



# Innst. 416 S

(2015–2016)

## Innstilling til Stortinget fra næringskomiteen

Dokument 8:105 S (2015–2016)

### **Innstilling fra næringskomiteen om Representantforslag fra stortingsrepresentant Torgeir Knag Fylkesnes om umiddelbar frys av fiskeriministerens instruks, som i strid med Stortingets ønske åpner for overføring av fiskekvoter**

Til Stortinget

#### **Sammendrag**

Stortinget har tidligere ved behandlingen av Sjømatindustrimeldingen, jf. Meld. St. 10 (2015–2016) og Innst. 215 S (2015–2016), utsatt en gjennomgang av kvotesystemet i påvente av det såkalte Eidesenutvalget sin gjennomgang. Dette gjør det urimelig at regjeringen åpner for en kodifisering av flytting av kvoter mellom fartøygrupper nå, uten å vente på at den helhetlige utredningen er på plass.

Det er etter forslagsstillerens mening helt nødvendig å fryse instruksene, i alle fall inntil helheten i kvotesystemet er gjennomgått, ikke minst fordi Stortinget klart og tydelig har bedt om en pause i behandlingen i påvente av gjennomgangen.

Følgende forslag fremmes i dokumentet:

«Stortinget ber regjeringen, i påvente av Eidesenutvalgets gjennomgang av kvotesystemet, låse alle fiskerikvoter innenfor hjemmelsgruppene i torskefiskeriene, 11, 15, 21 og 28 meter.»

#### **Komiteens merknader**

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Else-May Botten, Tor Bremer, Odd Omland og Knut Storberget, fra Høyre, Frank Bakke-Jensen, Ingunn

Foss, Rangdi Krogstad og Ove Trellevik, fra Fremskrittspartiet, Sivert Bjørnstad, Oskar J. Grimstad og Morten Ørsal Johansen, fra Kristelig Folkeparti, Line Henriette Hjemdal, fra Senterpartiet, lederen Geir Pollestad, fra Venstre, Pål Farstad, og fra Sosialistisk Venstreparti, Torgeir Knag Fylkesnes, viser til representantforslaget, jf. Dokument 8:105 S (2015–2016).

Komiteen peker på at regjeringen har sendt en instruks for å beskrive hvordan skjønnsutøvelsen knyttet til utskifting av fartøy skal praktiseres. Slike instruksjoner er et forvaltningsmessig redskap for å sikre større grad av likebehandling av saker. Komiteen er enig i at det har vært for stort sprik i de skjønnsmessige vurderingene knyttet til behandling av salg og kjøp av fartøy og overføringer av kvoter mellom fartøy i forbindelse med dette. Det var derfor riktig å gi en instruks slik fiskeriministeren har gjort, men komiteen kan ikke fullt ut slutte seg til det materielle innholdet i instruksene.

Komiteen er opptatt av at det legges til rette for en differensiert størrelsesstruktur innenfor kystfiskeflåten. Dette innebærer at kystflåtens inndeling i fire fartøystørrelsesgrupper innen torskefiskeriene, også kalt «Finnmarksmodellen», står fast.

Komiteen mener at av hensyn til det kystnære fisket med utnytting av lokale ressurser i kystsonen, og for de mindre fiskemottakene langs kysten, er det viktig å legge til rette for gode utviklingsmuligheter for kystfartøy i de to minste lengdegruppene (under 15 m) innen kystflåten. Samtidig kan det være gode grunner til å legge til rette for en utvikling i retning større kystfiskefartøy, først og fremst av hensyn til gode arbeidsvilkår og andre fasiliteter for fiskerne om bord. Komiteen legger til grunn at sikkerheten om bord er godt ivarettatt uansett fartøystørrelse.

Komiteen viser til vedtak fra landsstyret i Norges Fiskarlag 4. februar og punkt 11 i brev fra Norges Fiskarlag til Nærings- og fiskeridepartementet 5. februar 2016 der det anbefales justeringer av fiskeriministerens instruks av 12. januar 2016.

Komiteen viser til at Fiskarlaget tar til orde for følgende justering av instruks av 12. januar 2016:

- «– Deltakeradganger med hjemmelslengde mellom 11-14,9 meter må ikke tillates plassert på fartøy med største lengde på 21 meter eller større.
- Behandling av deltakeradganger med hjemmelslengde under 11 meter opprettholdes slik som angitt i instruks av 12.1.2016.
- Det anses ikke nødvendig å etablere begrensinger (lengdeskott) i forbindelse med at deltakeradganger med stor hjemmelslengde eventuelt plasseres på fartøy med en største lengde som er mindre enn hjemmelslengdegruppen.
- Når det gjelder behandling av deltakeradganger mv i snøre- og garngruppens fiske etter makrell vises det til landsstyrevedtak av 21.1.2016 hvor følgende anvises:

‘Deltakeradganger med hjemmelslengder under 15 meter må ikke tillates tildelt/overført til fartøy med største lengde på 15 meter og større verken i forbindelse med splitting, erstatningsfartøy for fortsatt drift eller strukturering. Departementets instruks om forholdsmessighet av 12.1.2016 må justeres tilsvarende.’»

Komiteen mener Norges Fiskarlag i sitt innspill bedre fanger opp hensynet til de mindre fiskefartøyene samtidig som det gis en viss åpning for bevegelse mellom de ulike størrelsesgruppene innen kystflåten. Komiteen støtter dette synet.

Komiteen fremmer på denne bakgrunn følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen vurdere å implementere forslagene fra Fiskarlaget og melde tilbake til Stortinget på egnet måte.»

Komiteen viser til at Stortinget vil foreta en helhetlig behandling av strukturspørsmål i fiskeflåten som en del av oppfølgingen etter regjeringens ekspertutvalg som skal utrede hvordan kvotesystemet for fiskeflåten bør være i framtiden (Eidesenutvalget).

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet, Venstre og Sosialistisk Venstreparti, mener vesentlige endringer i regelverket, som kan ha konsekvenser for de overordnede målsettingene i havressursloven og deltakerloven, skal fremmes for Stortinget som egne saker.

### Komiteens tilråding

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til representantforslaget og rår Stortinget til å gjøre slikt

vedtak:

#### I

Stortinget ber regjeringen vurdere å implementere forslagene fra Fiskarlaget og melde tilbake til Stortinget på egnet måte.

#### II

Dokument 8:105 S (2015–2016) – Representantforslag fra stortingsrepresentant Torgeir Knag Fylkesnes om umiddelbar frys av fiskeriministerens instruks, som i strid med Stortingets ønske åpner for overføring av fiskekvoter – vedlegges protokollen.

Oslo, i næringskomiteen, den 13. juni 2016

**Geir Pollestad**

leder og ordfører

Vedlegg**Brev fra Nærings- og fiskeridepartementet v/fiskeriministeren til næringskomiteen, datert 10. juni 2016****Dok 8:105 (S) - representantforslag fra stortingsrepresentant Torgeir Knag Fylkesnes -**

Det vises til brev av 10. juni 2016, hvor det blir bedt om mine merknader til representantforslaget fra stortingsrepresentant Torgeir Knag Fylkesnes om "umiddelbar frys av fiskeriministerens instruks, som i strid med Stortingets ønske åpner for overføring av fiskekvoter".

***Forslaget lyder:***

"Stortinget ber regjeringen, i påvente av Eidesenutvalgets gjennomgang av kvotesystemet, låse alle fiskerikvoter innenfor hjemmelsgruppene i torskefiskeriene, 11, 15, 21 og 28 meter."

Kystflåtens fiske etter torsk nord for 62 grader N, og en rekke andre av kystflåtens fiskerier, er regulert med adgangsbegrensninger fastsatt med hjemmel i § 21 i lov 26. mars 1999 om retten til å delta i fiske og fangst (deltakerloven) og årlige kvoter for grupper av fartøy og for enkeltfartøy innad i hver gruppe fastsatt med hjemmel i kapittel 3 i lov av 6. juni 2008 om forvaltning av viltlevande marine ressurser (havressurslova).

I de fleste av kystflåtens fiskerier er det etablert flere reguleringsgrupper basert på lengde (i tillegg til at det i noen fiskerier er åpne grupper ved siden av de adgangsbegrensede).

Kvotefordeling basert på fartøyenes faktiske lengde har den ulempen at ønsket om større kvote blir en egen motivasjon for å skifte til større fartøy. Det har også for det andre den ulempen at dersom mange har skiftet til større fartøy og med det oppnådd høyere kvote, vil de som ikke har skiftet til større fartøy oppleve at den kvoten de blir tildelt for sitt fartøy blir lavere. Det har også for det tredje den ulempen at utskifting til et mindre, men for vedkommende kanskje mer hensiktsmessig fartøy, medfører lavere kvote.

Det ble derfor tidlig innført et system hvor den kvoten som tildeles fartøyet er basert på en såkalt hjemmelslengde. Hjemmelslengden tilsvarer fartøyets faktiske lengde på et visst skjæringstidspunkt. I kystflåtens fiske etter torsk nord for 62 grader N er skjæringsdatoen for fastsetting av denne hjemmelslengden 21. desember 1998. Hjemmelslengden følger deltakeradgangen også dersom eieren skifter fartøy, og dersom fartøyet selges for fortsatt drift til en ny eier som re-tildes denne deltakeradgangen.

Hjemmelslengden er deretter grunnlag for inndeling av kystfartøyene i flere grupper i det enkelte fiskeriet. Antallet grupper og hvilke hjemmelslengder som er i samme gruppe er ulikt fra gruppe til gruppe. I kystflåtens torskefiske ble det etablert fire slike grupper, den såkalte Finnmarksmodellen, hvor gruppene er fartøy med hjemmelslengde under 11 meter, mellom 11 og 15 meter, mellom 15 og 21 meter og den fjerde gruppen med hjemmelslengde over 21 meter.

Det har aldri vært ført en forvaltningspraksis hvoretter en søknad om utskifting til fartøy med faktisk lengde utenfor intervallet for hjemmelslengdegruppen, uansett avvik i størrelse, blir avslått.

Gjennom behandlingen av enkeltsaker utviklet man en forvaltningspraksis som innebar at søknader om utskifting av kystfiskefartøy ble avgjort etter en skjønnsmessig vurdering i fiskeriforvaltningen.

Det medførte at en søknad om utskifting for eksempel fra et fartøy på 13 meter til et fartøy på for eksempel 21 meter kan ha blitt avslått, mens en annen søknad fra en annen fisker hvor det er marginale forskjeller i kvotegrunnlaget kan ha blitt innvilget. Slike søknader har blitt behandlet på alle Fiskeridirektoratets regionkontor, med de utfordringer det gir for å sikre likebehandling når man skal avgjøre søknader ut fra slike vanskelige skjønnsmessige vurderinger.

Det er altså ikke den nye instruksen som åpner for slik utskifting til større fartøy. Dette har det vært adgang til også tidligere, og det medførte at det finnes et antall fartøy hvor faktisk lengde avviker fra hjemmelslengden.

For å komme bort fra en situasjon hvor det var vanskelige skjønnsmessige vurderinger av erstatningsfartøyets faktiske lengde, bredde, bruttotonnasje, lasteromsvolum, motorkraft o.l., som vurdert opp mot kvotegrunnlaget som ble tildelt for fiske med fartøyet som lå til grunn for avgjørelsen om en søknad skulle innvilges eller avslås, med den risiko for forskjellsbehandling som ligger i en slik situasjon, fastsatte jeg 12. januar 2016 en instruks for behandlingen av slike søknader om utskifting.

Instruksen innebærer at dersom man har hjemmelslengde for kvotetildeling under 11 meter (13 meter i kystflåtens fiske etter makrell, fordi det er avvikende gruppeinndeling der), så skal man ikke lenger kunne få innvilget en søknad om utskifting til et fartøy som er 15 meter eller større (21 meter i makrellfisket).

Dersom man har hjemmelslengde for kvotetil-  
deling over 11 meter (over 13 meter i makrellfisket), så  
innebærer instruksene videre at søknaden ikke lenger  
avgjøres ut fra en slik skjønsmessig vurdering av  
forholdsmessighet. Det vil fortsatt gjelde krav om at  
fartøyet må være egnet og utrustet, og fartøyet må  
ligge innenfor den alminnelige størrelsesgrensen for  
kystfiskefartøy (lasteromsvolum maksimalt på 500  
kbm).

Instruksene innebærer altså

- en innstramming i forhold til utskifting av fartøy  
med hjemmelslengde under 11 (13) meter, som  
heretter ikke kan bli erstattet av fartøy over 15  
meter
- en oppmykning for de med hjemmelslengde over  
11 (13) meter, idet fiskerimyndighetene ikke len-  
ger avgjør hvilket fartøy den enkelte kan skifte ut  
til, innenfor den alminnelige størrelsesgrensen

- forutsigbarhet for utfallet av en søknad og
- forenkling av søknadsbehandlingen.

Instruksene endrer ikke på regelverket knyttet til  
strukturkvoteordningen. Det er fortsatt slik at

- man bare kan bruke strukturkvoteordningen ved  
å strukturere mot andre i samme hjemmelsleng-  
degruppe, 11-15 m, 15-21 eller over 21 m, og
- det er fortsatt kvotetaket i reglene for egen hjem-  
melslengdegruppe som avgjør hvor mye struktur-  
kvote som kan tildeles,

uansett faktisk størrelse på det fartøyet man har  
eller skifter til.

Tabellen nedenfor viser hvor mange fartøy som  
har faktisk lengde utenfor hjemmelslengdegruppens  
intervall, i kystflåtens fiske etter torsk nord for 62  
grader N, før og etter at instruksene ble gitt:

Tabell 1. *Fartøy med hjemmelslengde under 11 meter (torsk, nord)*

Faktisk lengde	Under 11 meter	11-14,9 meter	15-20,9 meter	21 meter og over	Sum
Pr. 02.07.2015	1000	163	14	6	1183
Pr. 01.01.2016	984	177	15	6	1182
Pr. 09.06.2016	968	194	14	6	1182

Denne gruppen består i dag av 1 182 fartøy. I juli  
2015 hadde 84,5 prosent av denne fartøygruppen fak-  
tisk lengde under 11 meter. Denne andelen gikk ned  
til 83,2 prosent per 1. januar 2016 og 81,9 prosent per

9. juni 2016. Antall fartøy med faktisk lengde mel-  
lom 11 og 14,9 meter har økt tilsvarende i perioden.  
Antall fartøy med andre størrelser har vært stabilt.

Tabell 2. *Fartøy med hjemmelslengde 11-14,9 meter (torsk, nord)*

Faktisk lengde	Under 11 meter	11-14,9 meter	15-20,9 meter	21 meter og over	Sum
Pr. 02.07.2015	26	336	29	24	417
Pr. 01.01.2016	34	326	27	21	408
Pr. 09.06.2016	28	312	27	25	392

I juli 2015 hadde 80,6 av fartøyene i denne grup-  
pen faktisk lengde mellom 11 og 14,9 meter. Tilsva-  
rende andel var på 79,9 prosent 1. januar 2016 og  
79,6 prosent 9. juni 2016. Antall fartøy med faktisk

lengde under 11 meter utgjorde 6,2 prosent i juli  
2015, 8,3 prosent 1.1.2016 og 7,1 prosent 9.6.2016.  
Her har altså flere valgt å bytte ut sitt fartøy med et  
mindre fartøy.

Tabell 3. *Fartøy med hjemmelslengde 15-20,9 meter (torsk, nord)*

Faktisk lengde	Under 11 meter	11-14,9 meter	15-20,9 meter	21 meter og over	Sum
Pr. 02.07.2015	2	16	73	67	159
Pr. 01.01.2016	2	15	74	65	156
Pr. 09.06.2016	3	16	69	65	153

Det er 153 fartøy i denne gruppen i dag, og 45,1  
prosent av de har en faktisk lengde mellom 15 og  
20,9 meter, denne andelen har vært relativt uendret  
det siste året (46,5 prosent i juli 2015 og 47,3 prosent

i januar 2016). 42,5 har faktisk lengde over 21 meter,  
mens også noen velger faktisk lengde under 11 meter  
og mellom 11 og 14,9 meter.

Tabell 4. Fartøy med hjemmelslengde 21 meter og over (torsk, nord)

Faktisk lengde	Under 11 meter	11-14,9 meter	15-20,9 meter	21 meter og over	Sum
Pr. 02.07.2015		2	3	67	72
Pr. 01.01.2016		2	3	65	70
Pr. 09.06.2016		1	2	64	67

Som påpekt ovenfor, medfører instruksene ikke at man kan "hente" strukturkvoter fra andre hjemmelslengdegrupper enn den gruppen hvor deltakeradgangen "hører til". Utskiftingen av fartøy medfører altså ingen endringer her. Slike utskiftninger kan selvsagt finne sted samtidig med at det blir tildelt strukturkvote for første gang, men finner like gjerne sted helt uavhengig av dette. Utskifting av driftsmiddel, her fiskefartøyet, er en naturlig prosess i enhver næringsvirksomhet.

Jeg forstår at komiteen også ønsket informasjon om hvor mange utskiftingssaker som behandles i Fiskeridirektoratets regionkontor pr år, fordelt på hjemmelslengde over og under 11 meter. Vi har i løpet av dagen fått følgende informasjon, som er basert på direktoratets saksbehandlingsregister:

Tabell 5. Oversikt over utskiftninger i kystflåten for 2013, 2014 og 2015

Hjemmelslengde	2013	2014	2015
Under 11 meter	186	224	312
Over 11 meter	361	428	394
Totalt	547	652	706

Jeg må ta forbehold om at denne informasjonen er innhentet på kort varsel, og ikke kvalitetssikret. Den gir likevel et godt inntrykk av saksmengden. Jeg legger til at dette omfatter alle adgangsbegrensede fiskerier for kystflåten, og ikke bare fartøy med adgang til å delta i fisket etter torsk nord for 62 grader N. Jeg presiserer også at dette omfatter både egentlige utskiftninger av fartøyet på eiers hånd, og kjøp og salg som handler om tilrettelegging av et samlet kvotegrunnlag gjennom bruk av strukturkvoteordningen eller deltakelse i nye fiskerier.

Komiteen ønsket også informasjon om hvor mange slike søknader som ligger til behandling på regionkontorene nå. En opptelling viser at det er 48 slike saker, hvorav 27 handler om utskiftingsfartøy med hjemmelslengde for kvotetildeling under 11 meter. Jeg tar også her forbehold om at informasjonen er innhentet på meget kort varsel, og ikke kvalitetssikret.

Det er selvsagt en sammenheng mellom utformingen av strukturkvoteordningen og kvotesystemet for øvrig, og hvordan utviklingen blir i fartøystruktur. Kvoteutvalgets mandat handler om kvotesystemet. Utvalget er altså ikke bedt om å utrede en optimal flå-

testruktur ut fra visse målsettinger, og deretter foreslå kvoteordninger som kan legge til rette for en utvikling av en slik struktur. Som en del av konsekvensvurderingen av de forslag utvalget måtte legge fram, vil det imidlertid også måtte inngå vurderinger av hvordan utvalgets forslag vil påvirke fartøystrukturen.

Man må også se de ulike prosessene i sammenheng med målsettingen om friere fartøyutforming, som komiteen sluttet seg til i behandlingen av Sjømatindustrimeldingen. Målsettingen for friere fartøyutforming er å legge til rette for at fartøyeier innenfor sine økonomiske rammer kan legge vekt på de hensyn som er viktigst for vedkommende for eksempel når det gjelder sikkerhet, arbeids- og boforhold på fartøyet og en god ivaretagelse av fangsten for å sikre kvalitet og muligheten for videreføring av restråstoff, ved valg av fartøy.

Jeg forstår komiteens merknader om friere fartøyutforming i innstillingen til meldingen slik at det ble gitt tilslutning til et videre arbeid med dette, på visse forutsetninger. Den viktigste forutsetningen fra flertallet var at dette ikke må "ramme den minste flåten". Det sikrer min instruks.

Jeg er ikke enig i at instruksene er i strid med merknaden fra næringskomiteen til den samme meldingen om at "Komiteen mener at effektivisering av endringsforslag vedrørende strukturering bør avvende Eidesenutvalgets arbeid". For det første fordi instruksene faktisk ble fastsatt og iverksatt før komiteens innstilling forelå. For det andre fordi instruksene handler om tildeling av deltakeradgang i forbindelse med utskifting av fartøy, ikke tildeling av strukturkvote.

Som det fremgår av gjennomgangen ovenfor, vil oppheving av instruksene og gjeninnføring av tidligere praksis bety at vi går tilbake til en skjønnsmessig vurdering, som gjør det vanskeligere for den enkelte å forutsi hvordan utfallet av en søknad blir.

Forslaget i representantforslaget innebærer på sin side en praksis som går vesentlig lenger i restriktiv retning enn tidligere praksis, og legger etter mitt syn u hensiktsmessig strenge rammer rundt de valg den enkelte næringsdrivende kan foreta.

Som det fremgår av tabellene ovenfor, ligger de langt fleste tilfeller av avvikende faktisk lengde og hjemmelslengde i gruppene rett over eller rett under hjemmelslengdegruppen. Denne tilpasningen vil

ikke lenger være mulig, dersom forslaget blir gjennomført.

Jeg er enig i at dette er et område hvor det er riktig at staten legger visse begrensninger. Den enkelte valg har virkninger ut over egen virksomhet, og summen av disse valgene har strukturelle konsekvenser. Spørsmålet er likevel hvor langt det er riktig at staten skal regulere disse valgene.

Forslaget innebærer som nevnt en tidligere uprøvd politikk på dette området. Hvorvidt forslaget innebærer så stramme rammer rundt fornying av kystflåten at det får betydning for flåtens konkurransekraft, mulighet for rekruttering og utvikling i det hele tatt, har det ikke vært mulig å se nærmere på innenfor svarfristen. Konsekvensene av forslaget er med andre ord ukjente.

Jeg mener fortsatt at min instruks er en fornuftig avveining, og at den balanserer de ulike hensyn på en fornuftig måte. Innenfor rammen av at vi sikrer den minste flåten, gir vi den enkelte fartøyeier anledning til å velge et for seg hensiktsmessig fartøy.

Vi må kunne ha tiltro til at den enkelte gjør fornuftige valg.

Jeg viser til slutt til at det i brev av 10. juni 2016 fremgår at komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti ber om å få oversendt "den korrespondansen som har vært i saken mellom departementet og fiskeriorganisasjonene". Ut fra begrunnelsen for anmodningen legger jeg til grunn at det handler om den epost-korrespondansen som var forut for at Fiskeri- og havbruksavdelingen gav sin tilråding til meg om fastsettelse av en slik instruks. Disse to epostene m/vedlegg følger vedlagt.

Det fremgår av begrunnelsen for anmodningen at komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti mener at det har "fremkommet" at denne epostutvekslingen "var vesentlig for utfallet".

Jeg understreker derfor at det ikke er grunnlag for en slik antagelse. Den tilrådingen som ble fremlagt fra avdelingen, er selvsagt basert på avdelingens egen vurdering av hva som er den faglig sett beste løsningen.



