴⁷ Fiskeri- og kystdepartementet (2010) *Høringsbrev – Samfiske for kystflåten under 11 meter hjemmelslengde i fisket etter torsk, hyse og sei nord for 62 grader nord*, 12. februar 2010.

²⁴⁸ Fiskeri- og kystdepartementet (2007). *Størrelsesbegrensning for store kystfartøy*. Høringsnotat av 20. august 2007.

Avgrensning av lasteromsvolumet er en måte å regulere fangstkapasiteten til det enkelte fartøyet på. Dette innebærer at fartøyeieren innenfor denne avgrensningen i utgangspunktet står fritt til å velge dimensjoner på fartøyet.²⁴⁹

Endring som innebar mulighet for større lasterom i havfiskeflåten

Størrelsesbegrensningene for havfiskeflåten innebærer at det for hver enkelt fartøygruppe er fastsatt en øvre grense for lasteromsvolum, og fri adgang til tilpasning for fartøyeieren innenfor disse rammene.

Flere fartøygrupper i havfiskeflåten har etter hvert fått hevet begrensningen på største lasteromsvolum betydelig.²⁵⁰ Fartøy med ringnottillatelse og fartøy med pelagisk tråttillatelse kan nå ha et lasteromsvolum på 4000 kubikkmeter.²⁵¹ Torsketrålerne har en begrensning på 2500 kubikkmeter.²⁵²

Endring som innebar mulighet til å bygge større kystfartøy

Fram til 2008 var øvre lengdegrense for fartøy i kystflåten på 28 meter faktisk lengde. Lengdebegrensningen gjaldt uavhengig av hvilket fiskeri fartøyet deltok i. Det var imidlertid en mulighet for å gi dispensasjon for nybyggede fartøy når sikkerhetsmessige hensyn tilsa det.²⁵³ I et høringsnotat foreslo departementet at den øvre lengdegrensen på 28 meter ble erstattet med en lasteromsbegrensning på 300 kubikkmeter. Argumentet for å endre størrelsesgrensen var et ønske om å legge til rette for at den enkelte skulle kunne gjøre valg ved prosjekteringen av fiskefartøy som innebar at fartøyet ble bedre tilpasset virksomheten. Slik skulle det bli mulig for fiskerne å få et bedre økonomisk utbytte av den tildelte kvoten.²⁵⁴ Etter departementets vurdering var det vanskelig å se at et friere regelverk for utforming av de største fartøyene i kystflåten ville ha uheldige konsekvenser for målet om en differensiert flåte, ettersom grensen på 28 meter først og fremst var relevant for fartøyeiere som hadde fartøy mellom 20 og 28 meter.

Deltakerforskriften ble endret 8. februar 2008 og lengdegrensen på 28 meter ble erstattet med en øvre lasteromsbegrensning på 300 kubikkmeter.

I februar 2010 ble det sendt ut høringsbrev med forslag om en øvre grense for lasteromsvolum for kystfiskefartøy på 500 kubikkmeter. Formålet med å øke den øvre grensen var å gjøre det enklere for forvaltningen å kontrollere regelverket og fornæringsaktørene å etterleve det. Dette skulle føre til at behandlingen av denne typen søknader ble mer forutsigbar og enhetlig.²⁵⁵ Forslaget ble vedtatt i kongelig resolusjon 3. september 2010.

I 2017 ble det sendt på høring et forslag om å heve den øvre grensen for lasteromsvolum fra 500 kubikkmeter til 600 eller 700 kubikkmeter. Et annet alternativ i høringen var å forskriftsfeste en ny og snevrere definisjon av hva som skal regnes med når lasterom beregnes. Begge alternativene åpnet for større kystfartøy enn det som da var mulig.²⁵⁶ I høringsnotatet framgår det at bakgrunnen for endringen i 2010 var å skape ro om ordningen ved å fastsette en relativt høy felles grense for alle lasterom. Departementet viser i høringsnotatet til at endringen i 2010 ble sett på som en liberal løsning som blant annet åpnet for at flere tidligere havfiskefartøy kunne brukes som kystfiskefartøy. Imidlertid erfarte departementet at det var en del uenighet om hvordan grensen burde bli

²⁴⁹ Jf. Nærings- og fiskeridepartementet *Høring- endring av lasteromsvolum som størrelsesbegrensninger for kystfartøy*, 13. september 2017.

²⁵⁰ Jf. Meld. St. 10 2015-2016 *En konkurransekraftig sjømatindustri*.

²⁵¹ Konesjonsforskriften §2-7 *Størrelsesbegrensning* (lest 7.mars 2019).

²⁵² Konesjonsforskriften §2-2 *Størrelsesbegrensning* (lest 7.mars 2019).

²⁵³ Jf. Fiskeri- og kystdepartementet (2007). *Størrelsesbegrensning for store kystfartøy. Høringsnotat av 20. august 2007*.

²⁵⁴ Jf. Fiskeri- og kystdepartementet (2007). *Størrelsesbegrensning for store kystfartøy. Høringsnotat av 20. august 2007*.

²⁵⁵ Jf. Fiskeri- og kystdepartementet (2010). *Høringsbrev om endring av lasteromsvolum som størrelsesbegrensning for kystfartøy*, 19. februar 2010.

²⁵⁶ Nærings- og fiskeridepartementet (2017) *Høring- endring av lasteromsvolum som størrelsesbegrensninger for kystfartøy*, 13. september 2017.

utformet, og at enkelte aktører ønsket å delta i kystfiskeriene med fartøy som oversteg lasteromsgrensen.

Fiskeridirektoratet skrev i sitt høringssvar at de største kystfiskefartøyene etter hvert har blitt så store at det kan være betimelig å spørre om den øvre størrelsesgrensen for kystfiskefartøy fortsatt har sin rasjonelle begrunnelse, eller hvis ikke, om den kan fjernes helt.²⁵⁷ Direktoratet pekte på at spørsmålet om størrelsesgrense til syvende og sist gjelder flåtestrukturen og hvilken flåtestruktur som er ønskelig. Større fartøy medfører en økning i fangstkapasiteten og vil erfaringsvis legge press på strukturkvoteordningene og kvotetak. Direktoratet mente at det bør utvises forsiktighet med å innføre ordninger som gjør at de største kystfiskefartøyene blir større, med tanke på at kystflåten etter forutsetningen skal operere inne i fjordene hvor det er sterk konkurranse mellom kystfiskefartøyene.

Nærings- og fiskeridepartementet opplyser i intervju at høringen der det ble vurdert å heve lasteromsbegrensningen til 600 eller 700 kubikkmeter er en avsluttet sak. Ifølge departementet endte saken med at det ble forskriftsfestet en ny og snevrere definisjon av lasterom, noe som innebærer at fartøyene kan være større.

Endringene i størrelsesbegrensningene i kystflåten er endringer i deltakerforskriften, og de er dermed ikke lagt fram for Stortinget.

16.4.4 Innføringen av distriktskvoteordningen i 2018

Havressursloven § 11 tredje ledd gir departementet adgang til å fastsette at en del av den nasjonale kvoten eller en del av gruppeknoten for én eller flere fartøygrupper skal leveres for tilvirkning ved landanlegg i bestemte distrikter (distriktskvote). Departementet kan fastsette forskrifter om fordeling av og vilkår for distriktskvoten.

I 2006 ble distriktskvoteordningen innført som en prøveordning for å gi bedrifter i fiskeriavhengige kommuner i Nordland, Troms og Finnmark bedre tilgang på råstoff. Tilførsel av råstoff skulle skape aktivitet, sysselsetting og verdiskaping i de aktuelle distriktene. All fangst skulle i utgangspunktet leveres fersk, men for å få tatt opp kvotene, ble det etter hvert åpnet for at distriktskvoter kunne fryses om bord.²⁵⁸

I en evaluering av distriktskvoteordningen ble ordningen beregnet til å ha gitt en økning i sysselsetting på om lag 11 årsverk i Finnmark, og til i liten grad å ha påvirket sysselsettingen i Troms og Nordland.²⁵⁹ I evalueringen vises det til at de forholdsvis små effektene av distriktskvoteordningen i hovedsak skyldes at distriktskvoten ble fordelt på store områder, og at stort sett alle bedriftene ble inkludert. I tillegg var det bare en beskjeden mengde fisk som ble avsatt gjennom ordningen. Distriktskvoteordningen ble videreført i 2007 med noen justeringer. En evaluering av ordningen i 2007 konkluderte med at effekten av ordningen var liten, og at det i første rekke hadde sammenheng med at distriktskvoten var liten.²⁶⁰

Et forslag om en midlertidig distriktskvote til Gamvik²⁶¹ i Finnmark i to år fra 2018 ble sendt på høring i juli 2017.²⁶² Det ble foreslått en avsetning på 3000 tonn torsk for hvert av årene 2018 og 2019. Forslaget gikk ut på at fisken skulle landes fersk på høsten når det er lite tilgang på annet ferskt råstoff. Det ble ikke stilt krav til bearbeiding av fisken, men at anlegget måtte være godkjent for foredling av fiskevarer, tørrfisk, saltfisk, og/eller klippfisk eller for bearbeiding av ferske fiskevarer.

²⁵⁷ Fiskeridirektoratet (2017) *Høringssvar- endring av lasteromsvolum som størrelsesbegrensning for kystfartøy*, 15. november 2017.

²⁵⁸ Fiskeri- og kystdepartementet (2007) *Videreføring av prøveordningen med distriktskvoter*, høringsnotat 24. april 2007.

²⁵⁹ Fiskeriforskning (2007) *Med torsk skal kysten trygges. Evaluering av distriktskvoteordningen i 2006*. Rapport 5/2007.

²⁶⁰ Nofima (2008) *Distriktskvotene, fangståret 2007*. Rapport 4/2008.

²⁶¹ Det ble åpnet for at ordningen også kunne omfatte Lebesby i tillegg til Gamvik. Muligheten for å utvide det geografiske området for ordningen til hele Øst-Finnmark ble også drøftet.

²⁶² Nærings- og fiskeridepartementet (2017) *Høring - innføring av distriktskvoteordning for torsk*, 18. juli 2017

I høringsrunden var alle organisasjonene i næringen²⁶³ og alle organisasjonene som organiserer fiskeindustribedrifter og deres ansatte,²⁶⁴ imot at distriktskvoteordningen skulle opprettes slik som den var foreslått i høringsbrevet. I høringssvaret sitt skrev Fiskeridirektoratet at det var vanskelig å se noe objektivt grunnlag for at Gamvik og Lebesby skulle ha større behov for distriktskvote enn andre kommuner eller distrikter, og at det burde vurderes om forslaget kunne ha uheldige konkurransevridende effekter for anlegg i nabokommunene.²⁶⁵ For øvrig mente Fiskeridirektoratet at innføringen av distriktskvoteordning slik den var foreslått i høringen, ville resultere i et mer komplisert kvotesystem som ville gjøre arbeidet med å kontrollere og regulere fisket mer ressurskrevende og utfordrende.

Til tross for at høringsinstansene var kritiske til forslaget, ble distriktskvoteordningen for kommunene Gamvik og Lebesby innført som foreslått i høringsnotatet i 2018.²⁶⁶ Opprinnelig ble det fastsatt i reguleringsforskriften at det ikke var et uttrykkelig vilkår om at bedrifter måtte bearbeide råstoff de hadde kjøpt under distriktskvoteordningen, blant annet fordi dette var svært vanskelig å kontrollere. Dette ble endret i februar 2018 slik at det klart kommer fram at det er et krav om at råstoff kjøpt under distriktskvoteordningen skal bearbeides.²⁶⁷

Opprinnelig foreslo departementet at det skulle settes av distriktskvote i to år. I forbindelse med reguleringen av fisket for 2019 opphevet departementet distriktskvoteordningen med virkning fra 1. januar 2019. Årsaken til at ordningen ble opphevet var at den ble lite utnyttet: 250 fartøy fisket på ordningen i 2018, men kvantumet ble likevel ikke utnyttet.

16.4.5 Innføringen av unntak fra kvoteutnyttelsesbestemmelsene og leiefartøyordningen

Det er et grunnleggende prinsipp i norsk fiskeriforvaltning at fiskekvoter er knyttet til ett bestemt fartøy som igjen er knyttet til en bestemt fartøyeier. Fartøyet som koblingsnøkkel mellom fartøyeier og kvote er et grunnleggende prinsipp i norske fiskerier, og innebærer at en kvote bare kan fiskes med det fartøyet som er tildelt kvoten. Dersom en fartøyeier ønsker økt kvotegrunnlag ved å samle flere kvoter på fartøyet, er det strukturkvoteordningen som skal benyttes.

Kvoteutnyttelsesbestemmelsene er nedfelt i de årlige reguleringsforskriftene og lyder slik: «Hvert fartøy kan bare fiske og lande en kvote.»²⁶⁸

²⁶³ Norges Fiskarlag, Fiskebåt, Pelagisk forening og Norges Kystfiskarlag.

²⁶⁴ Sjømat Norge og Norske Sjømatbedrifters Landsforening og Norsk nærings- og nytelsesmiddelforbund.

²⁶⁵ Fiskeridirektoratet (2017) *Fiskeridirektoratets høringsvar – innføring av distriktskvoteordning for torsk*, 30. august 2017.

²⁶⁶ *Forskrift om regulering av fisket etter torsk, hyse og sei nord for 62° N i 2018*.

²⁶⁷ Pressemelding fra Nærings- og fiskeridepartementet, 1. februar 2018.

²⁶⁸ Bestemmelsene om kvoteutnyttelse er nedfelt i de årlige reguleringsforskriftene for de ulike fiskeriene. Se for eksempel *forskrift om regulering av fisket etter torsk, hyse og sei nord for 62 grader N i 2019 § 27 Kvoteutnyttelse*.

Reglene om kvoteutnyttelse innebærer blant annet at det ved kjøp av et fartøy for fortsatt drift, må gjøres et fradrag i fartøyets kvote som tilsvarer mengden selgeren har fisket i det inneværende kvoteåret. Departementet har uttalt at dette vilkåret er stilt for å forhindre såkalt «kvotehopping»; det vil si at flere kvoter fiskes med ett fartøy ved å foreta hyppige transaksjoner av det aktuelle fartøyet.²⁶⁹ Departementet har uttalt at slik kvotehopping undergraver strukturkvoteordningen. Samtidig har departementet påpekt at reglene om kvoteutnyttelse også kan ramme redere som på ordinært vis skifter ut et fartøy i løpet av kvoteåret uten å ha til hensikt å drive noen form for «kvotehopping».

Fra 2010 har det blitt lempet på kvoteutnyttelsesreglene. Fiskeridirektoratet opplyser i intervju at dagens regelverk åpner for unntak fra alminnelig avkortning og kvoteutnyttelse dersom eier av det solgte fartøyet har eid det sammenhengende i to år før salget finner sted. Dette er ifølge direktoratet et unntak fra hovedregelen som forbyr såkalt kvotehopping. Departementet har i forbindelse med endringer i dette regelverket uttalt at en moderne norsk fiskeflåte er en målsetting, og at det er ønskelig at fornyelsen av fiskeflåten skjer naturlig.²⁷⁰ Endringene i kvoteutnyttelsesreglene skjedde relativt hyppig fra 2010 til juni 2013.

Det ble først åpnet for å gi unntak fra avkortningsreglene i kvoteutnyttelsesbestemmelsene ved kjøp av et brukt fartøy midt i reguleringsåret. Hensikten med dette var å gjøre det enklere å gjennomføre ordinære salg og utskiftninger av fiskefartøy i løpet av reguleringsåret, og så kalt Norafjellunntaket. I denne saken ønsket Norafjell AS å kjøpe fartøyet «Manon» til utskiftning av tidligere «Norafjell» som var solgt måneder i forveien. Eier av «Manon» hadde fisket alle sine kvoter det året, hvilket betød at Norafjell AS etter regelen som da gjaldt ville få avkortning ved kjøp av «Manon» til utskiftning av «Norafjell». Regelendringen som departementet innførte gjennom Norafjellunntaket innebar at Norafjell AS unngikk avkortning ved kjøp av «Manon» til utskiftning av «Norafjell», da selger av fartøyet «Manon» hadde eid dette sammenhengende i to år før salget fant sted.

Norafjellunntaket skulle gjøre det enklere å gjennomføre ordinære salg og utskiftninger av fiskefartøy i løpet av reguleringsåret. I etterkant av Norafjellunntaket ble det gjennomført flere endringer i kvoteutnyttelsesreglene. Det ble åpnet for tilsvarende unntak ved kjøp av nybygg.²⁷¹ Dette unntaket gjorde det mulig å selge et fartøy før nybygget er levert, og å kjøpe et midlertidig fartøy for bruk før nybygget er levert. Bakgrunnen for dette unntaket var at departementet ønsket å tilrettelegge for fornyelse av flåten. Kort tid etter ble det åpnet for at flerbåtsrederier kunne benytte et annet fartøy i sitt eie til å midlertidig fiske kvotene til fartøyet som skulle byttes ut.²⁷² Begrunnelsen for endringen var at flerbåtsrederiene som ønsket å utnytte et annet fartøy i sitt eie til å fiske utskiftningstillatelsen måtte omorganisere til konsern for å få gjort dette, og rederiene kunne få betydelige skattemessige utfordringer ved å omorganisere til konsern.

Fram til 2013 ble unntakene fra kvoteutnyttelsesbestemmelsen innført gjennom unntaksbestemmelser i forskrifter. I Prop. 59 L (2012–2013)²⁷³ framkommer det imidlertid at departementet vurderte å åpne for bruk av leiefartøy også ved kontrahering av nybygget fartøy for å legge bedre til rette for fornyelse av fiskeflåten. For at ordningen ikke skulle bli misbrukt, mente departementet at det måtte stilles krav om at partene hadde inngått bindende avtale om kjøp og levering av nybygget innen to år. Det påpekes

²⁶⁹ Fiskeri- og kystdepartementet (2011) *Høring - forslag om å endre reglene om kvoteutnyttelse ved kontrahering av nybygg*, høringsbrev 30. juni 2011.

²⁷⁰ Fiskeri- og kystdepartementet (2013) *Høring - forslag om å åpne for bruk av leiefartøy ved kontrahering av nybygg*, 20. februar 2013.

²⁷¹ Dette ble innført ved endring i reguleringsforskriftene i oktober 2011. Se blant annet J-98-2011 *forskrift om endring av forskrift om regulering av fisket etter lodde i Barentshavet i 2011*, § 9 femte ledd (6. oktober 2011). Tilsvarende bestemmelse var ikke med i tilsvarende forskrift J-58-2011 av 26. mars 2011.

²⁷² Fiskeri- og kystdepartementet (2012) *Instruks - bedre kvoteutnyttelse mellom tillatelser i samme rederi*, 9. oktober 2012. Denne instruks erstatter instruks av 2. november 2011.

²⁷³ Prop. 59 L (2012–2013) *Endringer i deltakerloven, fiskeriforbudsloven mv. jf. Innst. 253 L (2012–2013)*.

i proposisjonen at endringen ikke krever lovendring, men at det forutsettes at forskriften endres etter egen høring. Næringskomiteen kommenterer ikke forslaget i sin innstilling.²⁷⁴

I juni 2013 ble bestemmelsene om leiefartøy tatt inn i konsesjonsforskriften og deltakerforskriften der det står at det under visse forutsetninger kan gis tillatelse til å benytte leiefartøy til å delta i lukket gruppe ved kontrahering av nybygg.

16.4.6 Endring som gjorde det mulig å overdra fisketillatelse uten å samtidig overdra fartøyet

Gjennom Stortingets behandling av Prp. 88 L (2014–2015)²⁷⁵ ble det åpnet for tildeling av en fisketillatelse til et fartøy til erstatning for en tilsvarende tillatelse som oppgis fra annet fartøy, uten hensyn til at fartøyene har samme eier.²⁷⁶ Det blir presisert i lovforslaget at en avtale om et slikt salg av fisketillatelse ikke vil være bindende for fiskerimyndighetene, og fartøyeieren og fartøyet må fortsatt oppfylle vilkårene som er stilt for å bli tildelt fisketillatelse.

Hovedformålet med forslaget var å gjøre det enklere for et rederi å få tildelt en fisketillatelse for fartøy sitt dersom et annet rederi oppga en tilsvarende tillatelse for sitt fartøy. Før denne endringen i loven måtte rederier gjennomføre minst tre forskjellige søknadsprosesser overfor fiskeriforvaltningen, og i tillegg kjøpe og selge tilbake et av fartøyene for å kunne kjøpe en fisketillatelse. Lovendringen innebar at det er tilstrekkelig med bare én søknad, og at det ikke var nødvendig å kjøpe og selge tilbake fartøyet.

Fiskeridirektoratet uttalte i sin høringsuttalelse at endringen i regelverket etter deres oppfatning var en videreføring av en utvikling som har pågått de siste 15–20 årene der regelverk og praksis tilpasses næringens behov for fleksible rammevilkår og en friere disposisjon av tillatelser, jf. de ulike enhets- og strukturkvoteordninger, drifts- og rederikvoteordninger, kvote- og redskapsfleksibilitet, slumfiskeordning, kvotebytte mv.²⁷⁷

Fiskeridirektoratet har i intervju uttalt at regelendringen kunne gi risiko for proforma-arrangementer. Direktoratet mente også at endringen var et skritt i retning av frislipp av koblingen mellom fartøy og tillatelse.

I lovproposisjonen står det at lovendringen ville bidra til at graden av omsettelighet av fisketillatelser i det norske systemet øker noe.²⁷⁸ Departementet vurderte at en økt grad av omsettelighet vil kunne øke transaksjonshastigheten og dermed påskynde noen av de strukturendringer som uansett ville skje. Målt opp mot de besparelsene som forslaget vil medføre, anså likevel ikke departementet dette som problematisk.

16.5 Utredning av konsekvenser av regelverksendringene

16.5.1 Konsekvensutredninger i høringsnotater fra departementet

Nærings- og fiskeridepartementet uttaler i intervju at når de skal sende ut høringer er det som regel alltid kontakt med Fiskeridirektoratet på forhånd. Departementet kan for eksempel ha behov en statistikk eller et annet faktagrunnlag fra direktoratet. Hvilken form for kontakt og omfanget av denne vil avhenge av problemstillingen. Ifølge departementet svarer Fiskeridirektoratet likevel på den offentlige høringen, og det er i denne sammenhengen at direktoratet gir sin fullstendige uttalelse med synspunkter på saken.

²⁷⁴ Jf. Innst. 253 L (2012–2013).

²⁷⁵ Prop. 88 L (2014–2015), jf. Innst 342 L (2014–2015), Lovvedtak 97 (2014–2015).

²⁷⁶ Jf. Nærings- og fiskeridepartementet (2014) *Høringsnotat - forslag til endring i deltakerloven- tildeling av konsesjoner, deltakeradganger mv.*, 23. september 2014.

²⁷⁷ Jf. Fiskeridirektoratet (2014) *Høringsuttalelse - forslag til endring i deltakerloven- tildeling av konsesjoner, deltakeradganger mv.*, 19. desember 2014.

²⁷⁸ Prop. 88 L (2014–2015).

Nærings- og fiskeridepartementet peker i intervju på at det kan være utfordrende å gjøre endringer i fiskeriregelverket, fordi det er vanskelig å forutse hvilke konsekvenser en enkelt endring kan ha for regelverket som en helhet. Ifølge departementet er det for eksempel ved endringer i deltakerforskriften viktig å vurdere behovet for endringer i regelverket til de enkelte fiskeriene. Departementet mener likevel ikke de har gjort endringer i regelverket som har fått påviselige negative konsekvenser.

Fiskeridirektoratet uttaler i intervju at det ikke alltid er slik at konsekvensene av forslag som departementet fremmer er tilstrekkelig utredet. Direktoratet legger derfor mye arbeid i høringsuttalelsene. Direktoratet tilstreber å belyse eventuelle virkninger av departementets forslag ved bruk av statistikk og data.

I flere av høringsuttalelsene kommer Fiskeridirektoratet med ytterligere informasjon om konsekvenser av regelendringene enn det departementet har skrevet i høringsnotatet. Dette gjelder for eksempel høringen om hevede kvotetak fra 2015²⁷⁹, der direktoratet i sitt høringssvar²⁸⁰ presenterte tall som viser et eksempel på hvor stor mengde fisk som kan fiskes av et fullstrukturert kystfartøy med største hjemmelslengde dersom det mest vidtrekkende alternativet som nevnes som mulig i høringsnotatet blir valgt (full spesialisering innenfor et kvotetak på 10+0). Direktoratet påpeker i sitt høringssvar at en slik vidtgående strukturering ikke vil bidra til å opprettholde en differensiert kystflåte, men heller legge til rette for oppbygging av en ny havfiskeflåte.

Eksempel: Konsekvensutredninger av friere fartøyutforming i kystflåten

I St.meld. nr. 21 (2006–2007) *Strukturpolitikk for fiskeflåten* viser departementet til at friere fartøyutforming medfører større fangstkapasitet og trolig vil endre flåtestrukturen og forholdstallet mellom store og små fartøy. Departementet peker også på at det er en målkonflikt mellom friere fartøyutforming og differensiert flåtestruktur.

Fram til 2008 var det øvre lengdegrense for fartøy i kystflåten på 28 meter faktisk lengde. Lengdebegrensningen gjaldt uavhengig av hvilket fiskeri kystfartøyet deltok i. Det var imidlertid en mulighet for å gi dispensasjon for nybyggede fartøy når sikkerhetsmessige hensyn tilsa det. I et høringsnotat foreslo departementet at den øvre lengdegrensen på 28 meter ble erstattet med en lasteromsbegrensning på 300 kubikkmeter. I høringsnotatet uttaler departementet at de vanskelig kan se for seg noen stor økning i fartøylengde som følge av å endre grensen på 28 meter.²⁸¹

Fiskeridirektoratet pekte i høringssvaret sitt på at en fjerning av lengdegrensen på 28 meter kunne føre til et sterkt press på strukturordningene ettersom større og mer effektive fartøy ville gi ytterligere behov for strukturering og høyere kvotetak.²⁸² Det ble også pekt på at det var fare for at en oppbygging av store fartøy i kystgruppen kunne svekke effekten av eksisterende tiltak for å tilpasse kapasiteten i flåten til ressursgrunnlaget. Størrelsesbegrensningen for fartøy i kystflåten ble endret fra 28 meter til 300 kubikkmeter lasterom i 2008.

I 2010 ble det sendt ut høringsbrev med forslag om å ytterligere øke den øvre grensen for lasteromsvolum for kystfiskefartøy til 500 kubikkmeter.²⁸³ I høringsbrevet kommer det fram at både forvaltningen og næringsorganisasjonene trodde at lasteromsbegrensningen ville føre til at nybyggede og ombyggede kystfartøyer ville ligge i lengdeintervallet 30–40 meter, med lasteromsvolum på 300 kubikkmeter. Imidlertid søkte etter hvert flere rederier om ervervstillatelse for havfiskefartøyer på rundt 50 meter og over til utskiftning av kystfartøyer. Den øvre grense for lasteromsvolum for kystfiskefartøy

²⁷⁹ Nærings- og fiskeridepartementet (2015) *Heve kvotetak i kystflåten over 11 (13) meter heimelslengd*, 9. november 2015.

²⁸⁰ Fiskeridirektoratet (2016) *Høringssvar – hevet kvotetak for kystflåten med hjemmelslengde 11 (13) meter og over*, 12. februar 2016.

²⁸¹ Fiskeri- og kystdepartementet (2007) *Størrelsesbegrensning for store kystfartøy*, høringsnotat 20. august 2007.

²⁸² Fiskeridirektoratet (2007) *Høringssvar – Størrelsesbegrensning for store kystfartøy*, 20. november 2007.

²⁸³ Fiskeri- og kystdepartementet (2010) *Høringsbrev om endring av lasteromsvolum som størrelsesbegrensning for kystfartøy*, 19. februar 2010.

ble økt til 500 kubikkmeter i september 2010. Fartøy over 28 meter, som har kommet til etter at lengdebegrensingen ble endret i 2008, tar nesten en firedel av all torskefangst i kystflåten.²⁸⁴

Nærings- og fiskeridepartementet uttaler i intervju at det var en tilsiktet effekt at et fartøy på 27 meter etter omleggingen kunne strekkes til for eksempel 35 meter, og dermed være mer hensiktsmessig utformet. Den håndfullen fartøy på 60 meter, ofte ombyggede ringnotbåter, er derimot ikke en tilsiktet effekt av endringen fra lengdebegrensning til lasteromsbegrensning.

Nærings- og fiskeridepartementet har i senere tid sagt seg enig med den vurderingen Fiskeridirektoratet gjorde da lengdegrensen ble opphevet i 2008 om at det å åpne for større fartøy kan føre til press på å heve kvotetaken. I Meld. St. 32 (2018–2019) står det blant annet at: «(...) kvotetaken økes med jevne mellomrom, selv når store deler av flåtegruppen fortsatt har store uutnyttede strukturmuligheter. Dette kan bidra til at enkeltaktørers investeringer i kapasitet (fartøy og kvoter) i seg selv i neste omgang blir argument for økt kvotetak».

16.5.2 Om utredning av konsekvenser for sysselsetting og bosetting i kystsamfunn

I forarbeidene til havressursloven står det at konsekvenser for distriktene ved for eksempel fordeling av nasjonal kvote på ulike grupper, eller ved fordeling av distriktskvote, vil måtte utredes i forbindelse med de ulike tiltakene eller reguleringene.²⁸⁵ Konsekvenser av en konkret regelverksendring for sysselsetting og bosetting i kystsamfunn kan gi positive ringvirkninger for noen kystsamfunn, og negative for andre.

Nærings- og fiskeridepartementet uttaler i intervju at de mener at forslag til endringer i regelverket med konsekvenser for sysselsetting og bosetting i kystsamfunnene er utredet i henhold til utredningsinstruksen. Departementet peker på at grundigheten i analysen av konsekvenser må tilpasses sakens betydning.

Departementets høringsnotatet om hevede kvotetak fra 2015, som også inneholdt et forslag om å oppheve fylkesbindingen, er et eksempel på hvordan konsekvenser for kystsamfunn er omtalt. Høringsnotatet er tydelig på at forslagene kan få konsekvenser for landinger og dermed for fiskeindustrien, og at «...hevede kvotetak vil kunne virke inn på den geografiske spredningen av fiskefartøy, ved at færre fartøy vil kunne føre til at fiskerivirksomhet faller bort på enkelte steder og øker andre steder».²⁸⁶ I høringsnotatet presiseres det at dersom det gjøres endringer i fylkesbindingen, vil det også kunne føre til endringer i fiskeriaktiviteten mellom fylker, og ikke bare innad i fylker. Høringsinstansene blir i høringsbrevet og -notatet bedt spesielt om sitt syn på regionale og lokale konsekvenser av forslaget. I høringsnotatet blir også ulike alternative regionale bindinger nevnt som en mulig løsning dersom det er ønskelig å legge til rette for noe mer fleksibilitet, uten å fjerne den geografiske avgrensningen. En av de alternative løsningene som blir presentert er en regionalbinding der landet deles i nord og sør. Høringsinstansene blir i bedt om å gi sitt syn på ulike alternativer. Videre blir høringsinstansene spesielt bedt om sitt syn på regionale og lokale konsekvenser av forslaget. Det er ikke gjort vurderinger av konkrete virkninger for det enkelte fylke.

Da distriktskvoteordningen ble innført for Gamvik og Lebesby i 2018, inneholdt ikke høringsbrevet vurderinger av eventuelle konsekvenser for landindustrien i nabokommuner til de kommunene som skulle bli tilgodesett med en slik ordning.²⁸⁷ Fiskeridirektoratet påpeker dette i høringsvaret sitt, og de mener at det bør vurderes om

²⁸⁴ Meld. St. 32 (2018–2019).

²⁸⁵ Ot. prp. nr 20 (2007–2008).

²⁸⁶ Nærings- og fiskeridepartementet (2015) *Heve kvotetak i kystflåten over 11 (13) meter heimslengd*, 9. november 2015.

²⁸⁷ Nærings- og fiskeridepartementet (2017) *Høring – innføring av distriktskvoteordning for torsk*, 18. juli 2017.

forslaget kan ha uheldige konkurransevidende effekter for anlegg i nabokommunene til Gamvik og Lebesby, dersom de ikke får ta del i den foreslåtte distriktskvoteordningen.²⁸⁸

16.5.3 Om konsekvenser for kvotepriser

I intervju viser Nærings- og fiskeridepartementet til at de høye kvoteprisene har hatt konsekvenser for rekruttering av fiskere med eget fartøy og tillatelse, fordi det er en stor kostnad å finansiere kjøp av fisketillatelse.

Hvordan kvoteprisene påvirkes av en foreslått regelverksendring blir ikke vurdert i høringsnotater. Et relevant eksempel er forslaget om å endre fylkesbindingen til en landsdelsbinding. I høringsnotatet påpeker departementet at målet om en geografisk differensiert flåte har en kostnad siden den som ønsker å selge ikke nødvendigvis kan selge til den som kan drifte på best mulig måte.²⁸⁹ Departementet skriver at dette innebærer en lavere pris for den som selger, og lavere verdiskaping for samfunnet. Da endringen ble vedtatt påpekte departementet at de så et behov for å gjøre endringer, særlig for å skape et større marked for fartøy i de områdene hvor det er færrest fartøy. Videre påpekte de at fylkesbindingen har gjort det vanskeligere for yngre fiskere å få kjøpt fartøy med deltakeradgang i det konvensjonelle fisket.²⁹⁰ I forbindelse med denne endringen i regelverket gjorde ikke departementet vurderinger av hvor mye kvoteprisene ville øke.

Nærings- og fiskeridepartementet uttaler i intervju at kvotepriser og utviklingen i disse ikke er noe departementet følger systematisk med på. Ved et par anledninger har de skaffet informasjon om kvotepriser, for eksempel i forbindelse med Meld. St. 32 (2018–2019) *Et kvotesystem for økt verdiskaping — En fremtidsrettet fiskerinæring* og Meld. St. 20 (2016–2017) *Pliksystemet for torsketrålere* i 2017. Ifølge departementet vil myndighetenes kilde til informasjon om kvotepriser være likningstall fra Skatteetaten, men departementet har ikke vurdert å lage en systematisk oversikt over kvotepriser basert på denne informasjonen.

16.5.4 Regelrådets vurdering av konsekvensutredninger

Regelrådet skal bidra til at næringslivet ikke påføres unødig byrder gjennom nytt eller endret regelverk. Regelrådets rolle er blant annet å ta stilling til om konsekvensene for næringslivet har blitt tilstrekkelig kartlagt.

Regelrådet har vurdert et av forslagene til forskriftsendring som Nærings- og fiskeridepartementet sendte på høring i 2018.²⁹¹ Saken dreide seg om kvoteutnyttelse i fisket etter sei med kystfartøy. Regelrådet konkluderer med at konsekvensene av forslaget som departementet fremmet ikke var tilstrekkelig utredet.²⁹² Regelrådet mener at departementet burde ha utredet konsekvensene for berørt næringsliv grundigere. Regelrådet uttaler at justeringer og endringer i kvoter kan ha store konsekvenser for næringslivsaktører i fiskenæringen, både i tilknytning til konkurransesituasjonen og næringsgrunnlaget til det enkelte fartøy. Regelrådets vurdering er at selv når departementet ber om innspill til valg av alternativ, må høringsinstansene motta et tilstrekkelig beslutningsgrunnlag for å vurdere alternativene.

Nærings- og fiskeridepartementet uttaler i intervju at de tar til etterretning Regelrådets uttalelse om at de ikke utredet konsekvenser tilstrekkelig i saken om kvoteutnyttelse i fisket etter sei med kystfartøy. Ifølge departementet har de også fått kritikk fra Regelrådet i en havbrukssak. Etter kritikken fra Regelrådet har departementet blitt nøyer med å

²⁸⁸ Fiskeridirektoratet (2016) *Høringssvar – hevet kvotetak for kystflåten med hjemmelslengde 11 (13) meter og over*, 12. februar 2016.

²⁸⁹ Jf. Nærings- og fiskeridepartementet (2015) *Heva kvotetak i kystflåten over 11 (13) meter heimelsleng*, 9. november 2015.

²⁹⁰ Kgl. res. 17.06. 2016 *Forskrift om endring av forskrift 7. november 2003 nr. 1309 om spesielle kvoteordninger for kystfiskeflåten – fylkesbindingene mv.*

²⁹¹ Nærings- og fiskeridepartementet (2018) *Høyering – fisket etter sei for kystfartøy - utnyttning av kvote*, 9. april 2018. Dette er ikke en av sakene som er nevnt i tabellen over de viktigste endringene i kvotesystemet, men er den eneste saken Regelrådet har vurdert fra NFD på villfiskområdet.

²⁹² Regelrådet (2018) *Regelrådets uttalelse om Høyering – fisket etter sei for kystfartøy – utnyttning av kvote*, 25. mai 2018.

henvise bakover til tidligere saker/høringer for at den som ønsker det, skal kunne finne mer informasjon om historie og kontekst.

17 Vurderinger

Havressursloven gir hjemmel for myndighetenes forvaltning av fiskeressursene, inkludert fastsettelse av fangstmengde, fordeling av ressursuttaket og kvotefordeling. Lovens formål gir tre overordnede fiskeripolitiske mål:

- bærekraftig utnyttelse av marine ressurser
- samfunnsøkonomisk lønnsomhet
- sysselsetting og bosetting i kystsamfunnene

Målet om bærekraftig høsting av ressursene har etablert seg som et overordnet hensyn i fiskeriforvaltningen. I forarbeidene til havressursloven står det at myndighetenes beslutninger skal veie en rekke ulike interesser mot hverandre og ta hensyn til både en langsiktig forvaltning av ressursene og ulike nærings- og distriktshensyn.

Fiskerinæringen blir imidlertid også påvirket av eksterne forhold, og den generelle effektivitetsutviklingen i samfunnet har innvirkning på antall fiskere og fartøy. Videre vil strukturelle samfunnsendringer som for eksemplet fraflytting påvirke sysselsettingen og bosettingen i kystsamfunnene.

17.1 Strukturkvoteordningen og andre regelendringer har bidratt til økt lønnsomhet i fiskeflåten

Den viktigste endringen i kvotesystemet i perioden 2004 til 2018 har vært innføring av strukturkvoteordningen, som gjorde det mulig å samle flere kvoter på ett fartøy. Målet med å innføre ordningen var å legge til rette for en lønnsom fiskerinæring, gi større muligheter for fornying av flåten og bidra til å skape attraktive arbeidsplasser. Strukturkvoteordningen har ført til at det har blitt færre fartøy i flåten.

Nærings- og fiskeridepartementet peker på at en grunnleggende årsak til lønnsomhet i fiskeflåten er at fisk er en naturressurs. Fisken er en viktig innsatsfaktor som er gratis å utnytte. Dette gjør at næringen kan høste en ressursrente. De viktigste fiskeriene er adgangsregulerte (lukkede), og kvotesystemet har blitt endret slik at det har blitt en utvikling mot at færre og mer effektive fartøy deltar i fisket. Dette har ført til at ressursrenten i stor grad har gitt ekstraordinær avkastning på de gjenværende fisketillatelsene.

Lønnsomheten i fiskeflåten har vært økende i undersøkelsesperioden. I gjennomsnitt har driftsmarginen²⁹³ i fiskeflåten økt fra 9 prosent i 2004 til litt under 19 prosent i 2018. Alle fartøygrupper har i dag lønnsom drift, og de har også god lønnsomhet sammenlignet med andre bransjer.

En lønnsom fiskeflåte er en forutsetning for samfunnsøkonomisk lønnsomhet og for at næringen kan bidra til sysselsetting og bosetting i kystsamfunnene.

Noen fartøygrupper er mer lønnsomme enn andre, og havfiskegruppene ringnot, pelagisk trål og torsketrål er fartøygrupper som har hatt særlig høy og økende lønnsomhet de siste årene. I tillegg til innføringen av strukturkvoter og endringer i regelverket har god forvaltning av fiskebestandene, økte totalkvoter og høyere råstoffpris bidratt til den gode lønnsomheten.

Undersøkelsen viser at de fleste endringene i kvotesystemet har vært rettet mot å bedre lønnsomheten i flåteleddet, mens færre endringer har vært rettet mot å bidra til sysselsetting og bosetting i kystsamfunnene. Aktører i fiskeflåten og deres interesseorganisasjoner har i mange tilfeller vært pådrivere for endringene i regelverket

²⁹³ Driftsmarginen viser hvor mye en bedrift får igjen for hver krone den har omsatt, før renter og skatt

som har hatt til formål å øke lønnsomheten, og raskt tilpasset seg endringene i regelverket. Lønnsomheten i flåten har blitt bedret gjennom regelendringer som har gjort det enklere å omsette fiskekvoter, gitt økte muligheter til å bygge større fartøy og til å fiske to grunnkvoter med ett fartøy.

17.1.1 Behovet for å heve kvotetaket i 2017 er ikke godt nok dokumentert

I strukturkvoteordningen inngår det flere virkemidler for å begrense hvor raskt fartøyene tas ut av fisket, for på den måten å dempe mulige negative lokale konsekvenser av struktureringen. Ett av virkemidlene er kvotetak, som setter en øvre grense for hvor mange fisketillatelser et fartøy kan ha innenfor det enkelte fiskeri.

I undersøkelsesperioden har kvotetaken blitt endret flere ganger for å øke lønnsomheten i flåten. Kvotetaket for kystfartøy har blitt hevet i 2013 og 2017. Med utgangspunkt i totalkvoten for 2018 innebærer dette at et kystfartøy på 14,5 meter hjemmelslengde maksimalt kunne fiske 168 tonn torsk i 2007 og 421 tonn torsk i 2018.

Det kan vurderes å heve kvotetaket dersom det er behov for å styrke driftsgrunnlaget og øke lønnsomheten i flåten. Undersøkelsen viser at før kvotetaken i kystflåten ble hevet i 2017, hadde kystflåten godt driftsgrunnlag og god lønnsomhet. Undersøkelsen viser at få fartøy hadde nådd det kvotetaket som gjaldt i 2017, og det var betydelig rom for videre strukturering for de fleste fartøyene i kystflåten.

Etter revisjonens vurdering var ikke behovet godt nok dokumentert da kvotetaket ble hevet i 2017. Etter revisjonens vurdering kan en så betydelig heving av kvotetaket føre til endringer i eierstruktur og reduksjon i antall fartøy. Dette kan ha negative konsekvenser for kystsamfunn som mister fartøy med tilhørende tillatelser.

17.1.2 En økende andel av kvoten er ikke koblet til et fartøy

Det følger av deltakerloven at ervervstillatelse og andre fisketillatelser (kvoter) ikke bare må knyttes til en bestemt fartøyeier, men også til ett bestemt fartøy. Fartøyet som koblingsnøkkel mellom fartøyeier og kvote er et grunnleggende prinsipp i norske fiskerier. Koblingen innebærer at en kvote bare kan fiskes med det fartøyet som er tildelt kvoten, og at et fartøy bare kan fiske én grunnkvote per fiskeri (kvoteutnyttelsesbestemmelsen).

Undersøkelsen viser at det gjennom regelendringer er åpnet for at det kan gjøres unntak i kvoteutnyttelsesbestemmelsen, og for unntak fra hovedregelen om forbudet mot «kvotehopping». «Kvotehopping» innebærer at kvoter flyttes mellom fartøy og fiskes av fartøy som kvotene ikke formelt sett tilhører. Departementet har uttrykt at slik kvotehopping undergraver strukturkvoteordningen. Dette er lønnsomt fordi å fiske flere kvoter på ett fartøy reduserer fangstkostnadene.

Undersøkelsen viser at en økende andel av kvoten som fiskes ikke er tilknyttet et fartøy. Fiskeridirektoratet har uttalt at dette kan være en indikasjon på at «kvotehopping» foregår i større grad enn før. Undersøkelsen viser også at det i mange reguleringsgrupper er kvoter som med jevne mellomrom er uten fartøytilknytning, og at dette indikerer systematisk bruk av ordninger som innebærer at kvotene fiskes av fartøy som de formelt sett ikke tilhører.

Kvotene fiskes i økende grad av fartøy de formelt sett ikke tilhører. Etter revisjonens vurdering har endringene i regelverket ført til at «kvotehopping» er mer utbredt, og dette er uheldig ettersom det undergraver strukturkvoteordningen.

17.2 Utviklingen i fiskeflåten påvirker fiskeindustri og kystsamfunn

17.2.1 Friere fartøyutforming har ført til større fartøy og endret landingsmønster

I strukturkvoteordningen er det lagt inn en forutsetning om at grunnkvotene til et fartøy som tas ut av fisket, skal bli tildelt et fartøy i samme fartøygruppe som strukturkvote. Målet med å binde strukturkvotene på denne måten er å bidra til å opprettholde en størrelsesmessig differensiert flåte.

I fisket etter torsk er kystfartøyene inndelt i fire fartøygrupper i tråd med Finnmarksmodellen. Modellen skal bidra til mer jevnbyrdig konkurranse fartøyene imellom, slik at små fartøy kan konkurrere om ressursene på linje med de største fartøyene i kystflåten.

Undersøkelsen viser at i løpet av perioden 2004 til 2018 har alle gruppene økt fangstkapasitet per fartøy, og innad i hver fartøygruppe har det blitt større forskjeller i fangstkapasitet mellom fartøyene.

Videre viser undersøkelsen følgende:

- Det har blitt betydelig færre fiskefartøy i alle grupper, unntatt den minste kystfartøygruppen som ikke kan benytte seg av strukturkvoteordningen.
- Den samlede fangstkapasiteten er redusert, men fordi hvert enkelt fartøy har større fangstkapasitet enn før, er den ikke redusert like mye som reduksjonen i antall fartøy skulle tilsi.
- I kystflåten har det blitt flere svært store fartøy, som er mer mobile og fisker lenger ute til havs.

Flere forhold har trolig påvirket endringene i antall fartøy og i fartøyenes størrelse og fangsteffektivitet. Strukturordningene har hatt som formål å redusere antall fartøy. Fornyelsen av flåten og teknologiutviklingen har også bidratt til at fangstkapasiteten har økt.

I undersøkelsesperioden har forvaltningen åpnet for at fartøyeieren i større grad skal stå fritt til å utforme fartøyet sitt, blant annet ved at størrelsesgrensene for både havfiskeflåten og de største kystfartøyene har blitt hevet betydelig. Undersøkelsen viser at stadig flere fartøy har en faktisk lengde som er større enn hjemmelslengden, og at det finnes flere kystfartøy som har en fangstkapasitet og mobilitet som tilsvarer det et havgående fartøy har.

Undersøkelsen viser at gruppene av kystfartøy blir likere hverandre. Det er tendenser til en todeling av kystflåten – én del som består av mindre fartøy, og en annen som består av svært store fartøy.

Etter revisjonens vurdering har friere fartøyutforming gjort skillet mellom gruppene av kystfartøy utydelig, spesielt i Finnmarksmodellen, og ført til at deler av den største gruppen kystfartøy nå har blitt så store og fangsteffektive at de ligner mer på den havgående flåten enn på resten av kystflåten. Etter revisjonens vurdering har endringene i flåtestrukturen igjen ført til færre og større landinger, og endringer i hvor fisken landes.

17.2.2 Fiskeriaktiviteten konsentreres i noen kystsamfunn og reduseres i andre

I perioden 2004–2018 har forvaltningen gjennomført endringer som har gjort det enklere å omsette fisketillatelser. I sum har disse endringene ført til at fisketillatelsene innenfor en gruppe i stor grad konsentreres i noen områder, og reduseres i andre.

I analysen av utviklingen i fiskeriaktiviteten i kystsamfunn er det i hovedsak brukt data fra kystfiskeflåtens fiske etter torsk. Torsk er den viktigste arten innen hvitfisk, både i landet

kvantum og i verdi. Torsk har også relativt høy bearbeidingsgrad. Torsken har derfor stor betydning både for fiskeindustrien og for mange av de fiskeriavhengige kystsamfunnene. Fersk fisk blir i større grad bearbeidet enn fryst fisk. Derfor forventes det at landinger av fersk fisk betyr mer for sysselsetting enn det landinger av fryst fisk gjør. Undersøkelsen viser at fartøy under 15 meter faktisk lengde lander om lag 55 prosent av den totale mengden fersk torsk som ble landet i 2018.

Undersøkelsen viser at det i perioden 2004 til 2018 har vært endringer i det geografiske landingsmønsteret. Landingene av fersk og fryst fisk konsentreres. Nord-Norge har økt sin andel av landingene av torsk samlet sett, men det er forskjeller i utviklingen mellom fylkene. I Nordland har det vært en nedgang i landingene, mens Finnmark har hatt den største økningen i perioden. Møre og Romsdal og Trøndelag har hatt en betydelig økning i landingene av sild. For landinger av makrell er det bare små endringer i den fylkesvise fordelingen.

Undersøkelsen viser at noen kommuner har fått redusert sin andel av landingene av fersk torsk i perioden 2004–2018, mens andre kommuner har fått økt sin andel av landingene. Av kommunene som har økt sin andel, ligger de fleste i Øst-Finnmark. I tillegg har kommunene Øksnes i Nordland, og Lenvik og Berg i Troms økt sin andel av landingene.

Utviklingen i fiskeindustrien er viktig for sysselsetting i kystsamfunnene. Undersøkelsen viser at 29 kommuner har mistet all villfiskindustri og at ni kommuner har mistet alle fiskemottak i perioden. I tillegg er det mange kommuner som har fått færre mottak.

Sysselsettingen i fiskeindustrien var på samme nivå i 2018 som i 2004, selv om det ble landet om lag 100 000 tonn mer fersk torsk i 2018 enn i 2004. Som følge av sesongkonsentrasjon i landingene er det mange sesong- og deltidssysselsatte.

Undersøkelsen viser også at landingene av fisk konsentreres til færre fiskemottak. Antall fiskemottak som har registrert fangst av torsk, er redusert fra 257 i 2004 til 192 i 2018, en nedgang på 25 prosent. Det er også en nedgang i antall mottak for sild, mens antall mottak for makrell er stabilt. Undersøkelsen viser videre at landingene av fisk fra de fleste fartøygruppene konsentreres hos de største fiskemottakene.

Det har vært en nedgang i antall fiskeindustribedrifter i villfisknæringen på nasjonalt nivå. I likhet med landingene har produksjonen fremdeles tyngdepunkt i de nordligste fylkene og Møre og Romsdal.

Det er flere årsaker til de observerte endringene. Landingsmønsteret påvirkes i stor grad av tilgjengeligheten av fisk og endringer i fiskens vandringsmønster. Det har vært høye torskekvoter de siste årene. Landingsmønsteret påvirkes også av endringer i industrien i den forstand at strategiske grep fra store industribedrifter kan flytte aktivitet til eller fra kommuner og regioner. Andre endringer i det geografiske landingsmønsteret kan for eksempel skyldes kongekrabbeforvaltning, kystfiskekvoten og ferskfiskordning. Kongekrabbe har fått stor kommersiell verdi og betydning for fiskeflåten i deler av Finnmark. Kongekrabbefisket har også betydning for landinger av torsk i dette området fordi det er krav til fiskere om at de må ha fangst i andre fiskerier for å få full kongekrabbekvote i åpen gruppe.

Strukturordningene har ført til endringer i fiskeflåten, som igjen har bidratt til geografisk konsentrasjon i landingene, samt færre og større mottak og industribedrifter. Etter revisjonens vurdering har dette hatt positiv påvirkning på fiskeriaktiviteten i enkelte kystsamfunn og negativ i andre.

17.2.3 Den minste kystflåten er viktig for kystsamfunnene

Den minste kystflåten og lokal fiskeindustri er avhengig av hverandre. Undersøkelsen viser at de minste fartøyene, som også er minst mobile, i større grad leverer fisken sin til lokale mottak i hjemkommunen enn det større fartøy gjør. Fartøyene under 15 meter

faktisk lengde lander over halvparten av all fersk torsk og om lag halvparten av fangsten i hjemkommunen. Undersøkelsen viser at små landanlegg er avhengige av at det fortsatt finnes en flåte av mindre fartøy. Samtidig er det viktig for fiskerne i den minste flåten å kunne få levere fangsten forholdsvis nær der de fisker og bor.

De minste kystfartøyene er viktige for å opprettholde sysselsetting i mange kystsamfunn. Etter revisjonens vurdering vil en flåte som består av stadig færre og større fartøy føre til at mange små mottak og industribedrifter langs kysten ikke lenger vil betjenes.

Kystflåtegruppen under 11 meter er unntatt fra strukturkvoteordningen på grunn av sin særlige betydning for kystsamfunnene. Imidlertid har gruppen kunnet benytte samfiskeordningen siden 2010. Ordningen innebærer at et fartøy kan fiske hele eller deler av kvoten som er tildelt et annet fartøy. Det andre fartøyet kan ikke fiske så lenge samfisket pågår. Samfiskeordningen har ført til at nesten 250 av om lag 1100 fartøy i gruppen under 11 meter i praksis har blitt tatt ut av fisket, ved at de ikke benyttes til å lande fangst.

Etter revisjonens vurdering har innføringen av samfiskeordningen vært en av de mest inngripende endringene i den minste kystflåten, og den har i praksis fungert som en strukturordning i en gruppe som i utgangspunktet ikke skulle ha tilgang til dette fordi den er av stor betydning for kystsamfunnene.

17.2.4 Departementets virkemidler sikrer ikke tilstrekkelig tilgang på råstoff for fiskeindustrien

Tilgangen til råstoff er viktig for fiskeindustrien. Råvarekostnadene utgjør typisk 75 prosent av bedriftenes kostnader. Undersøkelsen viser at det har blitt færre og større landinger og at det fortsatt er sterk sesongkonsentrasjon i landingene. Hver enkelt fangst blir dermed viktigere for industrianleggene, og det er behov for større anlegg for å håndtere fangsten. Undersøkelsen viser at en stadig mindre andel av fangsten bearbeides i Norge.

Andelen av råstoffet som er tilgjengelig for industrien minsker, blant annet som følge av at flåteleddet i større grad leverer råstoffet til egne anlegg (vertikal integrering). Aktivitetskravet i deltakerloven innebærer at industrien bare kan være minoritetseiere i fiskefartøy, mens det ikke er noen begrensning for fiskeflåtens eierskap i fiskeindustrien. Dette innebærer at fiskeindustri eid av fiskerne kan sikre råstofftilgang og oppnå en konkurransefordel. Fiskeindustrien, som kun har begrenset mulighet til å kjøpe seg inn i flåteleddet, får utfordringer med å konkurrere mot fiskereid industri om råstoffet.

Departementet har hjemmel til å iverksette tiltak og spesialordninger med formål om å styrke landindustrien. I undersøkelsesperioden har følgende tre ordninger blitt opprettet:

- **Ferskfiskordningen** innebærer at fartøy som lander fersk fisk i bestemte perioder får en kvotebonus. Denne ordningen har bidratt til å flytte landingene av fersk torsk fra vinterfisket til andre deler av året. Det er særlig filetindustrien i Øst-Finnmark som får økt tilgang på fersk fisk gjennom ordningen.
- **Levendefangstordningen** går ut på at når et fartøy lander torsk som kan lagres levende, blir fartøyets kvote trukket for en mindre mengde enn fartøyet har levert. Ordningen gjelder en mindre mengde fisk og har derfor mindre effekt enn ferskfiskeordningen.
- **Distriktskvoteordningen** går ut på at en del av kvoten blir satt av for levering ved bestemte landanlegg i et geografisk område. Ordningen har blitt benyttet to ganger. Begge gangene hadde den ikke ønsket effekt, blant annet på grunn av innretningen på ordningen.

Etter revisjonens vurdering har departementets virkemiddelbruk vært for begrenset til å sikre fiskeindustrien tilstrekkelig tilgang på råstoff, særlig utenfor hovedsesongen.

17.2.5 Økte kvotepriser gjør rekrutteringen vanskeligere

Det er et mål å legge til rette for at unge og motiverte fiskere skal kunne etablere seg i fiskerinæringen, og å rekruttere nye fartøyeiere. Det er også et mål at det skapes rom for nyrekruttering innenfor rammen av strukturpolitikken.

Det er en grunnrente (ressursrente) i fiskeriene. Kvotesystemet har blitt endret slik at færre og mer effektive fartøy deltar i fisket. Dette gjør at ressursrenten bidrar til ekstraordinær avkastning på de gjenværende fisketillatelsene, og prisen på disse tillatelsene (kvoteprisen) har økt. Videre har økt lønnsomhet i fiskeflåten, færre restriksjoner på omsetning og forventninger om fortsatt god lønnsomhet ført til stor økning i kvoteprisene.

Undersøkelsen viser at det blir færre fiskere, og at fiskernes gjennomsnittsalder øker. For fiskeriavhengige kommuner er det viktig å rekruttere unge fiskere for å sikre at kvoter og fartøy forblir i kommunen når eldre fiskere trekker seg ut. Mange kommuner har derfor tilskudds- eller låneordninger av begrenset størrelse som skal bidra til at yngre fiskere etablerer seg i kommunene.

Fisketillatelser (kvoter) kjøpes og selges i dag i det private markedet. Regelverket har blitt endret slik at det har blitt betydelig enklere å omsette fisketillatelser, noe som innebærer at fisketillatelsene omsettes hyppigere enn tidligere.

De økte kvoteprisene gjør at det er nødvendig med betydelig kapital for å kjøpe fisketillatelse. Undersøkelsen viser at kvoteprisene økte betraktelig fram til 2017. Konservative anslag av kvoteprisen i kystfisket etter torsk viser at prisen økte med opptil fem ganger fra utgangspunktet i 2009. Den relative prisøkningen anslås å være høyest i fartøygruppen under 11 meter hjemmelslengde, som også er gruppen flest unge først kjøper seg inn i.

Undersøkelsen viser også at det er høyere grad av mobilitet fra lukket til åpen gruppe, enn omvendt. Etter revisjonens vurdering består åpen gruppe i for stor grad av fiskere som har solgt seg ut av lukket gruppe, og er i for liten grad en arena for nyrekruttering.

Økt lønnsomhet i flåten og endring av fylkesbindingen til en landsdelsbinding har bidratt til økning i kvoteprisen. Etter revisjonens vurdering har økte kvotepriser hatt negative konsekvenser for rekrutteringen til fiskeryrket, fordi det har ført til økte barrierer for å etablere seg i lukket gruppe.

Undersøkelsen viser videre at det ikke finnes systematisert og offentlig tilgjengelig informasjon om kvotepriser i Norge. Undersøkelsen viser at det ved endringer i regelverket ikke blir utredet hvilke konsekvenser endringen kan ha for kvoteprisene. Etter revisjonens vurdering er kvoteprisene viktig informasjon ved endring i fiskeriregelverket, blant annet fordi det har stor betydning for rekrutteringen til fiskeryrket.

17.3 Eierskapet til fartøy med fisketillatelsene konsentreres, og eies i mindre grad av registrerte fiskere

17.3.1 Eierkonsentrasjonen har økt betydelig i både hav- og kystfiskeflåten

Strukturkvoteordningen har ført til en reduksjon i antall fartøy i flåten. Når færre fartøy fisker de samme kvotene, øker eierkonsentrasjonen. Eierkonsentrasjonsreglene har som formål å hindre at eierskapet til store deler av fiskeflåten konsentreres på få eiere. Disse reglene gjelder for havfiskeflåten. Det er ikke fastsatt regler om begrensninger i eierkonsentrasjon i kystflåten.

Havfiskeflåten eierkonsentrasjon har vært innenfor regelverket. Undersøkelsen viser imidlertid at eierkonsentrasjonen, målt som det største selskapets andel av gruppeknoten, har økt i samtlige reguleringsgrupper i havfiskeflåten. Det er torsketral som har økt mest.

Selv om det bare er gitt regler for eierkonsentrasjon i havfiskeflåten, er det et mål at eierskapet til store deler av fiskeflåten ikke skal konsentreres på få eiere. Konsentrasjon av eierskap kan også medføre redusert konkurranse og høyere etableringsbarrierer i næringen. Undersøkelsen viser at i kystflåten har de største gruppene i torsk- og makrellfisket økt eierkonsentrasjonen. I disse gruppene har det største selskapets andel av gruppeknoten økt fra om lag 2 prosent til mer enn 5 prosent fra 2004/2008 til 2018. Departementet har uttalt at de ikke har registrert noen slik økning, men har heller ikke systematisk undersøkt dette.

Departementet vurderte å innføre en generell eierbegrensning på 5 prosent av gruppeknoten i de ulike gruppene i kystflåten i 2007, men det ble konkludert med at ingen aktører hadde så store markedsandeler at det var behov for særskilte eierskapsbegrensninger i kystflåten. Eierkonsentrasjonen i de to største gruppene i kystflåten i torsk- og makrellfisket har økt betydelig i undersøkelsesperioden, og i 2018 er den mer enn 5 prosent.

Undersøkelsen viser også at de ti største selskapenes andel av gruppeknoten har økt i alle grupper i kyst- og havfiskeflåten. Eksempler på dette er at de ti største selskapene i torsketral eide fartøy med tillatelser som utgjorde om lag 25 prosent av den totale torsketralknoten i 2004. Tilsvarende andel i 2018 er om lag 80 prosent. Videre eide de ti største selskapene i gruppen av fartøy over 21 meter i fisket etter torsk 18 prosent av gruppeknoten i 2008, mot 34 prosent i 2018. I de største gruppene i fisket etter makrell har andelen økt fra om lag 20 prosent til over 50 prosent fra 2004 til 2018.

Gjennom reduksjon i antall fartøy som følge av strukturvoteordningen har det blitt økt lønnsomhet i fiskeflåten, men den er samlet på færre aktører. Samtidig har eierskapet til fiskeressursene i både hav- og kystfiskeflåten blitt mer konsentrert.

Etter revisjonens vurdering har den økte eierkonsentrasjonen i hav- og kystfiskeflåten bidratt til at fiskeriaktiviteten konsentreres i noen områder, og reduseres i andre. En lokalt forankret fiskeflåte, med et spredt eierskap, legger til rette for at fiskeriaktiviteten kommer kystbefolkningen til gode. Revisjonen vurderer at dersom eierkonsentrasjonen i kystflåten fortsetter å øke, vil dette ha negative konsekvenser for fiskerienes bidrag til aktivitet og sysselsetting langs hele kysten.

17.3.2 Fartøy med kvoter eies i mindre grad av registrerte fiskere

Det er et etablert prinsipp i fiskeripolitikken at fiskeflåten i hovedsak skal eies av aktive fiskere. For å eie fartøy med kvote i de fleste fiskerier med adgangsbegrensninger må eieren være aktiv fisker, og fiskeri må være eierens hovedaktivitet. Det er imidlertid lov å være minoritetseier i fartøy med kvote selv om fiskeri ikke er personens hovedaktivitet, så lenge majoritetseieren er aktiv fisker.

Det er et krav til fartøyeier om registrering i fiskermanntallet som heltidsfisker for å delta i fiskeriene som er adgangsbegrenset gjennom deltakerforskriften. Dette gjelder blant annet for kystgruppene i fisket etter torsk, NVG-sild og makrell, og i den konvensjonelle havfiskeflåten. Det er mulig å være aktiv fisker uten å være registrert i fiskermanntallet, for eksempel som minoritetseier eller mannskap på fartøy. Imidlertid vil de aller fleste majoritetseierne i fiskefartøy være registrert som heltidsfiskere i fiskermanntallet.

Undersøkelsen viser at det er kommet inn flere personer som ikke er registrerte fiskere som minoritetseiere i fiskeflåten. Minoritetseiere kan for eksempel være fiskeindustri, arvinger eller mannskap. Dette gjør at andelen av kvoten som tilfaller ikke-registrerte fiskere gjennom deleierskap i fartøy med kvote er økende, mens andelen av kvoten som

tilfaller fiskere som er registret som heltidsfiskere i fiskermanntallet er redusert. Kvoteandelen som tilfaller registrerte fiskere i fiskermanntallet, gjennom deres deleierskap i fiskefartøy, er blitt redusert for nesten samtlige grupper i perioden fra 2008 til 2018. Denne kvoteandelen er blitt mest redusert i kystfisket etter makrell og NVG-sild, men også i kystfisket etter torsk.

Etter revisjonens vurdering utfordres prinsippet om en fiskereid flåte gjennom et økende minoritetsierskap fra ikke-registrerte fiskere i fiskeflåten.

17.3.3 Utenlandsk eierskap i fiskeflåten er lavt, men øker

Et av vilkårene for å få tillatelse til å drive fiske og fangst med fartøy i lukket gruppe, er at fartøyeier må være norsk statsborger eller likestilt med norsk statsborger. Utenlandske statsborgere kan imidlertid eie fartøy inntil 15 meters lengde dersom de er bosatt i Norge. Videre kan utenlandske statsborgere ha en eierandel på inntil 40 prosent i større fartøy, også om de er bosatt i utlandet.

Undersøkelsen viser at utenlandsk eierskap i lukket gruppe for fartøy under 11 meter i fisket etter torsk er økende, men fortsatt lavt. Andel av kvoten som tilhører fartøy med eiere med utenlandsk statsborgerskap i gruppen under 11 meter i fisket etter torsk var om lag 1,3 prosent i 2018. Undersøkelsen viser imidlertid at graden av utenlandsk eierskap i åpen gruppe i fisket etter torsk har økt. Andel av torsken som landes av fartøy med eiere med utenlandsk statsborgerskap var om lag 7 prosent i 2018, noe som utgjør om lag 2000 tonn.

Fiskeridirektoratet har ikke sammenstilt en overordnet oversikt over eierskapet til utenlandske aktører som ikke er bosatt i Norge. Slikt eierskap utgjør trolig en langt større andel av totalkvoten enn det som eies av utenlandske statsborgere bosatt i Norge. Det islandske konsernet Samherji har et minoritetsierskap i trålrederiet Nergård på 39,9 prosent. Torsketrålerne eid av Nergård kunne fiske i overkant av 13 000 tonn torsk i 2018, og 39,9 prosent av dette utgjør om lag 5 200 tonn. Dette er et betydelig større kvantum enn de 2 000 tonnene torsk som fiskes av utenlandske fiskere i åpen gruppe.

Myndighetene har ikke informasjon om hvor stor andel av kvoten som tilhører fartøy der utenlandske aktører er minoritetsiere. Etter revisjonens vurdering gjør dette det vanskelig for forvaltningen å følge med på utviklingen i utenlandsk eierskap.

17.4 Forslag til endringer i kvotesystemet er ikke tilstrekkelig konsekvensutredet

Det er et krav om at før forskrifter blir innført, endret eller hevet skal saken være så godt opplyst som mulig. Gjennom utredning og vurdering av virkningene av aktuelle tiltak skal det legges et godt grunnlag for beslutninger. I forarbeidene til havressursloven står det at konsekvenser for distriktene ved for eksempel når den nasjonale kvoten skal fordeles på ulike grupper, eller når distriktskvote skal fordeles, vil måtte utredes i forbindelse med de ulike tiltakene eller reguleringene.

Kvotesystemet er basert på fullmaktslovgivning som innebærer at det i stor grad er opp til regjeringen om regelendringer skal legges fram for Stortinget.

Kvotesystemet og det tilhørende regelverket er komplekst. Et eksempel på kompleksiteten i regelverket som kommer fram i undersøkelsen er at aktørenes investeringer i fangstkapasitet i seg selv blir et argument for å heve kvotetaken. Motsatt blir hevede kvotetak et argument for å øke fangstkapasiteten:

- Når kvotetaket heves, kan det øke fartøyets driftsgrunnlag ved at fartøyet kan fiske mer. Dette fører igjen til at fartøyeier investerer i fartøy med større fangstkapasitet for å håndtere den økte mengden fangst.

- Når en aktør bygger større fartøy med større fangstkapasitet, ønsker denne aktøren å fiske opp mot sin nye kapasitet. Dette fører til press på å heve kvotetaket for at fartøyet skal få større driftsgrunnlag.

17.4.1 Konsekvenser blir ikke godt nok utredet

I forkant av at departementet sender regelendringer på høring, bestiller departementet data fra Fiskeridirektoratet for å belyse endringene. Likevel er det flere eksempler på at forslag til regelendringer ikke er godt nok utredet i departementets høringsnotater.

Et eksempel på dette er da lengdebegrensningen på 28 meter for kystfartøy ble erstattet med en lasteromsbegrensning på 300 kubikkmeter. I høringsnotatet uttaler departementet at de vanskelig kan se for seg noen stor økning i fartøylengde som følge av å endre størrelsesgrensen. For øvrig inneholdt ikke høringsnotatet noen analyse av konsekvensene som regelendringen ble vurdert til å kunne ha for størrelsen på fartøyene i gruppen «stor kyst». Departementet forventet imidlertid ikke at en endring i størrelsesbegrensningen for store kystfartøy ville medføre at havgående fartøy på 50–60 meter kom inn i kystflåten.

Det er også eksempler på at konsekvensene for sysselsetting og bosetting i kystsamfunnene av endringer i regelverk ikke i særlig grad blir utredet. I høringsnotatet med forslag om å oppheve fylkesbindingen står det at forslagene kan føre til endringer mellom fylker, og ikke bare innad i fylker. Det er imidlertid ikke gjort utredninger av konkrete virkninger for det enkelte fylke, eller for ulike kommuner langs kysten. I høringsnotatet blir ulike alternative regionale bindinger nevnt som en mulig erstatning for fylkesbindingen. Disse alternative regionale bindingene er ikke nærmere utredet, men høringsinstansene blir bedt om å gi sitt syn på disse, og på regionale og lokale konsekvenser av forslaget.

For at konsekvensene av regelendringer skal bli bedre belyst, gjør Fiskeridirektoratet i mange tilfeller ytterligere utredninger av konsekvenser og presenterer mer statistikk og informasjon i sitt formelle høringssvar enn det som står i høringsnotatet. For å sikre at høringsinstansene mottar et tilstrekkelig beslutningsgrunnlag, må konsekvensene av forslag til regelendringer være utredet før høringsnotatet sendes ut. Etter revisjonens vurdering er dette særlig viktig når regelverket er komplekst, og særlig når det ikke er utredet alternative forslag i høringsnotatet. Etter revisjonens vurdering er det flere høringsnotater der departementet ikke har utredet konsekvensene av forslag til regelendringer godt nok.

17.4.2 Innføringen av samfiskeordningen har hatt uheldige konsekvenser

Da samfiskeordningen ble midlertidig innført i 2010, framhevet departementet mulige negative konsekvenser av ordningen. I reguleringsmøtet for 2011 ble det diskutert om ordningen skulle videreføres. Fiskeridirektoratet pekte på at dersom samfiskeordningen ble videreført over tid, ville det trolig føre til en utvikling der de samme fartøyene ligger til kai mens mer effektive fartøy fisker kvoten. Direktoratet mente at ordningen på sikt ville være en form for strukturordning.

Likevel ble samfiskeordningen videreført i 2011, og den ble da også utvidet til å gjelde samfiske med seg selv. Siden har ordningen fortsatt som midlertidig ordning til departementet foreslo å avvikle den i 2019. Forslaget om avvikling er begrunnet med at sjarkflåtens unntak fra strukturvirkemidlene blir omgått (skjult strukturering), og at de passive fartøyene har forfalt. Dette er de samme konsekvensene myndighetene viste til før ordningen ble innført. Det som var ment å være en midlertidig ordning, har virket i ti år, og mange fiskere har tilpasset seg med forventning om at den blir videreført. Etter revisjonens vurdering er det uheldig at en midlertidig ordning har fått virke i ti år, når de negative konsekvensene var kjent på forhånd.

17.5 Myndighetenes forvaltning har i økende grad utfordret sentrale prinsipper i fiskeripolitikken

Undersøkelsen viser at endringer i kvotesystemet har gjort det mulig å samle flere kvoter per fartøy, å bygge stadig større fartøy og enklere omsette fisketillatelser. Endringene har i hovedsak bidratt til å gjøre fiskeflåten mer lønnsom. Undersøkelsen viser at endringene i kvotesystemet har ført til at flere sentrale fiskeripolitiske prinsipper i økende grad har blitt utfordret i perioden fra 2004 til 2018:

- **Mål om spredt eierskap:** Eierskapet til fiskefartøyene konsentreres på færre hender.
- **En fiskereid flåte:** Fartøy med kvoter eies i mindre grad av registrerte fiskere.
- **Nasjonalitetskravet:** Utenlandsk eierskap i fiskeflåten er fremdeles lavt, men det øker.
- **Variert flåtestruktur:** Flåtestrukturen endres ved at fartøyene blir større, og store kystfartøy nærmer seg kapasiteten og mobiliteten til fartøy i den havgående flåten. Det faktiske skillet mellom fartøygruppene i kystfisket etter torsk er mindre tydelig enn før.
- **Kvoteutnyttelsesprinsippet:** En økende andel av kvoten er ikke koblet til et fartøy, og fartøyets status som koblingsnøkkel mellom tillatelse og eier er svekket

Kvotesystemet har blitt endret flere ganger mellom 2004 og 2018. Etter revisjonens vurdering har trolig ikke hver enkelt regelendring som har skjedd i perioden isolert sett hatt store effekter for kystsamfunnene. Revisjonen vurderer imidlertid at endringene til sammen har redusert fiskeriaktiviteten i mange samfunn langs kysten.

18 Ordforklaringer

Aktivitetsplikt	Innebærer at enkelte industrieide trålere har en plikt til å opprettholde aktivitet på bestemte landanlegg. Denneplikten er fastsatt i konsesjonsvilkårene. Lerøys rederi Havfisk har aktivitetsplikt på anlegg i Stamsund, Melbu, Hammerfest, Storbukt, Kjøllefjord og Båtsfjord.
Deltakeradgang	I tillegg til at det er krav om ervervstillatelse er det fastsatt adgangsbegrensninger i de kommersielt viktigste fiskeriene. I kystfiskeflåten har dette form av årlige adgangsbegrensninger i ulike fiskerier som gjerne er delt i lukket og åpen gruppe. Adgang til å delta i lukket gruppe kalles «deltakeradgang». Den årlige deltakerforskriften fastsatt i medhold av deltakerloven regulerer når fartøy har deltakeradgang. I rapporten omtales deltakeradgang som fisketillatelse.
Eierskap i første ledd	Eierskapet til et fartøy, med tilhørende fisketillatelser, kan bestå av flere ledd eller nivåer. Den direkte eieren av fartøyet omtales som eier i <i>første ledd</i> . I de fleste tilfeller vil dette være et aksjeselskap, men for mindre fartøy er det også vanlig med enkeltpersonforetak.
Eierskap i siste ledd	Eierskapet til et fartøy, med tilhørende fisketillatelser, kan bestå av flere ledd eller nivåer. Eierskap i siste ledd er eierskap på personnivå. Selskapet som eier fartøyet med tillatelsen, kan for eksempel være eid av flere personer med ulike eierandeler i selskapet.
Ervervstillatelse	En tillatelse som kreves for alle former for ervervsmessig (yrkesmessig) fiske med fartøy. I deltakerloven og ervervstillatelsesforskriften er det satt vilkår for å få slik tillatelse. Det er blant annet satt krav til fartøyets utforming og til fartøyeierens nasjonalitet og aktivitet som fisker.
Faktisk lengde	Lengden ett fartøy har i dag. På grunn av ombygging eller utskiftning av fartøy, kan faktisk lengde på et fartøy endres. I rapporten er det presisert dersom det er faktisk lengde som omtales.
Fartøygrupper	Grupper av fartøy som kan være definert etter fiskeri, etter redskapsbruk og/eller etter lengde på skrog eller størrelse på lasterom innenfor ett fiskeri.
Finnmarksmodellen	Inndeling av fartøy i lukket gruppe i kystfisket etter torsk, sei og hyse i fire separate fartøygrupper basert på hjemmelslengde. De fire gruppene er: * under 11 meter * 11–14,99 meter * 15–20,99 meter

* 21–27,99 meter

Modellen ble etablert i 2002 for å skjerme mindre fartøy i konkurransen med større, og dermed legge grunnlaget for en mer rettferdig konkurranse fartøyene imellom.

Fisketillatelse

Det er fastsatt adgangsbegrensninger i de kommersielt viktigste fiskeriene. I kystfiskeriene fastsettes adgangsbegrensningene årlig for det enkelte fiskeri som gjerne deles i lukket og åpen gruppe. Fartøy med adgang i lukket gruppe har såkalt deltakeradgang. I havfiskeflåten benyttes konsesjoner. Deltakeradgang i kystfiskeflåten og konsesjon i havfiskeflåten omtales i rapporten som fisketillatelse eller kvote.²⁹⁴

Gruppekvote

Den delen av den norske totalkvoten som fartøyene i en reguleringsgruppe til sammen kan fiske av ett fiskeslag.

Hjemmelslengde

Hjemmelslengde er lengden et fartøy hadde på en fastsatt skjæringsdato, og som er grunnlaget for kvotefaktoren til fartøyet eller fartøy det kommer til erstatning for i det aktuelle kystfisket.

Kondemnering

Med kondemnering menes at konsesjoner eller deltakeradgang oppgis, og at fartøyet tas permanent ut av fisket ved at det destrueres.

Konsesjon

I tillegg til at det er krav om ervervstillatelse er det fastsatt adgangsbegrensninger i de kommersielt viktigste fiskeriene. I havfiskeflåten kalles dette spesielle tillatelser eller «konsesjoner». Deltakerloven og konsesjonsforskriften regulerer hvem som kan tildeles konsesjon. I rapporten omtales konsesjon som fisketillatelse.

Kvoteandel og kvotefaktor

For fartøy med relevant fisketillatelse vil det framgå en kvotefaktor (basistonn for ringnotflåten m.m.), som benyttes til å fastsette størrelsen til fartøyets årlige kvote. Kvotefaktorene har ingen fast verdi for eksempel i tonn. Mengden et fartøy kan fiske i tonn fastsettes ved å multiplisere kvotefaktoren med den årlig angitte kvoteenheten (tonn per faktor).

Til hver fisketillatelse er det knyttet en kvotefaktor (basistonn for ringnotflåten m.m.) som angir hvor mye fisk et fartøy kan fiske. Kvotefaktorene har ingen fast verdi. Kvoten til et fartøy i tonn finnes ved å multiplisere kvotefaktoren med den årlig angitte kvoteenheten (tonn per faktor).

I rapporten brukes begrepet kvoteandel i den betydningen at kvoteandelen til et fartøy angir hvor stor andel av gruppeknoten fartøyet har lov til å fiske innenfor sin reguleringsgruppe. Kvotefaktorer benyttes til å regne ut kvoteandelen til et fartøy.

²⁹⁴ En fisketillatelse vil kunne ha flere kvoter knyttet til seg.

	Beregningene innebærer at for et fartøy som har en kvotefaktor på 8 i en reguleringsgruppe hvor det totalt er 200 kvotefaktorer, er kvoteandelen på 4 prosent.
	I rapporten brukes kvoteandel for å beskrive andel av gruppekvote, altså kvoten til den aktuelle reguleringsgruppen, ikke andel av totalkvoten.
Kvotefleks	Muligheten til å over- eller underfiske en del av kvoten ett år mot å få et tilsvarende fratrekk eller tillegg i kvoten året etter.
Kvotepris	Prisen på en fisketillatelse når denne kjøpes og selges i markedet. Fisketillatelser kan formelt sett ikke omsettes, men i praksis omsettes fisketillatelsene, med forbehold om at fiskerimyndighetene tildeler tillatelsen til den nye kjøperen. Kvoteprisen settes i markedet, og vil være avhengig av tilbud og etterspørsel.
Kvotetak	Den øvre grensen for hvor stor kvote et fartøy kan ha innenfor ett fiskeri. Kvotetaket setter derfor en grense for hvor mange kvoter ett fartøy kan fiske innenfor et fiskeri.
Kvoteutnyttelsesbestemmelsen	Innebærer at et fartøy bare kan fiske og lande én kvote av hvert fiskeslag i løpet av ett år. Etter at strukturkvoteordningen ble innført er det et fast unntak fra kvoteutnyttelsesbestemmelsen for kvoter som er utvekslet eller tildelt innenfor strukturkvoteordningen.
Landing	Det at fisk losses fra fiskefartøy eller andre fartøy som har tatt fisken om bord, uten at fisken har vært i land tidligere.
Lukket gruppe	I en lukket gruppe i fiskeriene er det nødvendig at fartøyet har fisketillatelse for å delta.
Lukking av fiskeriene	Fisket var opprinnelig fritt og åpent for alle. Lukking av fiskeriene innebar at det ble innført en adgangsbegrensning for å delta i fisket. De viktigste kystfiskeriene ble lukket for ervervsmessig fiske i perioden 1983 til 2003
Nasjonal kvote	Den totale kvoten, inkludert eventuelle kvotebytter med andre land, som norske myndigheter regulerer, og som fordeles til den norske fiskeflåten.
Overregulering	Fartøyene tildeles kvoter som i sum er større enn kvoten som kan fiskes. Dette for å sikre at hele kvoten fiskes opp. Dette kalles overregulering. Kvoten til det enkelte fartøyet kalles maksimalkvote. Overregulering fører til at fisket kan bli stoppet før alle fartøyene har fisket sin kvote.

Reguleringsgruppe	Fisket etter de forskjellige fiskeslagene er regulert i grupper etter blant annet redskap. Disse gruppene kalles reguleringsgrupper. De årlige reguleringene for hvert fiskeslag blir gitt i forskrift der reglene for hver reguleringsgruppe er fastsatt. I fisket etter torsk nord for 62 grader nord er det for eksempel fire reguleringsgrupper: trål, konvensjonelle havfiskefartøy, kyst lukket gruppe og kyst åpen gruppe. I fisket etter makrell er det seks reguleringsgrupper: ringnot, små ringnotfartøy, trål, kyst lukket gruppe, kyst åpen gruppe og kyst landnot.
Samfiskeordning	Innebærer at et fartøy på bestemte vilkår kan fiske hele eller deler av et annet fartøys kvote i inntil ett år. Ordningen gjelder fartøy med hjemmelslengde under 11 meter i fisket etter torsk, hyse og sei i nord og fartøy under 15 meter i fisket etter pelagiske arter i Nordsjøen og Skagerrak.
Strukturering	I fiskeflåten handler strukturering om å redusere antall fartøy i flåten. Strukturering har skjedd gjennom kondemneringsordninger og sammenslåingsordninger, men skjer nå hovedsakelig gjennom strukturkvoteordninger.
Strukturkvote	Et tillegg til grunnkvoten som et fartøy blir tildelt gjennom strukturkvoteordningen.
Strukturkvoteordningen	En mulighet til under visse vilkår å samle flere kvoter i samme fiskeri på ett fartøy. Hovedvilkåret for å tildele strukturkvote er at et fartøy som avgir kvoten sin, tas ut av fisket ved at det oppgir alle fisketillatelser, og blir meldt ut av fartøyregisteret og kondemnert.
Strukturpausen	Det ble innført en strukturpause 20. oktober 2005. Strukturpausen innebar at det fra 31. desember 2005 ikke lenger ble behandlet søknader om tildeling av strukturkvote. Strukturkvoteordningen i kystflåten ble gjeninnført med noen endringer i 2007.
Størrelsesbegrensning	For å opprettholde en variert flåtestruktur er det innført regler som begrenser størrelsen på fartøyene. Det vanligste er begrensninger i fartøyets lengde og i størrelsen på lasterom. Regelverket begrenser fartøyeierens valgfrihet i utformingen av fartøyet.
VCU (vessel capacity units)	Et mål på fangstkapasitet som tar hensyn til fartøyenes høyde, bredde og motorkraft.
Åpen gruppe	I en åpen gruppe i fiskeriene er det ikke nødvendig å ha fisketillatelse for å delta (deltakeradgang/konsesjon). Fartøyene i en åpen gruppe tildeles kvote i mange viktige kvoteregulerte fiskerier, som blant annet torsk, sei og hyse nord for 62 grader nord, NVG-sild (norsk

vårgytende sild), makrell og kongekrabbe. Det er åpen gruppe i torskefisket i nord som er den største åpne gruppen.

19 Referanseliste

Lover og forskrifter

- *Lov om forvaltning av villlevande marine ressursar (havressursloven).*
- *Lov om retten til å delta i fiske og fangst (deltakerloven).*
- *Lov om behandlingssmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven).*
- *Lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentlighetsloven).*
- *Forskrift om spesielle tillatelse til å drive enkelte former for fiske og fangst (konsesjonsforskriften).*
- *Forskrift om spesielle kvoteordninger for kystfiskeflåten.*
- *Forskrift om leveringsplikt for fartøy med torsketrållatelse.*
- *Forskrift om endring i forskrift om regulering av fisket etter torsk, hyse og sei nord for 62° N i 2011 – samfiske.*
- *Forskrift om endring i forskrift om regulering av fisket etter lodde i Barentshavet i 2011.*
- *Nærings- og fiskeridepartementet (2003) Kongelig resolusjon om forskrift om endring av forskrift 7. november 2003 nr. 1309 om spesielle kvoteordninger for kystfiskeflåten – fylkesbindingene mv. Kgl. res. 17. juni 2016.*
- *Forskrift om adgang til å delta i kystfartøygruppens fiske og enkelte andre fiskerier for 2018 (deltakerforskriften).*
- *Forskrift om regulering av fisket etter torsk, hyse og sei nord for 62° N i 2018.*
- *Forskrift om regulering av fisket etter torsk, hyse og sei nord for 62° N i 2019.*
- *Forskrift om nytildeling av deltakeradganger i rekrutteringsøyemed for 2019.*

Stortingsdokumenter

Stortingsvedtak

- *Vedtak 505 tilhørende sak om Strukturtiltak i kystfiskeflåten. St.meld. nr. 20 (2002–2003), Innst. S. nr. 271 (2002–2003).*
- *Lovvedtak 97 (2014–2015) Vedtak til lov om endringer i deltakerloven (tildeling av spesiell tillatelse og adgang til å delta i fiske).*

Innstillinger til Stortinget

- *Innst. O. nr. 38 (1998–99) Innstilling fra næringskomiteen om lov om retten til å delta i fiske og fangst (deltakerloven).*
- *Innst. S. nr. 271 (2002–2003) Innstilling fra næringskomiteen om strukturtiltak i kystfiskeflåten.*
- *Innst. S. nr. 238 (2006–2007) Innstilling fra næringskomiteen om strukturpolitikk for fiskeflåten.*
- *Innst. O. nr. 45 (2007–2008) Innstilling fra næringskomiteen om lov om forvaltning av villlevande marine ressursar (havressurslova).*
- *Innst. 253 L (2012–2013) Innstilling fra næringskomiteen om endringer i deltakerloven, fiskeriforbudsloven mv.*
- *Innst. 418 S (2012–2013) Innstilling fra næringskomiteen om verdens fremste sjømatnasjon.*
- *Innst. 342 L (2014–2015) Innstilling fra næringskomiteen om endringer i deltakerloven (tildeling av spesiell tillatelse og adgang til å delta i fiske).*

Proposisjoner til Stortinget

- *Ot. prp. nr. 67 (1997–98) Om lov om retten til å delta i fiske og fangst (deltakerloven).*
- *Ot.prp. nr. 20 (2007–2008) Om lov om forvaltning av villlevande marine ressursar (havressurslova).*

- Prop. 59 L (2012–2013) *Endringer i deltakerloven, fiskeriforbudsloven mv.*
- Prop. 88 L (2014–2015) *Endringer i deltakerloven (tildeling av spesiell tillatelse og adgang til å delta i fiske).*

Stortingsmeldinger

- St.meld. nr. 20 (2002–2003) *Strukturtiltak i kystfiskeflåten.*
- St.meld. nr. 21 (2006–2007) *Strukturpolitikk for fiskeflåten.*
- Meld. St. 22 (2012–2013) *Verdens fremste sjømatnasjon.*
- Meld. St. 17 (2014–2015) *Evalueringsrapport av forvaltningen av kongekrabbe.*
- Meld. St. 20 (2016–2017) *Pliktsystemet for torsketrålere (trukket).*
- Meld. St. 32 (2018–2019) *Et kvotesystem for økt verdiskaping. En fremtidsrettet fiskerinæring.*

Instruks

- *Instruks om utredning av statlige tiltak (utredningsinstruksen).*
- Fiskeri- og kystdepartementet (2012) *Instruks - bedre kvoteutnyttelse mellom tillatelser i samme rederi, 9. oktober 2012.*
- Nærings- og fiskeridepartementet (2017) *Instruks om krav til forholdsmessighet mellom driftsgrunnlag og fartøystørrelse ved tildeling av deltakeradgang, 15. juni 2017.*

Strategier

- Nærings- og fiskeridepartementet (2019) *Regjeringa sin strategi for heilårige arbeidsplassar i fiskeindustrien.*

Offentlige utredninger (NOU)

- NOU 2016: 26 *Et fremtidsrettet kvotesystem.*
- NOU 2006: 16 *Strukturvirkemidler i fiskeflåten.*

Høringer og høringssvar

- Nærings- og fiskeridepartementet (2018) *Høyring - fisket etter sei for kystfartøy - utnytting av kvote, 9. april 2018.*
- Fiskeridirektoratet (2018) *Høringssvar - Sjarkflåtens rolle i et fremtidsrettet kvotesystem, 14. mai 2018.*
- Sjømat Norge (2017) *Høringssvar - NOU 2016: 26 Et fremtidsrettet kvotesystem. 28. april 2017.*
- Nærings- og fiskeridepartementet (2018) *Sjarkflåtens rolle i et fremtidsrettet kvotesystem. Drøftingsnotat for høring, 23. mars 2018.*
- Fiskeridirektoratet (2017) *Fiskeridirektoratets høringssvar - innføring av distriktskvoteordning for torsk, 30. august 2017.*
- Nærings- og fiskeridepartementet (2017) *Høring - innføring av distriktskvoteordning for torsk, 18. juli 2017.*
- Fiskeridirektoratet (2017) *Høringssvar - Endring av lasteromsvolum som størrelsesbegrensning for kystfartøy, 15. november 2017.*
- Nærings- og fiskeridepartementet (2017) *Høring - endring av lasteromsvolum som størrelsesbegrensning for kystfartøy, 13. september 2017.*
- Fiskeridirektoratet (2016) *Høringssvar - hevet kvotetak for kystflåten med hjemmelslengde 11 (13) meter og over, 12. februar 2016.*
- Nærings- og fiskeridepartementet (2015) *Heva kvotetak i kystflåten over 11 (13) meter heimelslengd. Høyringsdokument. 9. november 2015.*
- Fiskeridirektoratet (2014) *Høringssuttalelse - forslag til endringer i deltakerloven - tildeling av konsesjoner, deltakeradganger mv., 19. desember 2014.*

- Nærings- og fiskeridepartementet (2014) *Forslag til endringer i deltakerloven – tildeling av konsesjoner, deltakeradganger mv. Høringsnotat av 23. september 2014.*
- Nærings- og fiskeridepartementet (2014) *Strukturkvoteordning for kystflåten under 11 meter heimelslengd. Høyringsdokument, 29. april 2014.*
- Fiskeri- og kystdepartementet (2013) *Høring - forslag om å åpne for bruk av leiefartøy ved kontrahering av nybygg, 20. februar 2013.*
- Fiskeri- og kystdepartementet (2011) *Høring - forslag om å endre reglene om kvoteutnyttelse ved kontrahering av nybygg, 30. juni 2011.*
- Fiskeri- og kystdepartementet (2010) *Høringsbrev om endring av lasteromsvolum som størrelsesbegrensning for kystfartøy, 19. februar 2010.*
- Fiskeri- og kystdepartementet (2010) *Høringsbrev - Samfiske for kystflåten under 11 meter hjemmelslengde i fisket etter torsk, hyse og sei nord for 62 grader nord, 12. februar 2010.*
- Fiskeri- og kystdepartementet (2007) *Videreføring av prøveordning med distriktskvoter. Høringsnotat av 24. april 2007.*
- Fiskeri- og kystdepartementet (2007). *Eierskapsbegrensninger i kystflåten. Høringsnotat av 25. oktober 2007.*
- Fiskeri- og kystdepartementet (2007). *Størrelsesbegrensning for store kystfartøy. Høringsnotat av 20. august 2007.*

Brev, e-poster og referater

- Regelrådet (2018) *Uttalelse: Høyering - fisket etter sei for kystfartøy - utnytting av kvote.* Brev til Nærings- og fiskeridepartementet, 25. mai 2018.
- Fiskeridirektoratet (2010) *Referat fra reguleringsmøte 16. og 17. november 2010.*
- Fiskeri- og kystdepartementet (2009) *Samfiskeordning for fartøy under 11 meter i kystflåten.* Brev til Norges Kystfiskarlag og Norges Fiskarlag, 22. januar 2009.
- Fiskebåt (2010) *Bruk av leiefartøy ved kontrahering av fiskefartøyer.* Brev til Fiskeri- og kystdepartementet, 1. desember 2010

Rapporter, fagbøker og fagartikler

- FAO (1999) *Managing Fishing Capacity: Selected Papers on Underlying Concepts and Issues*. FAO Fisheries Technical Paper 386, Food and Agricultural Organization of the United Nations, Rome.
- Fiskeriforskning (2007) *Med torsk skal kysten trygges. Evaluering av distriktskvoteordningen i 2006*. Rapport 5/2007.
- Nofima (2007) *Distriktskvoteordningen - Fangståret 2007*. Rapport 4/2008.
- Nofima (2008) *Rammebetingelser for lønnsomhet i norsk fiskeforedling - Empiriske funn og kunnskapshull*. Rapport 7/2008.
- Sintef (2012) *Regional verdiskaping i norsk sjømatnæring*.
- Nofima (2013) *Lønnsomhet i fartøygruppen under 11 meter lengde*. Rapport 13/2013.
- Sintef (2015) *Effekter av strukturering i norsk fiskerinæring. Sluttrapport 2015*.
- Ekspertgruppe nedsatt av Nærings- og fiskeridepartementet (2016) *Vurdering av leveringsplikten, bearbeidingsplikten og aktivitetsplikten*. Nærings- og fiskeridepartementet.
- Nofima (2016) *Om legitimitetsspørsmål i ressurs og kvotepolitikk*. Rapport 20/2016.
- *Fisken og folket (2016)*. Iversen, Audun (red.), Øystein Hermansen, Edgar Henriksen, John Roald Isaksen, Petter Holm, Bjørn-Inge Bendiksen, Thomas Nyrud, Kine Mari Karlsen, Patrick Berg Sør Dahl og Bent Dreyer. Orkana forlag/Nofima.
- Hannesson, Rögnvaldur (2016) *Fish quota prices in Norway*. Marine Resource Economics 32(1).
- Nofima (2017) *Evaluering av ferskfiskordningen og kvotebonus for levendefangst*. Rapport 27/2017.
- Sintef (2018) *Nasjonal betydning av sjømatnæringen. En verdiskapings- og ringvirkningsanalyse med data fra 2016 og 2017*.
- Nofima (2018) *Strukturering i fiskeflåten. Drivkrefter og konsekvenser*. Rapport 8/2018.
- Nofima (2018) *Strukturelle endringer i fiskeindustrien. Drivkrefter og konsekvenser*. Rapport 16/2018.
- Nofima (2018) *Fremtidige effekter av strukturering på sjø og på land. Faglig sluttrapport*. Rapport 22/2018.
- Nofima (2018) *Driftsundersøkelsen i fiskeindustrien. Driftsåret 2015*. Rapport 31/2018.
- Nofima (2018) *Driftsundersøkelsen i fiskeindustrien. Oppsummering av lønnsomhet, sysselsetting og struktur i 2017*.
- Fiskeridirektoratet (2019) *Lønnsomhetsundersøkelse for fiskeflåten 2017*.
- NORCE (2019) *Kartlegging av investeringer i fiskeri og fangst, akvakultur og fiskeindustri, 1970–2019*.
- Nofima (2019) *Driftsundersøkelse i fiskeindustrien. Driftsårene 2016 og 2017*. Rapport 27/2019.
- PwC (2019) *Sjømatbarometeret 2019*.
- Sintef (2019) *Ringvirkningsanalyser for fiskeri- og havbruksnæringen*.

Internettsider og -artikler

- Fiskeridirektoratet: *Lønnsomhetsundersøkelsen for fiskeflåten* <https://www.fiskeridir.no/Yrkesfiske/Tall-og-analyse/Loennsomhet> [Hentdato 10.08.2019]
- Fiskeridirektoratet: *Reguleringsmøtet*. <https://www.fiskeridir.no/Yrkesfiske/Regelverk-og-reguleringer/Reguleringsmoetet> [Hentdato 26.11.2019]

- Fiskeridirektoratet: *Fartøy, totalt og på fylkesnivå t.o.m. 2018*.
<https://www.fiskeridir.no/content/download/8253/101987/version/74/file/fiskefartoy-2018.xlsx> [Hentedato 24.11.2019]
- Fiskeridirektoratet: *Om statistikken - Fiskermanntallet*.
<https://www.fiskeridir.no/Yrkesfiske/Tall-og-analyse/Fiskere-fartoy-og-tillatelser/Om-statistikken-Fiskermanntallet>. [Hentedato 16.11.2019]
- Fiskeridirektoratet: *Kongekrabbe (for yrkesfiskere)*.
<https://www.fiskeridir.no/Yrkesfiske/Tema/Kongekrabbe>. [Hentedato 18.11.2019]
- Store Norske Leksikon: *Strukturkvoteordning*. <https://snl.no/strukturkvoteordning> [Hentedato 26.11.2019]
- ITromsø: *Nergård kjøpes opp: - Vil ta selskapet enda et stort steg videre*.
<https://www.itromso.no/nyheter/2017/04/27/Nerg%C3%A5rd-ki%C3%B8pes-opp-%E2%80%93-Vil-ta-selskapet-enda-et-stort-steg-videre-14647088.ece> [Hentedato 26.11.2019]
- Kyst og Fjord: *Hjem med en gammel traver*.
<https://www.kystogfjord.no/nyheter/forsiden/Hjem-med-gammel-traver> [Hentedato: 10.09.2019]
- Norges Sjømatråd: *Sjømateksport for 99 milliarder i 2018*.
<https://seafood.no/aktuelt/nyheter/sjomateksport-for-99-milliarder-i-2018/> [Hentedato: 11.09.2019]
- Sintef: *Ringvirkningsanalyser for fiskeri- og havbruksnæringen*.
<https://www.sintef.no/prosjekter/ringvirkningsanalyser/> [Hentedato 8.11.2019]
- Nærings- og fiskeridepartementet: *Krav til bearbeiding av distriktskvoten*, 01.02.2018.
<https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/krav-til-bearbeiding-av-distriktskvoten/id2588400/> [Hentedato 27.11.2018]
- Nærings- og fiskeridepartementet: *Torskereguleringen er fastsatt*, 21.12.2018
<https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/torskereguleringen-er-fastsatt/id2623661/> [Hentedato 27.11.2018]
- Fiskeridirektoratet: *Kongekrabbe (for yrkesfiskere)*
<https://www.fiskeridir.no/Yrkesfiske/Tema/Kongekrabbe> [Hentedato 27.11.2019]
- Nærings- og fiskeridepartementet: *Internasjonalt fiskerisamarbeid*.
<https://www.regjeringen.no/no/tema/mat-fiske-og-landbruk/fiskeri-og-havbruk/rad-1/fiskeri-ny/internasjonalt-fiskerisamarbeid/id2578011/> [Hentedato 11.12.2019]
- SSB: *Regnskap for ikke-finansielle aksjeselskaper*.
<https://www.ssb.no/statbank/table/07371> [Hentedato 20.01.2020]
- Store norske leksikon: *Type II-feil*
https://snl.no/type_II-feil

Andre kilder

- Notat fra Fiskarlaget, Høringsdokument om kvotefordelinger mellom flåtegrupper, Kvote og fangststatistikker for årene 2007–2014, Finnmarksmodellen, juni 2015.
- Kirsti Strøm Bull og Hans Christian Bull (2016) *Særruttalelse til P. Holm (Norges Fiskerihøgskole, Universitetet i Tromsø – Norges arktiske universitet) og E. Henriksen (Nofima): Om legitimitetsspørsmål i ressurs og kvotepolitikk*.
- Isaksen, J.R. (2016) «Samfiske. Formål, utvikling og analyse». Presentasjon for styringsgruppen i Torskeprogrammet, Nofima, 9. februar. Gjengitt i Nærings- og fiskeridepartementet (2018) *Sjarkflåtens rolle i et fremtidsrettet kvotesystem. Drøftingsnotat for høring*, 23. mars 2018.
- *Næringsutvikling i sjøsamiske samfunn*, Behandlet i Sametingets plenum 7.desember 2017.
- Nofima (2019) *Notat om verdi av strukturkvoter*.
- Presentasjon av Nærings- og fiskeridepartementet *Oversikt over norsk fiskeriregelverk*. 22. juni

20 Vedlegg til rapport

20.1 Lenke til digitalt vedlegg

Digitalt vedlegg til Riksrevisjonens undersøkelse, som følger kapittelnummereringen. Hensikten med vedlegget er å tilgjengeliggjøre data som ikke har fått plass i den endelige rapporten, og nyttiggjøre seg det digitale formatet for utforskning på egen hånd, for eksempel gjennom muligheten til å bevege seg rundt og klikke på kart.

Lenke: <https://fiskekvoter.riksrevisjonen.no/vedlegg/>

20.2 Lenke til interaktiv app

Appen muliggjør interaktiv visning av data som Riksrevisjonen har mottatt og bearbeidet i forbindelse med undersøkelsen av kvotesystemet i kyst- og havfisket. Appen gjør det mulig for brukere å se utviklingen i kvoteandel (fangstrettigheter) og andel av landinger (fangstkvantum) i sin kommune, både på kart og i grafvisning.

Lenke: <https://fiskekvoter.riksrevisjonen.no/>

Vedlegg

Vedlegg 1

Riksrevisjonens brev til statsråden



Riksrevisjonen

Vår saksbehandler
Kjersti Morland Semlitsch 22241485
Vår dato 20.03.2020 Vår referanse 2018/01370-115
Deres dato Deres referanse

NÆRINGS- OG FISKERIDEPARTEMENTET
Postboks 8090 Dep
0032 OSLO

Att.: statsråd Odd Emil Ingebrigtsen

Oversendelse av Dokument 3:x om Riksrevisjonens undersøkelse av kvotesystemet i kyst- og havfisket til Nærings- og fiskeridepartementet

Vedlagt oversendes utkast til Dokument 3:x (2019–2020) *Riksrevisjonens undersøkelse av kvotesystemet i kyst- og havfisket*.

Dokumentet er basert på rapport oversendt Nærings- og fiskeridepartementet ved vårt brev 31. januar 2020, og på departementets svar 2. mars 2020.

Statsråden bes redegjøre for hvordan departementet vil følge opp Riksrevisjonens merknader og anbefalinger, og eventuelt om departementet er uenig med Riksrevisjonen.

Departementets oppfølging vil bli sammenfattet i det endelige dokumentet til Stortinget. Statsrådets svar vil i sin helhet bli vedlagt dokumentet. Det bes om at svaret oversendes som pdf lagret fra Word, ikke skannet som bilde, slik at innholdet kan gjøres tilgjengelig for alle i samsvar med krav til universell utforming.

Vi viser til dialog med Nærings- og fiskeridepartementet om svarfristen. Departementet og Riksrevisjonen er enige om at departementets svarfrist settes til 17. april 2020.

For riksrevisorkollegiet

Per-Kristian Foss
riksrevisor

Brevet er ekspedert digitalt og har derfor ingen håndskreven signatur.

Vedlegg:

Utkast til Dokument 3:x (2019–2020) *Riksrevisjonens undersøkelse av kvotesystemet i kyst- og havfisket*

Vedlegg 2

Statsrådets svar

Riksrevisjonen
Postboks 6835 St. Olavs plass
0130 OSLO

Deres ref

Vår ref

Dato

18/6203

17. april 2020

Riksrevisjonens undersøkelse av kvotesystemet i kyst- og havfisket

Jeg viser til brev 20. mars der det bes om mine kommentarer til Dokument 3:X om Riksrevisjonens undersøkelse av kvotesystemet i kyst- og havfisket. Svarfrist er satt til 17. april 2020.

Jeg vil innledningsvis i dette brevet gi noen generelle kommentarer. Deretter vil jeg gå gjennom Riksrevisjonens merknader i Dokument 3:X og kommentere dem punkt for punkt. Til slutt vil jeg kommentere anbefalingene om oppfølging.

Generelle kommentarer

Det er positivt at Riksrevisjonen har prioritert å gjøre en vurdering av kvote- og tillatelsessystemet i norske fiskerier. Riksrevisjonen har etter min oppfatning foretatt en omfattende og grundig gjennomgang av et komplekst forvaltningsregime. Forvaltningen vil kunne ha god nytte av denne gjennomgangen i vårt arbeid med å videreutvikle og forbedre kvote- og tillatelsessystemet.

Riksrevisjonen gir innledningsvis en beskrivelse av de tre hovedmålene som kvote- og tillatelsessystemet skal ivareta:

- bærekraftige fiskebestander
- samfunnsøkonomisk lønnsomhet
- sysselsetting og bosetting i kystsamfunnene

Disse tre hovedmålene er da også gjengitt – om enn med noe ulik ordlyd – i formålsbestemmelsene til de to lovene som kvote- og tillatelsessystemet er forankret i, henholdsvis

deltakerloven § 1 og havressursloven § 1. Dette innebærer at disse tre hovedmålene er grunnleggende fiskeripolitiske hensyn som fiskeriforvaltningen vil se hen til i utformingen av de ulike elementene som til sammen utgjør kvote- og tillatelsessystemet. Disse hensynene vil imidlertid ofte kunne være helt eller delvis motstridende ved konkrete avgjørelser på et kanskje detaljert nivå, og det er ikke gitt hvor stor vekt hvert av hensynene i slike tilfelle skal tillegges. Denne avveiningen vil i utgangspunktet være opp til forvaltningens frie skjønn, så lenge det skjer innenfor de rammene som Stortinget til enhver tid måtte sette.

En må likevel kunne si at en bærekraftig forvaltning av bestandene er det mest grunnleggende hensynet, siden dette er en forutsetning for samfunnsøkonomisk lønnsomhet og sysselsetting i distriktene. Det er videre slik at fiskeriforvaltningen ikke lever i et vakuum, men påvirkes av den generelle samfunnsutviklingen og de økte kravene til effektivitet og lønnsomhet som denne stiller.

Flere utviklingstrekk i samfunnet har stor betydning for den strukturelle utviklingen i fiskerinæringen. Dette gjelder både den teknologiske utviklingen og den generelle økonomiske utviklingen i tillegg til andre forhold som råstoffpriser, valutasvingninger, handelspolitikk og demografiske trender. Når det over tid er produktivitetsvekst i økonomien, er det derfor langt på vei uunngåelig at antall fiskere på lengre sikt reduseres, mens fangst pr. fisker øker så lenge fangstmengden relativt sett vil være stabil som følge av biologiske forhold.

Avveiningen av de ulike fiskeripolitiske hensynene må ta høyde for alt dette. Målet om å legge til rette for sysselsetting og bosetting i distriktene kan derfor ikke forstås som et mål om å opprettholde et antall arbeidsplasser eller et antall bosatte i de enkelte distriktene, men heller som et mål om å balansere hensynet til økt lønnsomhet i næringen med hensynene til fordeling og til kystsamfunnene på en best mulig måte, samfunnsutviklingen for øvrig tatt i betraktning.

En måte å se dette på er at fiskeripolitikken samlet sett er et bidrag til at en større del av avkastningen fra fiskeriene gir ringvirkninger i distriktene sammenlignet med hva som ville ha skjedd uten en slik fiskeripolitikk.

Pkt. 2.1 i Dok 3:X (2019-2020):

Endringene i kvotesystemet i perioden 2004-2018 har bidratt til økt lønnsomhet i fiskeflåten.

Lønnsomhet er en avgjørende forutsetning for at vi skal kunne opprettholde en levedyktig fiskerinæring i Norge. Jeg er derfor tilfreds med at Riksrevisjonen innledningsvis i Dokument 3:X påpeker at endringene i kvotesystemet i undersøkelsesperioden har bidratt til økt lønnsomhet.

Riksrevisjonens undersøkelsesperiode omfatter ulike regjeringers perioder, og jeg oppfatter det som at alle disse har vært opptatt av næringens lønnsomhet. Økt lønnsomhet har da også vært en helt sentral målsetting for flere av endringene i kvotesystemet i perioden. Jeg

vil her særlig trekke fram endringene i strukturvoteordningene, og da særlig at kvotetakene har blitt hevet ved flere anledninger i enkeltgrupper, nettopp med det formål å bedre lønnsomheten.

Det er også grunn til å påpeke at det eksisterer en ressursrente (grunnrente) som gir opphav til ekstraordinær avkastning i norske fiskerier. Dette har naturligvis betydning for lønnsomheten, i tillegg til at det har konsekvenser for kvotepriser og rekruttering, som jeg omtaler nedenfor i min kommentar til Dok 3:X (2019-2020) pkt. 2.3.

Både utformingen av strukturvoteordningene og konsekvensene av at fiskerinæringen er en ressursrentenæring har vært drøftet i dokumenter lagt fram for Stortinget.

Når det gjelder ressursrente, så nevnes St.meld. nr. 19 (2004-2005) *Marin næringsutvikling – Den blå åker* som Bondevik II-regjeringen la fram. Her ble det vist til at en betydelig del av den potensielle ressursrenten er kapitalisert i form av overkapasitet, og det er vist til behovet for ytterligere utredninger og vurderinger av ressursrentespørsmålet, noe som ble fulgt opp av regjeringen Stoltenberg II i St. meld. nr. 21 (2006-2007) *Strukturpolitikk for fiskeflåten*, som drøftet ressursrentespørsmålet i et eget kapittel. I mandatet til det såkalte Eidesen-utvalget trekkes ressursrentebeskatning fram i tre av seks punkter. I Meld. St. 32 (2018-2019) *Et kvotesystem for økt verdiskaping* drøftes næringens bidrag i to kapitler.

Pkt. 2.2 i Dok 3:X (2019-2020):

Etablerte fiskeripolitiske prinsipper er blitt utfordret.

Riksrevisjonen har kommet fram til at endringene i kvotesystemet i undersøkelsesperioden har bidratt til å utfordre fem nærmere angitte fiskeripolitiske prinsipper. Riksrevisjonen ser det som alvorlig at summen av endringene i kvotesystemet har fått til dels utilsiktede negative konsekvenser for fiskeriaktiviteten i mange kystsamfunn. De fem prinsippene er, i Riksrevisjonens formulering:

- *målet om spredt eierskap ved at eierskapet til fartøy med kvoter ikke skal konsentreres på for få hender*
- *målet om en fiskereid flåte ved at fiskere skal eie fartøy med kvoter*
- *målet om en variert flåtestruktur med fartøy i ulik størrelse*
- *kravet i deltakerloven om at norske statsborgere skal være majoritetseiere i fartøy over 15 meter som driver kommersielt fiske*
- *en kvote tilhører ett bestemt fartøy, og kvoten kan bare fiskes med dette fartøyet*

Jeg tar til etterretning den måten Riksrevisjonen her har valgt å formulere disse fem punktene på, og at Riksrevisjonen har funnet grunnlag for å trekke fram disse punktene samlet, og at Riksrevisjonen finner grunn til å rette så sterk kritikk mot summen av endringene i kvotesystemet i undersøkelsesperioden. Dette er en kritikk som i utgangspunktet vil kunne ramme alle de skiftende regjeringene i undersøkelsesperioden.

Samtidig er det ikke så enkelt å forholde seg til denne kritikken, fordi den er generell, de fem punktene er av ganske ulik karakter og har ulik forankring i lovverket, og fordi kritikken ikke gjenspeiles i tilsvarende alvorlig kritikk av de enkelte elementene i kvotesystemet som Riksrevisjonen gjennomgår.

Det er uklart hvilke konkrete endringer i kvotesystemet Riksrevisjonen mener har medført disse utilsiktede konsekvensene, og det er uklart hvilke konsekvenser Riksrevisjonen egentlig mener er utilsiktede.

Når det gjelder endringer i kvotesystemet, så er det slik at for to av de fem prinsippenes vedkommende (fiskereid flåte og norske statsborgere som majoritetseiere), så er det ikke gjort relevante regelendringer i undersøkelsesperioden. Det er derfor ikke intuitivt hvilke endringer som skal kunne medføre utilsiktede konsekvenser som undergraver disse prinsippene. Når det gjelder de tre andre prinsippene (spredt eierskap, variert flåtestruktur og en kvote pr. fartøy), så er det, som Riksrevisjonen er inne på, og som jeg vil beskrive nedenfor, foretatt endringer i regelverk og/eller forvaltningspraksis i undersøkelsesperioden som kan ha direkte konsekvenser for disse. I noen tilfeller styrker endringene det aktuelle punktet (varierte flåtestruktur i noen tilfeller), mens i andre tilfeller svekker endringene de aktuelle punktene (varierte flåtestruktur i noen tilfeller, spredt eierskap og en kvote pr. fartøy). Dette tør være allment kjent på samme måte som det er allment kjent at mange andre forhold ved samfunnet også spiller inn i den utviklingen Riksrevisjonen beskriver. Jeg kan ikke se at Riksrevisjonen påviser konkrete holdepunkter som tilsier at disse konsekvensene er utilsiktede.

Jeg savner særlig at Riksrevisjonen problematiserer næringsaktørenes behov for fleksibilitet til å utøve og utvikle sin næringsaktivitet. Fiskerinæringen er en gjennomregulert næring, noe som krever omfattende forvaltning. Det er et kjennetegn ved god forvaltning av denne type ressurser at det er behov for betydelig offentlig intervensjon. Kvote- og tillatelsessystemet regulerer fiskerinæringen, som er en ressursrentenæring som i dag kan høste vederlagsfritt av naturressursene. Alle "de fem fiskeripolitiske prinsippene" som Riksrevisjonen trekker fram, innebærer begrensninger på næringsvirksomheten, f.eks. knyttet til eierskap eller driftsgrunnlag. Det er etter min mening viktig å ta tilbørlig hensyn til dette når en argumenterer for ytterligere innskrenkninger i næringsfriheten.

Pkt. 2.2.1 i Dok 3:X (2019-2020):

Eierskapet til fiskefartøyene konsentreres på færre hender.

Eierkonsentrasjonsreglene i fiskeflåten setter begrensninger på hvor stor andel av kvotegrunnlaget i en gruppe enkeltaktører kan disponere gjennom eierskap til fiskefartøy med fisketillatelser og kvoter. Det finnes i dag eierkonsentrasjonsbegrensninger i flere av de sentrale fiskeriene til havfiskeflåten, men ikke i kystfiskeflåtens fiskerier.

I tillegg til regler som begrenser eierkonsentrasjonen direkte i det enkelte fiskeri, vil eierkonsentrasjonen kunne påvirkes av innretningen på strukturkvoteordningene (særlig kvotetak) og graden av omsettelighet av kvoter ut over dette.

Strukturkvoteordningene har som formål å legge til rette for at kvoter samles på færre fartøy. Dette vil nødvendigvis legge til rette for større eierkonsentrasjon. I tillegg er de ulike kvotetakene hevet ved flere anledninger i undersøkelsesperioden, noe som kan bidra til ytterligere økning i eierkonsentrasjonen. Det har da også ved enkelte anledninger vært nødvendig for forvaltningen å heve relevante eierkonsentrasjonsbegrensninger samtidig som en har hevet kvotetakene, for å skape tilstrekkelig rom for aktørene til å kunne utnytte de nye kvotetakene. Eierkonsentrasjonen vil også kunne øke uten bruk av strukturkvoteordning, for eksempel som følge av at et rederi skaffer seg flere fartøy i samme fiskeri.

En utvikling mot større eierkonsentrasjon i de ulike fartøygruppene er en helt naturlig konsekvens av at vi har strukturkvoteordninger hvor formålet nettopp er å samle flere kvoter på færre fartøy. Det er rimelig å anta at dimensjoneringen av kvotetakene, sammen med eierkonsentrasjonsregler der dette er relevant, har stor betydning for omfanget av eierkonsentrasjon, selv om også andre regler kan ha betydning.

Jeg er enig med Riksrevisjonen i at det er gode argumenter for å vurdere eierkonsentrasjonsregler i kystfiskeflåten på nytt, både fordi det er lenge siden departementet sist sendte ut et høringsnotat om dette i 2007, og fordi det er en klar utvikling mot større eierkonsentrasjon i mellomperioden.

Det ble ikke foretatt endringer i eierkonsentrasjonsbestemmelsene i kystfiskeflåten som konsekvens av departementets høringsnotat. Jeg er opptatt av at vi ikke uten videre bør legge avgjørende vekt på at departementet i høringsnotatet fra 2007 som et generelt utgangspunkt så hen til en grense på 5 prosent, selv om det også ble vurdert andre grenser for grupper med få fartøy. Dette skyldes først og fremst at den strukturelle utviklingen mot høyere kvotetak siden 2007 og færre deltakeradganger (fisketillatelser) nødvendigvis tilsier at den ideelle eierkonsentrasjonsgrensen vil måtte øke tilsvarende, jf. at eierkonsentrasjonsreglene i havfiskeflåten ofte heves parallelt med kvotetakene. En må med andre ord både se hen til antall deltakeradganger i den aktuelle gruppen og kvotetakene slik de er i dag, før man kan gjøre et meningsfullt anslag på et godt nivå for eventuelle eierkonsentrasjonsbestemmelser.

Jeg er uansett positiv til å foreta en fornyet vurdering av om det bør innføres eierkonsentrasjonsbegrensninger eller andre tiltak for å begrense eierkonsentrasjonen i kystfiskeflåten.

Pkt. 2.2.2 i Dok 3:X (2019-2020):

Fartøy med kvoter eies i mindre grad av registrerte fiskere.

Prinsippet om en fiskereid flåte er forankret i deltakerloven § 6 som stiller krav om at aktiv fisker må være majoritetseier (mer enn 50 prosent) i fiskefartøyet og ha tilsvarende faktisk kontroll over driften. Loven gir dessuten forvaltningen en begrenset adgang til å dispensere fra dette kravet. Det er således i samsvar med loven at andre personer enn aktive fiskere eier minoritetsandeler i fiskefartøy, så lenge andelen er under 50 prosent. Denne åpningen for minoritetseierskap for ikke-aktive fiskere gir fartøyeier større fleksibilitet til å skaffe kapital

til virksomheten, ved at hun kan hente inn kapitalsterke minoritetseiere utenfra forutsatt at det ikke går på bekostning av hennes majoritetseierskap og faktiske kontroll over virksomheten. Lovens innretning gir også mulighet for at flere medlemmer av en familie kan eie aksjer uten å være aktive fiskere.

Risksrevisjonen påpeker at det er kommet inn flere personer som ikke er registrerte fiskere som minoritetseiere i fiskeflåten, og viser spesielt til utviklingen i enkelte kystfiskerer som er undersøkt nærmere. Riksrevisjonen mener på denne bakgrunn at prinsippet om en fiskereid flåte gradvis blir undergravd gjennom at fartøy med kvoter i mindre grad eies av registrerte fiskere.

Slik jeg forstår det, gjelder utviklingen som Riksrevisjonen her beskriver, endringer i *minoritetseierskap* i fiskefartøy. Dette er en utvikling som er innenfor rammene av det aktivitetskravet som Stortinget har vedtatt i deltakerloven § 6, og som forvaltningen ikke vil kunne gjøre noe med uten at Stortinget først vedtar lovendringer som innebærer en innstramming i aktivitetskravet.

Aktivitetskravet i sin nåværende form har eksistert siden deltakerloven ble vedtatt i 1999, og kravet om at aktive fiskere må eie *mer enn 50 prosent* av fartøyet er enda eldre. I undersøkelsesperioden har dette kravet til eierandel blitt problematisert i Prop. 59 L (2012-2013) *Endringer i deltakerloven, fiskeriforbudsloven mv.* kap. 7.2 uten at det ble foreslått endringer. Aktivitetskravets innretning mer generelt er dessuten omtalt både i Meld. St. 22 (2012-2013) *Verdens fremste sjømatnasjon* kap. 10 og i Meld. St. 10 (2015-2016) *En konkurransedyktig sjømatindustri* kap. 7.

Stortinget har ikke ved noen av anledningene konkludert med at det bør gjøres endringer i deltakerlovens bestemmelse om aktivitetskravet.

Jeg deler på denne bakgrunn ikke uten videre Riksrevisjonens oppfatning om at utviklingen kan sies å undergrave prinsippet om en fiskereid flåte, så lenge det aktivitetskravet som Stortinget har vedtatt, overholdes. Tvert imot understøtter undersøkelsen at forvaltningen håndhever deltakerlovens aktivitetskrav på en god måte, ved at de påviste endringene gjelder minoritetseierskap.

Det er regjeringens politikk at grunnprinsippene i deltakerloven ligger fast. Større endringer i aktivitetskravet er derfor lite aktuelt, slik jeg ser det.

Pkt. 2.2.3 i Dok 3:X (2019-2020):

Flåtestørrelsen er mindre variert, og fartøyene er færre og større.

Fiskeriregelverket har alltid hatt regler som begrenser fartøystørrelsen, og som på ulike måter kan bidra til å opprettholde en variert flåtestruktur. Samtidig skaper slike begrensninger på fartøyeiers frihet til å utforme fartøy også noen utfordringer, blant annet knyttet til sikkerhet og et økonomisk hensiktsmessig driftsopplegg. Det kan være utfordrende å avveie

disse motstridende hensynene, og det har da også vært gjennomført en rekke større eller mindre regel- og praksisendringer knyttet til ulike størrelsesbegrensninger. Noen av endringene har medført en oppmyking av begrensningene, mens andre har medført en innstramming.

Riksrevisjonen trekker særlig fram at friere fartøyutforming har gjort skillet mellom gruppene av kystfartøy utydelig. Det pekes spesielt på kystfisket etter torsk, der fartøyene er delt inn i fire lengdegrupper etter den såkalte Finnmarksmodellen, og på at utvidede størrelsesbegrensninger har ført til at deler av kystflåten i praksis har blitt en havgående flåte. Etter Riksrevisjonens oppfatning er det uheldig at departementet har åpnet for en slik utvikling, siden flåtestrukturen påvirker landingsmønsteret og dermed fiskeriaktiviteten i kystsamfunnene.

Jeg finner grunn til å supplere Riksrevisjonens beskrivelse av utviklingen av en friere fartøyutforming.

Når det gjelder den øvre størrelsesgrensen for kystfiskeflåten, deler jeg Riksrevisjonens oppfatning om at forvaltningen gjennom flere regelendringer i undersøkelsesperioden har lagt til rette for større fartøy i den største kystgruppen. Den øvre størrelsesgrensen for kystfiskeflåten var opprinnelig på 28 meter faktisk fartøylengde på fartøyet, men har siden blitt endret til 300 kbm lasteromsvolum og deretter 500 kbm lasteromsvolum, i tillegg til endringer i definisjonen av relevant lasteromsvolum.

Når det gjelder utviklingen av regelverk og forvaltningspraksis knyttet til størrelsesgrenser for de enkelte gruppene i Finnmarksmodellen i undersøkelsesperioden, så er bildet mer sammensatt. Finnmarksmodellen har først og fremst vært knyttet til gruppeinndeling for kvotefastsettelse og strukturering, og har således primært vært knyttet opp til hjemmelslengde. Den har i seg selv ikke vært til hinder for at et kvotegrunnlag med en lavere hjemmelslengde har blitt plassert på et fartøy med faktisk lengde i en større lengdegruppe i Finnmarksmodellen.

Ved behandling av søknader om utskifting av fartøy anvendte forvaltningen opprinnelig et konkret skjønn i den enkelte sak for å avgjøre om fartøystørrelse og kvotegrunnlag sto i et rimelig forhold til hverandre. Først i 2016 fastsatte departementet en instruks (forholdsmessighetsinstruksen) som avskaffet dette skjønn og i stedet fastsatte mer entydige grenser for hvor stor faktisk lengde et fartøy kunne ha avhengig av hvilken hjemmelslengde det var aktuelt å tildele ved bl.a. utskifting av fartøy.

I forhold til tidligere forvaltningspraksis innebar instruksen en *innstramming* for fartøy i den minste gruppen (under 11 meters hjemmelslengde) og en *oppmyking* for de større kystgruppene. Regjeringen la deretter fram en sak for Stortinget i Meld. St. 31 (2016-2017) *Noen fiskeri- og havbrukspolitiske saker* kap. 3.8 om innretningen på denne forholdsmessighetsinstruksen som endte med at Stortinget besluttet en innstramming også for den nest minste gruppen (11-15 meters hjemmelslengde).

Saken har imidlertid hele tiden vært politisk omstridt, og spørsmålet om faktiske lengdegrenser mellom fartøygruppene ble igjen drøftet av Eidesen-utvalget i NOU 2016: 26 *Et fremtidsrettet kvotesystem* og i Meld. St. 32 (2018-2019) *Et kvotesystem for økt verdiskaping* (kvotemeldingen) kap 3.4 og 4.4. Regjeringen foreslo i kvotemeldingen at gruppeinndeling etter hjemmelslengde erstattes av en gruppeinndeling etter faktisk lengde, og departementet foretok kort tid etterpå, i juli 2019, en tilsvarende innstramming i forholdsmessighetsinstruksen for alle lengdegruppene i Finnmarksmodellen, for å unngå posisjonering i næringen før kvotemeldingen er ferdigbehandlet i Stortinget.

Det er således etter min mening ikke uten videre slik at det er utviklingen i forvaltningspraksis om friere fartøyutforming i undersøkelsesperioden som har åpnet for at skillet mellom lengdegruppene i Finnmarksmodellen er utydelige, da utviklingen her er like mye preget av innstramminger i rederienes frihet som av oppmykninger.

Jeg deler uansett Riksrevisjonens oppfatning av at det kan være behov for en opprydding mellom de ulike lengdegruppene i Finnmarksmodellen. Jeg viser i den forbindelse til at regjeringen i kvotemeldingen har foreslått en overgang fra hjemmelslengde til faktisk lengde i gruppeinndelingen, og at departementet i kjølvannet av dette fastsatte en strammere forholdsmessighetsinstruks. Disse grepene vil på sikt kunne bidra til å opprettholde en variert fiskeflåte i Norge.

Pkt. 2.2.4 i Dok 3:X (2019-2020):

Utenlandsk eierskap i fiskeflåten er økende, men fortsatt lavt.

Utenlandsk eierskap i den norske fiskeflåten er regulert i deltakerloven § 5, det såkalte nasjonalitetskravet. Bestemmelsen stiller krav om at et fiskefartøy må være eid med minst 60 prosent av norske statsborgere, noe som innebærer at ikke-norske statsborgere kan eie inntil 40 prosent. I tillegg er det en åpning for at utenlandske statsborgere bosatt i Norge kan eie fiskefartøy under 15 meter. Det er i tilfelle en forutsetning at fartøyet er heleid av den aktuelle utenlandske statsborgeren.

Riksrevisjonen har undersøkt utviklingen i antall fartøy under 15 meter som er eid av utlendinger bosatt i Norge, og funnet at antallet er økende, men fortsatt lavt. Dette er en utvikling som skjer innenfor rammene av nasjonalitetskravet som Stortinget har vedtatt i deltakerloven § 5, og som forvaltningen ikke vil kunne gjøre noe med uten at Stortinget først vedtar endringer i nevnte lovbestemmelse.

Spørsmålet om å stramme inn den delen av nasjonalitetskravet som gjelder utlendinger bosatt i Norge sitt eierskap i fartøy under 15 meter var for øvrig vurdert i Meld. St. 31 (2016-2017) *Noen fiskeri- og havbrukspolitiske saker* kap. 3.7. Departementet gjorde i den forbindelse en undersøkelse av utviklingen i antall eiere, som ble presentert i stortingsmeldingen. Undersøkelsen viste en klar økende tendens i antall. Stortinget sluttet seg like fullt til regjeringens forslag om å videreføre bestemmelsen.

Fiskeriforvaltningen har på den annen side ikke systematisert informasjon over utviklingen i utenlandsk minoritetseierskap innenfor rammene av nasjonalitetskravet i deltakerloven. Ved enhver søknad om eierendring eller tildeling av tillatelse vil nasjonalitetskravet i deltakerloven måtte være oppfylt for at søknaden skal kunne innvilges, men det er ikke nødvendig for saksbehandlingen å kartlegge nasjonaliteten til minoritetseiere dersom det er godtgjort at norske statsborgere eier 60 prosent. En eventuell utvikling i slikt minoritetseierskap er det heller ikke så mye forvaltningen vil kunne gjøre noe med uten at Stortinget først vedtar lovendringer som innebærer en innstramming av nasjonalitetskravet.

Pkt. 2.2.5 i Dok 3:X (2019-2020):

Koblingen mellom fartøy og kvote er svekket.

Utgangspunktet i fiskerilovgivningen er at fisketillatelser og kvoter tildeles et bestemt fartøy, og at det bare er dette bestemte fartøyet som kan fiske på de tildelte tillatelser og kvoter. Dette utgangspunktet bidrar til å begrense omsetteligheten av tillatelser og kvoter og gjør det vanskeligere å omgå strukturkvoteordningen ved å samle kvoter på ett skrog på annen måte.

Det er imidlertid åpnet for flere unntak fra dette utgangspunktet. Det vil derfor til enhver tid være slik at en viss andel av kvotegrunnlaget kan fiskes av andre fartøy enn dem som i utgangspunktet var tildelt kvotene. De to leiefartøyordningene, som åpner for bruk av leiefartøy ved henholdsvis havari/forlis og ved kontrahering av nybygg, spiller her en rolle.

Leiefartøyordningen ved havari/forlis er den eldste av de to ordningene og åpner for at fartøyeier på visse vilkår kan leie inn et fartøy for å fiske sitt havarerte/forliste fartøys kvoter for en periode. Formålet med ordningen er å avhjelpe fartøyeier i en vanskelig situasjon. I utgangspunktet åpner denne ordningen for bruk av leiefartøy i inntil seks måneder.

Leiefartøyordningen ved kontrahering av nybygg (nybyggsordningen) ble innført i 2013 av Stoltenberg II-regjeringen, etter at saken var presentert for Stortinget i Prop. 59 L (2012-2013) *Endringer i deltakerloven, fiskeriforbudsloven mv. kap. 7.1*. Det er ikke gjort større endringer i ordningen etter at den ble innført.

Nybyggsordningens formål er å bidra til fornyelse av fiskeflåten ved å legge til rette for salg av gammelt fartøy i god tid før nybygget leveres, og således forenkle finansiering av nybyggskontrakten i god tid før nybygget er klart til levering. Ordningen legger opp til at leiefartøy kan benyttes i inntil to år fra nybyggskontrakt signeres til nybygg er levert, men med mulighet til forlengelse.

Ordningens utforming bygger på en balansering av målet om flere nybygg i fiskeflåten og hensynene bak den restriktive praksisen rundt bruk av leiefartøy. Den relativt lange varigheten til leiefartøytillatelser i nybyggsordningen gjør at en må være ekstra påpasselig med at ordningen ikke misbrukes for andre formål enn fornyelse av fiskeflåten. Det er derfor lagt inn flere kontrollmekanismer i ordningen.

Uansett er det slik at nybyggsordningen, dersom den brukes som forutsatt, nødvendigvis vil måtte medføre at en større andel av kvotegrunnlaget enn ellers ikke fiskes av fartøyet som er tildelt den aktuelle kvoten. Dette henger naturlig nok sammen med at det gjerne går lang tid fra kontrakt mellom rederi og verft inngås til levering av ferdig nybygg gjennomføres. Det har derfor på ingen måte vært uventet at innføringen av ordningen sammenfaller med en økning i andelen av kvotene som fiskes med et annet fartøy enn fartøyet som er tildelt kvoten, slik Riksrevisjonens undersøkelser også avdekker. Jeg kan imidlertid ikke se at dette i seg selv er en indikasjon på at ordningen misbrukes.

Jeg er for min del opptatt av at vi følger nøye med på bruken av leiefartøyordningen for nybygg, særlig fordi ordningens innretning baserer seg på en avstemming av ulike motstridende politiske hensyn.

Det er nå snart gått sju år siden nybyggsordningen ble innført. Jeg er derfor positiv til å foreta en gjennomgang og fornyet vurdering av denne ordningen.

Pkt. 2.3 i Dok 3:X (2019-2020):

Økte kvotepriser har gjort rekrutteringen vanskeligere

Riksrevisjonen påpeker med rette at utviklingen har gått i retning av økt lønnsomhet i fiskeflåten, færre restriksjoner på omsetning og forventninger om fortsatt god lønnsomhet. Riksrevisjonen viser videre til at det er en ressursrente i fiskeriene, og at utviklingen har gått mot færre og mer effektive fartøyer, som har ført til at ressursrenten i stor grad kapitaliseres i form av ekstraordinær avkastning på de gjenværende tillatelsene. Som jeg har påpekt ovenfor i min kommentar til pkt. 2.1 er utnyttelsen av ressursrenten i fiskeriene en problemstilling som er lagt fram for og behandlet av Stortinget en rekke ganger. Stortinget har valgt at ressursrenten i fiskeriene ikke skal kreves inn, men i stedet ses som samfunnets investering i kystsamfunn.

Riksrevisjonen anfører at økte kvotepriser har gjort rekrutteringen vanskeligere. Jeg vil for det første påpeke at det er uklart hva begrepet rekruttering her er ment å omfatte. Høye kvotepriser reflekterer at det er sterk etterspørsel etter å delta i næringen, og norske kvoter innenfor kommersielt viktige fiskerier utnyttes i det vesentlige. Mannskap i fiskerinæringen har også høy lønn sett i forhold til sammenlignbare yrkesgrupper, og det er grunn til å anta at arbeid som mannskap på fiskefartøyer anses som en attraktiv næringsvei for mange. Sett fra et perspektiv der rekruttering handler om at norske kvoter skal høstes og arbeidsforholdene i næringen anses som tilstrekkelig attraktive til at dette gjøres, ser ikke rekrutteringen ut til å ha blitt vanskeligere i undersøkelsesperioden.

Dersom Riksrevisjonen i denne sammenheng bruker begrepet rekruttering kun til å omhandle muligheten til å etablere seg i næringen med eget fartøy innenfor lukkede grupper, er det riktig at muligheten til dette er begrenset. Dette forklares imidlertid etter min syn bedre av andre faktorer enn de økte kvoteprisene.

Grunnleggende sett er det lukkingen av fiskeriene som skaper hinder for å etablere seg i næringen. At det tildeles fartøyskvoter, som gjennom kondemneringsordninger, enhetskvoteordninger og strukturkvoteordningen har kunnet konsolideres, har konsentrert kvotene som tildeles, på færre enheter. Økte kvotepriser er en konsekvens av bl.a. disse grepene, fordi dette er virkemidler som har gjort det mulig å effektivisere driften, som igjen har gjort det mer lønnsomt å drive innenfor næringen. Det er altså ikke de høye kvoteprisene som i seg selv gjør det vanskeligere å etablere seg i lukket gruppe. Høye kvotepriser avspeiler derimot at det er sterk etterspørsel etter å delta i fiskeriene, innenfor de rammevilkårene som i dag gjelder.

Jeg vil i denne forbindelse påpeke at rettede tiltak for å redusere kvoteprisen, som innføring av ressursrentebeskattning, ikke ville endret på denne grunnleggende knappheten. Dersom en hadde redusert kvoteprisene ved å innkreve ressursrenten i fiskeriene, ville dette ikke ha påvirket antallsbegrensningen i lukkede fiskerier, selv om det ville ha redusert kvoteprisen.

Riksrevisjonen anfører at økte kvotepriser har hatt negative konsekvenser for rekrutteringen til fiskeryrket, fordi det har ført til økte etableringsbarrierer i lukket gruppe. At fiskeriene er lukkede og med antallsbegrensede fartøyskvoter innebærer nødvendigvis at det er enkelte som vil være hindret fra å etablere seg i de lukkede gruppene. Dersom Riksrevisjonen mener at utfordringen med de høye kvoteprisene er at de gjør det vanskeligere for enkelte grupper å komme seg inn i næringen som følge av utfordringer med kapitaltilgang, kan jeg ikke se at dette er belagt i gjennomgangen, og dette vil i alle fall i første rekke være et forhold som forklares av at kapitalmarkedene ikke er velfungerende.

Riksrevisjonen konkluderer med at det er kritikkverdig at det ikke finnes systematisert og offentlig tilgjengelig informasjon om kvotepriser. Jeg kan ikke uten videre slutte meg til Riksrevisjonens kritikk her. En systematisert og offentlig tilgjengelig oversikt over kvotepriser vil ikke påvirke antallsbegrensningen på tillatelser til å delta i lukkede fiskerier. Riksrevisjonen har ikke synliggjort hvordan en slik oversikt eventuelt vil gjøre rekrutteringen til fiskerier næringen, herunder inngangen til de lukkede fiskeriene, enklere. Det er videre slik at kvotepriser er noe som avtales mellom private parter, og som fiskeriforvaltningen i utgangspunktet ikke trenger for å behandle søknader om tildeling av fiskeritillatelser, selv om slike søknader ofte er foranlediget av at private part har inngått avtale om kvoteoverføring. Fiskeriforvaltningen har uansett mulighet til å skaffe seg relevant informasjon om kvotepriser ved behov, for eksempel gjennom meglernes nettsider, media og fiskeriforskning som bygger på slik informasjon.

Forvaltningen har blant annet i kvotemeldingen vist til undersøkelser som viser utviklingen i kvotepriser. I boks 4.12 i kvotemeldingen har Nofima anslått verdien av strukturkvoter. Dette illustrerer at forvaltningen er opptatt av å legge til rette for at Stortinget har et godt og fakta-basert beslutningsunderlag, selv om ikke forvaltningen selv publiserer prisutviklingen for kvoter.

Jeg kan på denne bakgrunn ikke umiddelbart se noe særskilt behov for å iverksette et eget arbeid i forvaltningen med å systematisere og offentliggjøre kvotepriser. Jeg tar likevel til

etterretning at Riksrevisjonen har en annen oppfatning og har valgt å kritisere forvaltningen på dette punktet. Jeg er derfor innstilt på å foreta en nærmere vurdering av om en slik systematisering og offentliggjøring bør gjennomføres, og eventuelt hvordan.

Jeg er for øvrig enig med Riksrevisjonen i at rekruttering til fiskerinæringen er viktig, og at forvaltningen regelmessig bør vurdere hensiktsmessige tiltak for å legge til rette for dette. Dette er bakgrunnen for at regjeringen i kvotemeldingen kap. 3.5 har foreslått en rekke tiltak av hensyn til rekrutteringen til fiskerinæringen.

Pkt. 2.4 i Dok 3:X (2019-2020):

Endringer i den minste kystflåten har negative konsekvenser for kystsamfunn

Riksrevisjonen påpeker at endringer i regelverket i undersøkelsesperioden har bidratt til en større grad av omsettelighet for kvoter og fisketillatelser. Det vises til at fylkesbindingene som gjelder i enkelte torskefiskerier, er erstattet av landsdelsbindinger, og at det er enklere å overføre kvoter mellom fartøy. Det påpekes videre at det nå er færre små, lokale fiskemottak, og at landingsmønsteret endres. Riksrevisjonens undersøkelser viser at antall landinger og fiskefartøy i den minste gruppen går opp i noen lokalsamfunn og ned i andre. Riksrevisjonen påpeker i denne forbindelse at det er sterkt kritikkverdig at samfiskeordningen i torskefisket for fartøy under 11 meter har fått virke i mer enn 10 år og i praksis har fungert som en strukturordning når de negative konsekvensene var kjent på forhånd.

Jeg deler Riksrevisjonens oppfatning om at den minste kystflåten (sjarkflåten) er viktig for bo-setting og levering av ferskt råstoff til fiskeindustrien. Sjarkflåten er spredt langs hele kysten, men er særlig viktig i Nord-Norge, hvor den fisker om lag 10 prosent av den norske torskekvoten nord for 62 grader nord.

Når det gjelder utviklingen i den geografiske fordelingen av kvoter og fisketillatelser og i landingsmønsteret, så mener jeg at de må ses i sammenheng med den generelle samfunnsutviklingen som jeg har omtalt innledningsvis i dette brevet, herunder demografiske trender. Det er også viktig å ha med seg at Riksrevisjonens undersøkelser viser at utviklingen i flere lokalsamfunn faktisk er positiv i den forstand at antall fartøy med fisketillatelser og antall landinger øker.

Det er likevel viktig at forvaltningen følger nøye med på utviklingen i den minste flåten og vurderer aktuelle tiltak. Regjeringen har da også i kvotemeldingen kap. 3.4 og 4.4 foretatt en gjennomgang av rammebetingelsene for sjarkflåten og foreslått ulike tiltak for å legge til rette for at sjarkflåten kan profesjonaliseres, fornyes og ha god lønnsomhet.

Det kan være verdt å merke seg at regjeringen i kvotemeldingen langt på vei er enig med Riksrevisjonen i at det har uheldige sider at samfiskeordningen i torskefisket har fått virke som en skjult strukturordning i over 10 år. Et av kvotemeldingens forslag til tiltak er derfor å avvikle denne samfiskeordningen.

Pkt. 2.5 i Dok 3:X (2019-2020):

Flere fiskeriavhengige kommuner har redusert fiskeriaktivitet

Riksrevisjonen viser til at det er en sentral fiskeripolitisk målsetting å sikre sysselsetting og bosetting i kystsamfunnene. Det vises til at det i perioden har skjedd endringer i det geografiske landingsmønsteret ved at landingene av ferskt og fryst råstoff konsentreres i større grad. Det vises videre til at det har vært en nedgang i antall fiskeindustribedrifter, og at flere kommuner har mistet all villfiskindustri. Sysselsettingen i fiskeindustrien var relativt sett på samme nivå gjennom undersøkelsesperioden, men det er høy grad av sesong- og deltids-sysselsatte som følge av sesongkonsentrasjon i landingene. Riksrevisjonen mener at endringer som departementet har gjort i kvotesystemet har bidratt til denne utviklingen sammen med eksterne faktorer som bl.a. fraflytting og teknologisk og økonomisk utvikling.

Det er en sentral fiskeripolitisk målsetting å trygge arbeidsplasser og bosetting i kystdistriktene. Jeg er derfor enig med Riksrevisjonen i at forvaltningen bør følge systematisk med på hvordan endringer i kvotesystemet påvirker landingsmønsteret og fiskeriaktiviteten i kystsamfunnene.

Når det gjelder utviklingen i fiskeriaktiviteten i de enkelte kommuner, så mener jeg at vi ikke kommer utenom å se denne i sammenheng med den generelle samfunnsutviklingen, som jeg har omtalt innledningsvis i dette brevet. Det er dessuten viktig å ha med seg at også Riksrevisjonens undersøkelser viser at utviklingen i flere lokalsamfunn faktisk er positiv i den forstand at fiskeriaktiviteten øker.

Pkt. 2.6 i Dok 3:X (2019-2020):

Flere av endringene i kvotesystemet er ikke tilstrekkelig konsekvensutredet av departementet.

Riksrevisjonen vurderer det som sterkt kritikkverdig at departementet ikke i tilstrekkelig grad har utredet konsekvensene i forkant av endringsforslag, og heller ikke i større grad har vurdert hvordan endringene i kvotesystemet har påvirket fiskeriaktiviteten i kystsamfunnene etter at de er blitt gjennomført.

Jeg tar dette til orientering og kan naturligvis slutte meg til Riksrevisjonens synspunkt om at endringer i kvotesystemet skal konsekvensutredes i tilstrekkelig grad, og at forvaltningen også i tilstrekkelig grad må følge med på effektene av endringene i kvotesystemet.

Riksrevisjonen trekker i Dokument 3:X (2018-2019) fram kun ett konkret eksempel på slik sterkt kritikkverdig mangelfull konsekvensutredning; høringen av endringene i størrelsesbegrensningene på kystfartøy, som i 2008 ble endret fra 28 meter til 300 kbm lasteromsvolum. Jeg tar til etterretning at Riksrevisjonen mener at dette høringsnotatet er mangelfullt hva gjelder konsekvensutredninger. Størrelsesgrensen på 300 kbm er hevet ytterligere ved et par senere anledninger etter nye høringer, bl.a. til 500 kbm lasteromsvolum i 2010. Dette

illustrerer at det har vært et politisk ønske om økte lasteromsvolum i disse flåtegruppene. Disse senere endringene, som man vanskelig kunne ta høyde for i ovennevnte høring, har stor betydning for den utviklingen vi siden har sett mot lengre fartøy i den største kystgruppen.

**Pkt. 3 i Dok 3:X (2019-2020):
Riksrevisjonens anbefalinger**

Riksrevisjonen har kommet med seks konkrete anbefalinger om videre oppfølging. Jeg vil i det følgende oppsummere hvordan jeg ser for meg å følge opp de enkelte anbefalingene, som er angitt i kulepunkter nedenfor:

- *Sørge for at endringer i kvotesystemet blir grundig konsekvensutredet*

Jeg er enig med Riksrevisjonen i at endringer i kvotesystemet skal konsekvensutredes i tilstrekkelig grad. Jeg viser til mine kommentarer ovenfor til pkt. 2.6 i Riksrevisjonens dok 3:X (2019-2020).

- *Vurdere å innføre eierkonsentrasjonsbegrensninger for kystflåten og/eller andre tiltak for å begrense eierkonsentrasjonen*

Jeg er positiv til å foreta en fornyet vurdering av om det bør innføres begrensninger på eierkonsentrasjonen i kystfiskeflåten. Jeg viser til mine kommentarer ovenfor til pkt. 2.2.1 i Riksrevisjonens dok 3:X (2019-2020).

- *Registrere og offentliggjøre utviklingen i kvoteprisene, og å gjennomføre tiltak som bedrer rekrutteringen til fiskeryrket*

Jeg deler ikke Riksrevisjonens oppfatning om at det foreligger noe særskilt behov for å iverksette et arbeid med å systematisere og offentliggjøre kvotepriser, men tar likevel til etterretning deres kritikk på dette punkt. Jeg vil derfor være innstilt på å foreta en nærmere vurdering av om en slik systematisering og offentliggjøring bør gjennomføres, og eventuelt hvordan.

Jeg er i likhet med Riksrevisjonen opptatt av å legge til rette for bedre rekruttering til fiskeryrket, og vil i den forbindelse vise til at det i kvotemeldingen kap. 3.5 og 4.5 er vurdert og foreslått en rekke tiltak som skal bedre rekrutteringen til fiskeryrket.

Jeg viser til mine kommentarer ovenfor til pkt. 2.3 i Riksrevisjonens dok 3:X (2019-2020).

- *Vurdere tiltak for å opprettholde den minste kystflåtens betydning for kystsamfunnene*

Jeg deler Riksrevisjonens oppfatning om at den minste kystflåten er viktig for kystsamfunnene i Norge, og forvaltningen må følge med på utviklingen. Jeg vil i denne forbindelse

vise til at regjeringen i kvotemeldingen kap. 3.4 og 4.4 har foretatt en gjennomgang av rammebetingelsene for kystfiskeflåten og foreslått ulike tiltak, herunder å avvikle den samfiskeordningen som Riksrevisjonen retter sterk kritikk mot.

Jeg viser til mine kommentarer ovenfor til pkt. 2.4 i Riksrevisjonens dok 3:X (2019-2020).

- *Vurdere å innføre tiltak for å hindre at økende andeler av kvoten mangler tilkobling til et fartøy*

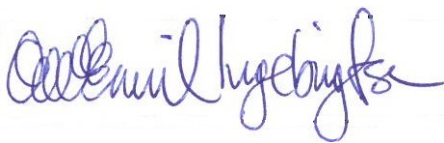
Jeg er positiv til å foreta en gjennomgang og fornyet vurdering av leiefartøyordningen for nybygg som snart har virket i sju år. Jeg viser til mine kommentarer ovenfor til pkt. 2.2.5 i Riksrevisjonens dok 3:X (2019-2020).

- *Følge systematisk med på hvordan endringer i kvotesystemet påvirker landingsmønsteret og fiskeriaktiviteten i kystsamfunnene*

Det er et sentral fiskeripolitisk målsetting å trygge arbeidsplasser og bosetting i kystdistriktene. Jeg er derfor enig med Riksrevisjonen i at forvaltningen bør følge systematisk med på hvordan endringer i kvotesystemet påvirker landingsmønsteret og fiskeriaktiviteten i kystsamfunnene.

Jeg viser til mine kommentarer ovenfor til pkt. 2.5 i Riksrevisjonens dok 3:X (2019-2020).

Med hilsen



Odd Emil Ingebrigtsen