NOU Norges offentlige utredninger 2006: 16

Strukturvirkemidler i fiskeflåten

Utredning fra utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon av 6. januar 2006.
Avgitt til Fiskeri- og kystdepartementet 19. august 2006.

Departementenes servicesenter
Informasjonsforvaltning

Oslo 2006

ISSN 0333-2306
ISBN 82-583-0896-3
ISBN 978-82-583-0896-3

Lobo Media AS

Til Fiskeri- og kystdepartementet

Ved kongelig resolusjon av 6. januar 2006 ble det oppnevnt et utvalg til å utrede strukturvirkemidlene for fiskeflåten, som har vært i funksjon fra 2004 til og med 2005. Utvalget legger med dette frem sin utredning.

Tromsø, 19. august 2006

Trygve Myrvang
leder

Claire Armstrong	Audun Maråk	Wenche Pedersen
Hilde Rødås Johnsen	Christen A. Mordal	Jan Skjærvø
Sigurd Larsen	Gerhard Olsen	Helle Stensbak
Jørn Lian	Oddlaug Osmundsvåg	Bente Aasjord
Linda Nøstbakken	Geir Tommy Pedersen	

Øystein Hermansen
sekretær

Forkortelser og ordforklaring

«Finnmarksmodellen»	Inndeling av kystflåten i fire lengdegrupper etter hjemmelslengde; under 10 meter, 10-15 meter, 15-21 meter og 21-28 meter.
Basiskvote	Faktor som benyttes for å beregne et fartøys kvote, gjerne i pelagiske fiskeri.
Driftsordning	Uavkortet kvoteutveksling mellom fartøyer. Maksimalt tre av fem år. Innebærer ikke at fartøy tas permanent ut av fiske.
Enhetskvoteordning	Strukturordning som ble nyttet i havfiskeflåten.
Ervervstillatelse	Tillatelse til å eie fartøy som skal nyttes til ervervsmessig fiske eller fangst.
FAO	Food and Agriculture Organization of the United Nations.
Fartøykvote	Dersom summen av fartøyenes kvoter er tilnærmet lik gruppekvoten, kalles det enkelte fartøyets kvote en fartøykvote.
Fiskere på blad A	Register over personer som har fiske som biyrke.
Fiskere på blad B	Register over personer som har fiske som hovedyrke.
Gruppe I	Adgangsbegrenset gruppe for fartøy under 28 meter i fisket etter torsk (fra 2003 også hyse og sei) nord for 62°N med konvensjonelle redskaper.
Gruppe II	Åpen reguleringsgruppe for fartøy under 28 meter i flere fiskeri.
Gruppekvote	Det kvantum som fartøyene i en reguleringsgruppe til sammen kan fiske av et visst fiskeslag.
Havfiskeflåten	I hovedsak fiskefartøy over 28 meter.
Hjemmelslengde	Kvotedefinerende lengde på fartøyet.
Kondemneringsordning	Utbetaling av kompensasjon til fartøyeier for destruksjon av fartøy og bortfall av fisketillatelser.
Konsesjon	Spesiell tillatelse til å drive enkelte former for fiske og fangst, definert etter fiskeart og redskap.
Konvensjonelle redskap	Garn, line, snurrevad, ruser, teiner og juksa.
Kvotefaktor	Faktor som benyttes for å beregne et fartøys kvote, gjerne i torskefiskeri.
Kystflåten	I hovedsak fiskefartøy under 28 meter.
Maksimalkvote	Dersom summen av fartøyenes kvoter er *større* enn gruppekvoten, omtales det enkelte fartøyets kvote som en maksimalkvote.
Merkeregisteret	Register over fartøy som det er gitt ervervstillatelse for.
Norsk totalkvote	Det kvantum som norske fiskefartøy til sammen har anledning til å fiske av et visst fiskeslag.
Overregulering	Differansen mellom summen av maksimalkvotene og gruppekvoten. Uttrykkes i prosent av gruppekvoten.
Periodisering	Bare en viss andel av en kvote kan fiskes i en viss periode.
Ressursrente	Avkastning ut over normalt for arbeidskraft og kapital pga. utnyttelse av en naturressurs. Også kalt grunnrente.
Ressursrenteavgift	Avgift for å trekke inn ressursrente til staten.

Samlekvoteordning	Reguleringsform i torskefiske hvor kvotene av ulike fiskeslag slås sammen.
Skjæringsdato	Fastsatt dato for kvotedefinerende størrelse på fartøyet.
Strukturkvote	Strukturordning nyttet i både hav- og kystflåten.
Strukturkvoteordning	Tidsuavgrenset overføring av kvote mellom fartøy både i kyst- og havflåten. Det stilles krav om destruksjon av avgivende fartøy, og det er ulike regler for avkorting av kvoten for kyst- og havflåten.
Strukturordninger	Både strukturkvote- og kondemneringsordning.
Tilgjengelighet	Samlebegrep for variasjon i fisket, avhengig av bestandsstørrelse, temperatur mv. I tillegg har været betydning, spesielt for mindre fartøy.
Total Allowable Catch (TAC)	Det kvantum som alle (også utenlandske) fiskefartøy totalt sett har anledning til å fiske av et visst fiskeslag.

Innhold

Del I Innledning og sammendrag 11

1 Utvalgets mandat, sammensetning og arbeid 13
1.1 Sammensetning 13
1.2 Mandat 13
1.3 Spørsmål om mandat 15
1.4 Forståelse av mandat 15
1.4.1 Fiskeflåte tilpasset ressursgrunnlaget 15
1.4.2 Fiskeressursene som felles eiendom 15
1.4.3 Flåte som bidrar til aktivitet langs hele kysten 16
1.4.4 Moderne, variert og lønnsom flåte ... 16
1.4.5 Vurdere konsekvenser av strukturordningene 16
1.5 Utvalgets arbeidsmetode 17
1.6 Sammendrag og oversikt over utvalgets forslag 17
1.6.1 Innledning og mål 17
1.6.2 Overkapasitet 17
1.6.3 Funn i analyser 18
1.6.4 Forslag til tiltak 20

2 Bakgrunn 22
2.1 Fiskerinasjonen Norge 22
2.2 Produktivitetsøkning og adgangsbegrensninger 22
2.3 Overkapasitet og strukturordninger 23

3 Kapasitet i fiskeri 25
3.1 Introduksjon 25
3.2 Definisjon av fiskekapasitet 25
3.3 Hvorfor overkapasitet? 29
3.4 Konsekvenser av overkapasitet 30
3.5 Samfunnsøkonomisk teori om overkapasitet 30
3.6 Metoder for måling av kapasitet 32
3.7 Overkapasitet i norsk fiskeflåte 32

4 Beskrivelse av struktur-ordningene 34
4.1 Tidligere benyttede ordninger 34
4.1.1 Kondemneringsordninger 34
4.1.2 Enhetskvoteordninger 34
4.2 Nåværende ordninger 35
4.2.1 Kondemnering gjennom struktur-fondet 35
4.2.2 Strukturkvoter kystflåten 35
4.2.3 Driftsordninger kystflåten 36
4.2.4 Strukturkvoter havflåten 36

5 Fiskeflåten – status og historikk . 38
5.1 Flåtesegmenter og antall fartøy 38
5.1.1 Konvensjonelle fartøy < 28 m 38
5.1.2 Norsk vårgytende sild – kystgruppen 40
5.1.3 Makrell – kystgruppen 41
5.1.4 Reke sør for 62° N 42
5.1.5 Havflåten 42
5.2 Bruken av strukturordningene 43
5.2.1 Kondemnering gjennom struktur-fondet 43
5.2.2 Strukturkvoteordningen i kystflåten 44
5.2.3 Driftsordningene for kystflåten 46
5.2.4 Strukturkvoteordningen i havfiske-flåten 46
5.3 Lønnsomhet i fartøysegmenter 47
5.4 Bestandsituasjon 48

Del II Vurderinger 51

6 Vurdering av strukturvirkemidlene 53
6.1 Vurdering av kapasitetseffekt 53
6.1.1 Tekniske karakteristika ved uttatte fartøy 54
6.1.2 Kvoteutnyttelse uttatte fartøy 54
6.1.3 Utvalgets vurdering - kapasitetseffekt 55
6.2 Legitimitet 56
6.3 Fordeling av fisketillatelser 57
6.3.1 Geografisk fordeling av kvoter 57
6.3.2 Eierskap 59
6.3.3 Utvalgets vurdering av fordeling av fisketillatelser 60
6.4 Rekruttering 61
6.5 Sysselsettingseffekter 62
6.5.1 Utvalgets vurdering av sysselsetting 63
6.6 Effekter på landingsmønster 64
6.6.1 Geografisk fordeling av landinger 64
6.6.2 Sesongfiske 64
6.6.3 Kvalitet 66
6.6.4 «Torskefokus» 66
6.7 Lønnsomhet 66
6.7.1 Bedriftsøkonomiske effekter 67
6.7.2 Arbeidsgodtgjørelse 70
6.7.3 Utvalgets vurdering - bedrifts-økonomi og arbeidsgodtgjørelse 71
6.8 Variasjon i flåten 71
6.9 Rettighetsforhold til ressursen 71
6.9.1 Juridisk vurdering 71
6.9.2 Samfunnsperspektiver rundt eiendomsbegrepet 72
6.9.3 Urfolks rettigheter 74

6.10 Forholdet mellom drifts- og strukturkvoteordningen ... 74

7 Fiske i et samfunnsøkonomisk perspektiv ... 76
7.1 De politiske mål for fiskeriene ... 76
7.2 Fisket som økonomisk aktivitet og det politiske handlingsrom ... 76
7.2.1 Privat eller felles eiendom ... 76
7.2.2 Produktivitet ... 77
7.2.3 Grunnrente (ressursrente) ... 78
7.2.4 Allmenningens tragedie ... 79
7.2.5 Næringspolitikk som fordelingsinstrument ... 79
7.2.6 Eksempler på heldige og uheldige effekter av politikkinngrep ... 80
7.3 Samfunnsøkonomiske effekter ... 80
7.3.1 Samfunnsøkonomisk lønnsomhet og fordeling av verdiene fra fisket ... 80
7.3.2 Samfunnsøkonomiske virkninger av kapasitetsreduksjon ... 81
7.3.3 Økonomisk effektivitet i strukturordningene ... 82
7.3.4 Sammenligning ... 83
7.3.5 Kvotepris og rekruttering ... 83
7.4 Hvordan tiltakene innfrir de politiske mål ... 85

Del III Tiltak ... 87

8 Tiltak for kapasitetsreduksjon ... 89
8.1 Internasjonale forpliktelser og prinsipper for ansvarlig fiske ... 89
8.2 Hvilke erfaringer har man? ... 90
8.3 Erfaringer fra analysene ... 91
8.3.1 Kapasitetsreduksjon ... 91
8.3.2 Felles eiendom ... 91
8.3.3 Aktivitet langs hele kysten ... 92
8.3.4 Moderne, variert og lønnsom flåte ... 93
8.4 Utvalgets forslag til fremtidig strukturpolitikk ... 93
8.4.1 Hovedskillelinje ... 93
8.4.2 Forslag med allmenn tilslutning ... 94
8.4.3 Flertallsforslag ... 94
8.4.4 Mindretallsforslag ... 96
8.4.5 Tabellarisk oppstilling av forslag ... 96
8.5 Forslag fra Gruppe 1 ... 96
8.5.1 Grunnleggende utgangspunkt ... 96
8.5.2 Evaluering av fiskeriforvaltningen fra 1990 ... 98
8.5.3 Kapasitetsbegrensning ... 99
8.5.4 Omfordeling ... 99
8.5.5 Kystflåten under 15 m lengde ... 101
8.5.6 Forvaltningsmodeller ... 102
8.5.7 Rekrutteringstiltak og gruppe II ... 103
8.5.8 Innskjerping av deltagerlov og nasjonalitetskrav ... 104
8.6 Forslag fra gruppe 2 ... 104
8.6.1 Grunnleggende utgangspunkt ... 104
8.6.2 Kondemneringsordning ... 104
8.6.3 Strukturkvoter kystflåten 11 – 28 m . 105
8.6.4 Forslag til tiltak havflåten ... 106
8.6.5 Tilbakeføring av tidsuavgrensede strukturkvoter ... 106
8.6.6 Driftsordningen ... 106
8.6.7 Fartøy- og hjemmelslengde ... 106
8.6.8 Generelt for å styrke fiskeripolitiske mål ... 106
8.6.9 Ingen ressursrenteavgift ... 107
8.6.10 Suppleringskvoter ... 107
8.7 Forslag fra gruppe 3 ... 107
8.7.1 Grunnleggende utgangspunkt ... 107
8.7.2 Generelle forslag til strukturpolitikk 108
8.7.3 Spesifikke forslag kystflåten ... 111
8.7.4 Spesifikke forslag havfiskeflåten ... 113
8.8 Næringsøkonomiske konsekvenser 113
8.9 Administrative konsekvenser ... 113

Referanseliste ... 114

Vedlegg
1 Grunnleggende fiskeriøkonomi ... 115
2 Måling av kapasitet i norsk flåte ... 117
3 Oversikt over deltageradganger og gjennomsnittsalder ... 120
4 Overføring av strukturkvoter mellom fylker ... 123
5 Bestandsoversikter ... 124
6 Kommunevise endringer i kvoteandeler ... 126
7 Rettighetsstatus for fiskeressursene i et samfunnsperspektiv ... 130
8 Brev til Fiskeri- og kystdepartementet av 31. januar 2006 fra Strukturutvalget ... 150
9 Svar fra Fiskeri- og kystdepartementet ... 151
10 Kystkvotemodeller i strukturpolitikken ... 152

Tabelloversikt

Tabell 3.1 Utvikling antall fartøy og motoreffekt 31
Tabell 4.1 Kondemnering av fartøy i havfiskeflåten 1960 - 1993 34
Tabell 4.2 Kondemnering av fartøy i kystflåten 1960 – 2002 34
Tabell 4.3 Antall uttatte og gjenværende fisketillatelser i deler av havflåten 1994 – 2004 35
Tabell 4.4 Grupper og fiskeslag strukturkvoter 36
Tabell 5.1 Fartøygrupper i kystflåten 39
Tabell 5.2 Kombinasjoner av deltageradganger helårsdrevne fartøy i kystflåten 2004 39
Tabell 5.3 Antall deltageradganger i Gruppe I 40
Tabell 5.4 Gjennomsnittlig alder for fartøy i Gruppe I 40
Tabell 5.5 Antall deltagende fartøy i torskefiske Gruppe II 40
Tabell 5.6 Antall deltageradganger og gjennomsnittlig alder NVG-kystgruppen 41
Tabell 5.7 Antall deltageradganger og gjennomsnittlig alder kystmakrell med not 41
Tabell 5.8 Antall deltageradganger kystmakrell garn/snøre 42
Tabell 5.9 Antall deltageradganger for reketrål sør for 62° N 42
Tabell 5.10 Antall tillatelser og gjennomsnittsalder i havfiskeflåten 42
Tabell 5.11 Kondemnerte fartøy/deltageradganger fordelt fylkesvis 1.7.03 – 1.1.06 43
Tabell 5.12 Noen oppgitte deltageradganger 1.7.03 – 1.1.06 fordelt på hjemmelslengde 44
Tabell 5.13 Andel deltageradganger uttatt gjennom kondemneringsordningen pr. 17.2.06 i forhold til registrerte deltageradganger pr. 1.1.03. 44
Tabell 5.14 Uttatte fartøy og utvekslede deltageradganger i medhold av strukturkvoteordningen pr 15.3.06 45
Tabell 5.15 Andel deltageradganger uttatt i medhold av strukturkvoteordningen pr. 15.3.06 i forhold til antall registrerte deltageradganger per 1.1.03. 46
Tabell 5.16 Bruk av driftsordningen 2004 og 2005 46
Tabell5.17 Kvotefaktorer, basiskvoter og andel kvotetillegg fra enhetskvoter og strukturkvoter 47
Tabell 5.18 Økonomiske nøkkeltall for ulike fartøygrupper 2004 48
Tabell 6.1 Vurderingskriterier 53
Tabell 6.2 Tekniske parametere kondemnerte, strukturerte og helårsdrevne fartøy 54
Tabell 6.3 Kvoteutnyttelse for kondemnerte deltageradganger 55
Tabell 6.4 Kvoteutnyttelse «strukturerte» deltageradganger 2005 og 2004 .. 55
Tabell 6.5 Fylkesvise andeler (%) av kvote torsk i Gruppe I 57
Tabell 6.6 Kommunevise endringer i andel kvote torsk N62N Gruppe I 58
Tabell 6.7 Fylkesvise andeler (%) av kvote NVG-sild kyst 58
Tabell 6.8 Kommunevise endringer i kvote NVG-sild kystgruppen 58
Tabell 6.9 Fylkesvise andeler (%) av kvote makrell kystgruppen 59
Tabell 6.10 Kommunevise endringer i kvote makrellnot kystgruppen 59
Tabell 6.11 Andel av typer eierskap, kystflåten < 15 m 60
Tabell 6.12 Andel av typer eierskap, kystflåten > 15 m 60
Tabell 6.13 Sysselsetting i autolineflåten 1998 - 2004 63
Tabell 6.14 Utbetalinger til A-trygd (nominelle kroner) 63
Tabell 6.15 Tekniske parametre fartøy for lønnsomhetsberegning 68
Tabell 6.16 Lønnsomhet ulike grupper med og uten strukturordning (1000 kr) 69
Tabell 6.17 Anslag på gevinst og investering strukturkvote (mill kr) 69
Tabell 6.18 Anslag på kvotepriser (mill kr) .. 70
Tabell 7.1 Hvordan tiltakene innfrir politiske mål 85
Tabell 8.1 Oversikt over utvalgets forslag ... 97

Vedlegg

Tabell 2.1 Endring i antall fartøy og kapasitet i reketrålflåten 1990 - 2002 ... 118
Tabell 2.2 Endring i antall fartøy og kapasitet i havfiskeflåten 1988 - 2003 .. 118

Tabell 2.3 Endring i antall fartøy og kapasitet i kystflåten 1990 - 2002 119
Tabell 2.4 Antall fartøy, driftsdøgn og beregnet overkapasitet i havfiskeflåten 119
Tabell 3.1 Antall deltageradganger seinot nord for N62 120
Tabell 3.2 Antall deltageradganger seinot sør for N62 120
Tabell 3.3 Antall deltageradganger nordsjøsild med not < 21,35 m 120
Tabell 3.4 Antall deltageradganger i SUK-gruppen 120
Tabell 3.5 Antall tillatelser og gjennomsnittsalder konvensjonelle fartøy ≥ 28 m 121
Tabell 3.6 Antall konsesjoner og gjennomsnittsalder torsketrål 121
Tabell 3.7 Antall konsesjoner og gjennomsnittsalder ringnot 122
Tabell 3.8 Antall tillatelser og gjennomsnittsalder industritrål 122
Tabell 6.1 Kommuner med størst nedgang i andel av torskekvote 126
Tabell 6.2 Kommuner med størst økning i andel av torskekvote 127
Tabell 6.3 Kommuner med størst nedgang i andel kvote NVG-sild 127
Tabell 6.4 Kommuner med størst økning i andel kvote NVG-sild 128
Tabell 6.5 Kommuner med størst nedgang i andel kvote makrell med not 128
Tabell 6.6 Kommuner med størst økning i andel kvote makrell med not 129

Figuroversikt

Figur 2.1 Norsk fangst, antall fiskere og fangst per fisker 23
Figur 3.1 Lang- og kortsiktig overkapasitet 26
Figur 5.1 Totalkapitalrentabilitet 1998 – 2004 i bunnfisksektoren 47
Figur 5.2 Totalkapitalrentabilitet 1998 – 2004 i pelagisk sektor 48
Figur 6.1 Antall registrerte fiskere med fiske som hovedyrke. 62
Figur 6.2 Årsaker til A-trygd 2000 – 2005 (Kilde: Garantikassen for fiskere) 63
Figur 6.3 Fylkesvis utvikling i landet verdi 1990 - 2006 65
Figur 6.4 Kumulative landinger av torsk, Gruppe I 21-28 m 65
Figur 6.5 Kumulative landinger av torsk, Gruppe I, NVG og Seinot nord 21 – 28 m 66
Figur 6.6 Utvikling i utvalgte balansestørrelser i autolineflåten 70
Figur 6.7 Eiendomsrettighetens tre dimensjoner 73

Vedlegg
Figur 1.1 a) Bærekraftig fangst b) Inntekter, kostnader og ressursrente 115
Figur 4.1 Overføring av strukturkvoter mellom fylker 123
Figur 5.1 Norøst-arktisk torsk – biomasse og fangst 1946 – 2004 124
Figur 5.2 NVG-sild – biomasse 1975 – 2004 og fangst 1950 – 2004 124
Figur 5.3 Nordøst-atlantisk makrell – biomasse 1980 – 2004 og fangst 1972 – 2004 125
Figur 5.4 Nordøst-arktisk sei – biomasse og fangst 1960 – 2004 125
Figur 5.5 Reke i Barentshavet – fangst 1970 – 2004 og biomasseindekser 1970 – 2004 125
Figur 5.6 Kolmule – fangst 1987 – 2004 og biomasse 1981 – 2004 125
Figur 7.1 Eiendom og allmenning langs tre dimensjoner 135
Figur 7.2 Relasonen mellom private og felles rettigheter til en fiskeressurs. 141
Figur 10.1 Forvaltningsmodell med regional deltakelse 152
Figur 10.2 Kystkvotemodell 153

Del I
Innledning og sammendrag

Kapittel 1
Utvalgets mandat, sammensetning og arbeid

1.1 Sammensetning

Utvalget har hatt følgende sammensetning:
Leder (person, stilling, bosted):
- Trygve Myrvang, administrerende direktør Norges Råfisklag, Tromsø.

Medlemmer, alfabetisk ordnet (person, stilling, bosted):
- Claire Armstrong, førsteamanuensis Norges fiskerihøgskole, Tromsø.
- Hilde Rødås Johnsen, saksbehandler Norges Kystfiskarlag, Flakstad.
- Sigurd Larsen, seniorpartner Tromsø Consulting Group, Tromsø.
- Jørn Lian, direktør Skagerakfisk, Kristiansand.
- Linda Nøstbakken, forsker Samfunns- og Næringslivsforskning, Bergen.
- Audun Maråk, administrerende direktør Fiskebåtredernes Forbund, Ålesund.
- Christen Mordal, direktør Fiskeri- og Havbruksnæringens landsforening, Lørenskog.
- Gerhard Olsen, fisker, Måsøy.
- Oddlaug Osmundsvåg, førstekonsulent Vågsøy trygdekontor, Vågsøy.
- Geir Tommy Pedersen, rådgiver Sametinget, Karasjok.
- Wenche Pedersen, informasjonssjef Finnmark fylkeskommune, Vadsø.
- Jan Skjærvø, generalsekretær Norges Fiskarlag, Trondheim.
- Helle Stensbak, rådgiver Landsorganisasjonen, Oslo.
- Bente Aasjord, rådgiver Kvinneuniversitet Nord, Steigen.

Sekretær (person, stilling, bosted):
- Øystein Hermansen, forsker Norges fiskerihøgskole, Tromsø.

I tillegg har sekretariatet hatt bistand fra:
- Bent Dreyer, seniorforsker Fiskeriforskning, Tromsø.
- Svein Ove Haugland, direktør Norges Råfisklag, Tromsø.

1.2 Mandat

Utvalget ble oppnevnt ved kongelig resolusjon av 6. januar 2006 og ble gitt følgende mandat for arbeidet:

> Strukturpolitikk for fiskeflåten har vært gjenstand for politisk behandling en rekke ganger de siste tiårene, jf. gjennomgangen i St. meld. nr. 20 (2002-2003) Strukturtiltak i kystfiskeflåten. I meldingens kapittel 4 Politiske mål for strukturpolitikken i den norske fiskeflåten de siste 20 år, er det tatt inn en kortfattet gjennomgang av stortingsmeldinger mv. som har behandlet strukturpolitikken fra ulike innfallsvinkler, helt fra St.meld. nr. 92 (1982-83) Om retningslinjer for fiskeripolitikken.
>
> Det har i den samme perioden vært bred tverrpolitisk enighet blant skiftende regjeringer og Storting om at fangstkapasiteten må tilpasses tilgjengelig ressursgrunnlag. Kapasitetstilpasning i fiskeflåten bidrar til en bærekraftig utnyttelse av de marine ressursene, gir en økonomisk bærekraftig flåte og gir grunnlag for langsiktig lønnsomhet i flåten. Den politiske enigheten om nødvendigheten av kapasitetstilpasning har gitt fiskerinæringen stabile politiske rammebetingelser, men det er fortsatt overkapasitet i flere fartøygrupper i den norske fiskeflåten sett i forhold til ressursgrunnlaget.
>
> De senere år har noen av virkemidlene for å redusere overkapasiteten blitt endret, og nye strukturtiltak har blitt innført. Disse endringene har imidlertid ikke hatt tilsvarende bred politisk støtte som tidligere.
>
> Diskusjonene rundt disse endringene har blant annet utløst en diskusjon om privatisering av ressursene og aktualisert spørsmålet om tidsbegrensning ikke bare av strukturkvoter, men også av konsesjoner og andre typer tillatelser som gis i medhold av fiskerilovgivningen. Diskusjonen har således dels vært en rent praktisk diskusjon omkring effekten av ulike ordninger; hva er nødvendig for å oppnå den struktureffekt man mener det er behov for, og hvilke konsekvenser gir strukturordningene innenfor rammen av disse reglene. Diskusjonen har imidlertid også vært en mer prinsipiell diskusjon om de underliggende og langsiktige konsekvensene for reguleringssystemet og

synet på eier- og disposisjonsretten over fiskeressursene, når strukturordningene utformes slik de nå er.

Regjeringen ønsker å føre videre denne diskusjonen, sammen med en gjennomgang av strukturtiltakene, for å legge grunnlaget for en framtidig politikk som har bred legitimitet både politisk, i fiskerinæringen og i samfunnet for øvrig.

Regjeringens mål er at kyst- og fiskeripolitikken skal bidra til langsiktig miljømessig forsvarlig verdiskaping for hele samfunnet og samtidig bidra til rettferdig fordeling av ressursene. Regjeringen ser det som en styrke at næringen har en struktur der aktørene varierer i størrelse. Regjeringen vil legge til rette for en fiskeflåte som bidrar til aktivitet og sysselsetting langs hele kysten, og som kan sikre industrien helårig stabil tilgang på råstoff.

Regjeringen vil derfor sette ned et utvalg som skal vurdere hvordan de nåværende strukturtiltakene virker i forhold til de konkrete målsettingene om å sikre fiskeressursene som felles eiendom, å sikre en fiskeflåte som bidrar til aktivitet langs hele kysten og å sikre en flåte som er moderne, variert og lønnsom. Utvalget skal fremme forslag til hvordan strukturpolitikken kan utformes for å ivareta disse målene. Utvalget skal også vurdere de nærings- og samfunnsøkonomiske fordeler og ulemper ved konkrete forslag til endringer.

Strukturtiltakene

Strukturtiltakene omfatter i dag
- kondemneringsordningen for fartøy i kystflåten med hjemmelslengde for kvotetildeling under 15 meter,
- strukturkvoteordningen for fartøy i kystflåten med hjemmelslengde for kvotetildeling over 15 meter, og
- strukturkvoteordningen for fartøy i havfiskeflåten.

Kondemneringsordningen fungerer på tradisjonell måte, ved at det etter søknad utbetales et kondemneringstilskudd fra det såkalte Strukturfondet som forvaltes av Innovasjon Norge. Fondet finansieres dels gjennom statlige bevilgninger og dels av næringen gjennom en egen Strukturavgift på førstehåndsomsetning av fisk. Det vises til forskrift av 30. juni 2003 om strukturavgift og strukturfond for kapasitetstilpasning av fiskeflåten.

Strukturkvoteordningene både for kystflåten og havfiskeflåten innebærer at dersom eieren oppgir alle deltakeradganger/konsesjoner for et fartøy og kondemnerer dette, vil rederiet kunne få tildelt forhøyet kvote for et gjenværende fartøy som har adgang til å delta i samme fiskeri(er). I kystflåten tilsvarer kvoteforhøyelsen 80% av kvoten for det uttatte fartøyet, mens avkortingen på 20% går tilbake til reguleringsgruppen og bidrar til å styrke kvotegrunnlaget for samtlige fartøy i gruppen. Det vises til forskrift av 7. november 2003 om spesielle kvoteordninger for kystfiskeflåten. I havfiskeflåten varierer detaljene og begrensningene i ordningen noe fra gruppe til gruppe, selv om hovedvilkåret for tildeling av strukturkvote er det samme også her. Det vises til forskrift av 4. mars 2005 om strukturkvoteordning mv. for havfiskeflåten.

Strukturkvoteordningen for kystflåten ble innført høsten 2003, med kvotemessig effekt fra 2004, etter behandlingen av St.meld. nr. 20 (2002-2003), og innebar en helt ny ordning i kystflåten. Strukturkvoteordningen for havfiskeflåten ble innført i mars 2005, og erstattet da de tidligere enhetskvoteordningene fra 2000, 2001 og 2002 for ulike grupper i havfiskeflåten. Forskjellen fra enhetskvoteordningen ligger i at denne inneholdt en forhåndsfastsatt tidsbegrensning ved at forhøyet kvote – enhetskvote – bare kunne tildeles i inntil 13 eller 18 år. Tildeling av strukturkvote er ikke underlagt en tilsvarende forhåndsfastsatt tidsbegrensning.

Utvalget skal vurdere effekten av disse strukturtiltakene, i forhold til målene om
- å sikre fiskeressursene som felles eiendom,
- å sikre en fiskeflåte som bidrar til aktivitet langs hele kysten og
- å sikre en flåte som er moderne, variert og lønnsom,

og fremme forslag til en strukturpolitikk som ivaretar disse målene, samtidig som den bidrar til en fiskeflåte som er tilpasset ressursgrunnlaget.

Utvalget skal herunder
1. vurdere hvilke konsekvenser strukturordningene har hatt for de ulike fartøygruppene i kystfiskeflåten og fremme forslag til fremtidige ordninger innen de ulike gruppene. Utvalget skal herunder vurdere hvorvidt det bør være en forhåndsfastsatt tidsbegrensning i strukturkvoteordningen. Videre skal utvalget
   a) vurdere forholdet mellom strukturkvoteordningen, driftsordningen, jf. forskrift av 7. november 2003 om spesielle kvoteordninger for kystfiskeflåten kapittel 2, og kondemneringsordningen.
   b) utrede hvilke konsekvenser driftsordningen og kondemneringsordningen har hatt for kystflåten med hjemmelslengde for kvotetildeling under 15 meter og fremme forslag til fremtidige ordninger for disse gruppene, og herunder

vurdere hvorvidt det bør innføres strukturkvoteordninger i disse gruppene. Forslagene kan være ulike for gruppen 10-15 meter og gruppen under 10 meter.

c) vurdere om det fastsatte kvotetaket i dagens strukturkvoteordning for kystfiskeflåten er satt til et slikt nivå at dette bidrar til å oppfylle målene nevnt ovenfor, og eventuelt foreslå endringer i kvotetaket.

2. vurdere hvilke konsekvenser strukturkvoteordningen har hatt for de ulike gruppene i havfiskeflåten, og fremme forslag til fremtidige ordninger innen de ulike gruppene i havfiskeflåten. Utvalget skal herunder vurdere hvorvidt det bør være en forhåndsfastsatt tidsbegrensning i strukturkvoteordningen, og om de fastsatte kvotetakene for hver enkelt gruppe er satt til et slikt nivå at disse bidrar til å oppfylle målene nevnt ovenfor og eventuelt foreslå endringer i kvotetakene.
3. utrede spørsmålet om hvordan strukturtiltakene bør være finansiert;
   a) selvfinansiert av de som benytter seg av strukturtiltakene
   b) kollektivt finansiert innenfor den enkelte fartøygruppe gjennom avgifter, fond e.l.,
   c) kollektivt finansiert av fiskeflåten som helhet gjennom avgifter, fond e.l.,
   d) utelukkende offentlig finansiert,
   e) i fellesskap av det offentlige og næringen, eller
   f) en kombinasjon av disse alternativene.

Spørsmålene ovenfor skal omfatte en samfunnsøkonomisk analyse, og utvalget skal vurdere de nærings- og samfunnsøkonomiske fordeler og ulemper ved konkrete forslag til endringer. Hvis utvalgets forslag til finansiering av strukturtiltakene innebærer endret ressursbruk for det offentlige, skal det i samsvar med utredningsinstruksen av 18. februar 2000 også utredes alternativer basert på uendret ressursbruk.

Dersom utvalget ser behov for det, kan det også utrede andre problemstillinger knyttet til strukturordningene som det måtte se som relevante i forhold til utredningsoppgavene nevnt ovenfor, og fremme forslag vedrørende disse problemstillingene.

Utvalget bes om å avgi sin innstilling innen 15. august 2006.

Konsekvensvurdering
Utvalget skal utrede økonomiske, administrative, distriktsmessige og andre vesentlige konsekvenser av de forslag som fremmes i samsvar med Utredningsinstruksen av 18. februar 2000 og Moderniseringsdepartementets veiledning til Utredningsinstruksen, og i dialog med Orakel-gruppen for konsekvensutredninger i Nærings- og handelsdepartementet. Dersom noen av utvalgets forslag vil medføre endret ressursbruk for det offentlige, skal det også utredes alternativer til dette eller disse forslagene basert på uendret ressursbruk. Eventuelle lovforslag fra utvalget skal bygge på anbefalingene i Justisdepartementets veileder Lovteknikk og lovforberedelse.

1.3 Spørsmål om mandat

Flertallet i utvalget hadde behov for ytterligere klargjøring av mandatet og sendte 31. januar 2006 brev til Fiskeri- og kystministeren. Utvalget mottok svar på forespørselen datert 20. februar 2006. Brevene er tatt inn som vedlegg 8 og 9 til rapporten.

1.4 Forståelse av mandat

For å sikre at utvalget har en mest mulig felles forståelse av begreper og problemstillinger er det nødvendig med definering og avklaring. I tillegg til selve problemstillingen, vil også målene utvalget skal vurdere strukturordningene ut fra avklares.

Strukturpolitikken kan ikke vurderes løsrevet fra resten av fiskeripolitikken, men må spesielt sees i sammenheng med internasjonale avtaler, bærekraftsperspektivet, urfolks rettigheter, rettferdig fordeling og bosetting langs hele kysten. Utvalget mener derfor at utvalget ikke bare skal vurdere strukturvirkemidlene isolert, men som en del av en helhetlig fiskeripolitikk.

1.4.1 Fiskeflåte tilpasset ressursgrunnlaget

Overkapasitet er et sentralt problem i verdens fiskerier. Dette kan være en trussel mot bærekraft i fiskeriene, samt gi redusert lønnsomhet for fiskeflåten. Mandatet slår fast at overkapasitet er et problem i flere fartøysegmenter i den norske fiskeflåten. Det er derfor nødvendig med en nedbygging av kapasiteten i disse segmentene.

1.4.2 Fiskeressursene som felles eiendom

Samfunnsdebatten om rettigheter til fiske har blitt forsterket på grunn av innføringen av strukturvirkemidlene utvalget er bedt om å vurdere. Et av hovedargumentene blant kritikerne er at rettighetene er, eller er i ferd med å bli, privatiserte, og at

samfunnet dermed gir fra seg styringsmuligheter i forhold til fordeling av fiskeressursene.

Spørsmålet om felles eiendom kan gis en snever juridisk tolkning, der fraværet av private eiendomsrettigheter tilsier at godet er felles. Utvalget tolker imidlertid målet slik at det også inkluderer andre forhold som påvirker myndighetenes praktisk-politiske muligheter for forvaltning.

Begrepet «fiskeressursene» krever avklaring. I utgangspunktet kan man tenke seg at dette bare inkluderer fisken i vill tilstand, ettersom fiskeren oppnår eiendomsrett når fisken er fanget. Utvalget legger en bredere tolkning til grunn, der begrepet også anses å omfatte den fysiske råderetten til å fangste på den ville fisken.

Disse bredere tolkninger indikeres i mandatets tekst der det pekes på at innføringen av strukturvirkemidlene har utløst en prinsipiell diskusjon om eier- og disposisjonsretten over fiskeressursene. Regjeringens mål tolkes av utvalget som at man ønsker å sikre at fiskeressursene kommer samfunnet som helhet til gode, og at fiskeressursene skal være fellesskapets og dermed ikke eid av private. Dette betyr at fellesskapet, gjennom myndighetene, må ha muligheter for styring av bruken av ressursen, og at aktører ikke skal kunne ha eiendomsrett til andeler av produksjonen. Fellesskapet må ha muligheter til å endre sine prioriteringer, som følge av endrede forutsetninger eller endrede politiske oppfatninger.

Utvalget er også kjent med at samenes og andres rett til fiske i havet utenfor Finnmark er under utredning.

1.4.3 Flåte som bidrar til aktivitet langs hele kysten

Målet om aktivitet langs hele kysten gir mange tolkningsmuligheter, og det er også her vanskelig å finne gode indikatorer for måloppnåelsen. Med ordet «aktivitet» forstår vi økonomisk virksomhet som springer ut fra fisket; foredling, salg og distribusjon. I tillegg kommer mer indirekte virkninger i industrier som er leverandører til, og yter service til, både flåte og industri. «Langs hele kysten» tolker vi som alle kommunene med vesentlig bosetting ved havet og som tradisjonelt har stor andel av sysselsettingen knyttet til fiskeriaktivitet.

Sett i sammenheng forstår utvalget formuleringene og begrepene i dette målet slik at strukturtiltakene og strukturpolitikken skal bidra til å styrke det økonomiske grunnlaget for tradisjonelle fiskerikommuner.

1.4.4 Moderne, variert og lønnsom flåte

Utvalget legger til grunn at en moderne fiskeflåte består av fartøy som har en økonomisk akseptabel fornyingstakt. Dette gjelder også for utstyret om bord knyttet til fiskeleting, selve fangsten og behandlingen av den. Utstyret må være utformet slik at det gir god kvalitet og at mattrygghet ivaretas. Alderen på utstyret er ikke nødvendigvis en god indikator på evnen til å ivareta disse hensyn. I tillegg må det fysiske arbeidsmiljøet for mannskapet være ivaretatt på en god måte. En moderne fiskeflåte oppfyller mål for bærekraft, både i forhold til ressursforvaltning og forurensning av omkringliggende miljø. Som indikator på dette har man lenge benyttet flåtens gjennomsnittlige alder. Dette fanger imidlertid ikke opp ombygginger og oppgraderinger.

En variert fiskeflåte kan være en flåte sammensatt av fartøy av ulike størrelser, som beskatter forskjellige bestander og som benytter forskjellige redskaper. Dette betyr at strukturpolitikken ikke bør gi for sterke incentiver til ensretting, men gi rom for forskjellige tilpasninger.

Fiskerinæringen er en næring preget av svingninger som i stor grad ligger utenfor fiskerienes kontroll. Det gjelder både på inntektssiden (ressursgrunnlag og priser) og på utgiftssiden (oljepris og renter). En lønnsom flåte må være i stand til å tåle disse svingningene.

At fiskeflåten skal være lønnsom er et aspekt det har vært fokusert sterkt på i den senere tids fiskeripolitikk. Lønnsomhet er imidlertid ikke et enhetlig begrep, ettersom det kan måles på flere måter, avhengig av hvilket utgangspunkt man har. I hovedsak tenker en da på samfunns- og bedriftsøkonomisk lønnsomhet. Normalt er bedriftsøkonomisk lønnsomhet en forutsetning for en sunn og levedyktig industri. Aktørene vil være tilfreds med en akseptabel avkastning for både arbeid og kapital. I forhold til samfunnsøkonomi er bildet noe mer komplekst, ettersom man må inkludere eksterne effekter av driften.

Sett i sammenheng med den øvrige fremstillingen tolker vi dette målet i retning av at det er fokus på å bedre den bedriftsøkonomiske lønnsomheten.

1.4.5 Vurdere konsekvenser av strukturordningene

Utvalget er bedt om å vurdere effektene av strukturordningene i forhold til regjeringens forannevnte mål for fiskeripolitikken. Det er derfor nødvendig å utvide analysen av konsekvenser til også å inkludere mer indirekte forhold i både fiskeflåten, ressursforvaltning og samfunnet, samt forhold rundt eiendomsrettighetsspørsmål.

1.5 Utvalgets arbeidsmetode

Utvalget har hatt seks møter over to dager, og ett endagsmøte i perioden det har fungert. Møtene er i hovedsak benyttet til avgrensning av hvilke tema som skal analyseres, presentasjon av materiale utarbeidet av sekretariat og utvalgsmedlemmer, samt gjennomgang og diskusjon av skriftlige bidrag til rapporten. I tillegg har utvalget invitert flere eksterne interessenter til å bidra med muntlige og skriftlige innspill til utvalget. Muntlige presentasjoner er gitt av Sør-Norges Trålerlag, Finansnæringen Hovedorganisasjon, Sparebankforeningen, Kystfiskegruppen, Sjømannsforbundet, Vestlandsrådet, Naturvernforbundet, Lofotrådet, Vesterålen regionråd, en representant fra fiskeindustri og en representant fra Gruppe II i torskefiskeriene. I tillegg har utvalget fått en rekke skriftlige innspill, og sekretariat og utvalg har hatt muntlige diskusjoner med en rekke aktører. Utvalget vil takke for engasjement og innsats fra alle som har bidratt. Innspillene deres har vært svært nyttige i debatten.

Fiskeridirektoratet og Fiskeri- og kystdepartementet har vært svært behjelpelige med å skaffe til veie det nødvendige datamateriale for utvalget.

På oppdrag fra utvalget har Norges fiskerihøgskole gjort en utredning knyttet til spørsmålet om fiskeressursene som felles eiendom.

1.6 Sammendrag og oversikt over utvalgets forslag

1.6.1 Innledning og mål

Fiskerirelatert virksomhet er av fundamental betydning for bosetting og sysselsetting i mange samfunn, hovedsaklig langs kysten. Nærheten til ressursene gir befolkningen i kyst-Norge naturlige fortrinn i å drive fiskeri. En sunn utvikling av næringen er også avhengig av at ressursgrunnlaget forvaltes bærekraftig, en tilstrekkelig økonomisk avkastning på kapitalen og en arbeidsgodtgjørelse på nivå med andre bransjer.

Et av hovedmålene i fiskeripolitikken er å sikre at fiskeressursene kommer kystbefolkningen i Norge til gode. Samtidig krever Norges rolle som forvalter av flere fiskebestander at fangstkapasiteten tilpasses ressursgrunnlaget for å sikre at utnyttelsen av ressursene er bærekraftig.

Sammen med bærekraftperspektivet, var bedring av lønnsomheten og rasjonell drift viktige mål da strukturtiltakene ble innført. Lønnsom drift av både fartøy og annen relatert industri er helt nødvendig for å trygge bosetting og arbeidsplasser på kysten. Samtidig betyr innføringen av tiltakene at sysselsettingen i fangstsektoren vil falle, ettersom tiltakene søker å redusere fangstkapasitet og antall driftsenheter.

I mange kystsamfunn er fiskerinæringen bærebjelken, og reduksjoner i omfang vil kunne true samfunnenes eksistensgrunnlag. Det kan derfor oppstå konflikt mellom målet om rasjonell og lønnsom drift, i forhold til målet i utvalgets mandat om at aktivitet langs hele kysten skal sikres. Effektivitets og lønnsomhetshensynene kan også stå i konflikt med målet om fiskeressursene som felles eiendom.

Den norske fiskeflåten er sammensatt av mange ulike fartøystørrelser som anvender forskjellig fangstteknologi, drifter på ulike fangstfelt og har ulike kombinasjoner av fisketillatelser. Det innebærer blant annet at behovet for strukturtiltak og effektene av tiltak kan være forskjellige i ulike flåtegrupper. Målet om en variert flåte krever også at de kapasitetsreduserende virkemidler ikke gir ensretting av flåten.

Utvalget har hatt begrenset tid til sitt arbeid og har vært nødt til å begrense analysene. Samtidig har det vært utvalgets intensjon å fremskaffe det nødvendige tallmaterialet for å vurdere effekten av virkemidlene. Virkemidlene har vært tilgjenglige i kort tid. Dette gjør det vanskelig å trekke entydige konklusjoner om de mer langsiktige effektene.

Utvalget er kjent med at regjeringen har nedsatt et utvalg, som har som hovedoppgave å utrede samers og andres rett til fiske i havet utenfor Finnmark. Før en slik avklaring har funnet sted finner ikke utvalget grunnlag for å vurdere utvalgets forslag i forhold til urfolksrettigheter.

1.6.2 Overkapasitet

Overkapasitet er et fenomen som er svært fremtredende innen fiskeriene på verdensbasis. Fundamentale drivere for at overkapasitet oppstår er fri adgang, ressursrente, teknologisk utvikling og subsidier til investering og drift.

Overkapasitet gir økt risiko for at forvaltningen av fiskeriene ikke er bærekraftig. Dette kan på sikt true både fiskebestandene, lønnsomheten, sysselsettingen og bosettingen langs kysten. I kvoteregulerte fiskeri, som i Norge, medfører problemet svakere lønnsomhet, og gir sterke incentiver til ulovlig fiske. Redusert lønnsomhet betyr at flåten blir mer utsatt for svingninger i kvoter, og risiko for ulovlig fiske medfører et stort og kostbart kontrollbehov.

1.6.3 Funn i analyser

Kapasitetseffekt

Et av de viktigste motivene for strukturordningene var å tilpasse fangstkapasiteten til ressursgrunnlaget. Oversikten over bruken av ordningene viser at et relativt stort antall fartøy i de fleste fiskeri er tatt ut gjennom strukturkvote- og kondemneringsordningen. Tallmaterialet viser at fartøyene som tas ut, i gjennomsnitt er eldre fartøy og har lavere motorkraft. Reduksjonen i den tekniske kapasiteten blir dermed noe lavere enn antallet fartøy skulle tilsi. På den annen side virker dette positivt i forhold til at man sitter igjen med en mer moderne flåte.

Et kjent problem fra slike kapasitetsreduserende tiltak er at de ofte har blitt benyttet til å kjøpe ut latent kapasitet. Utvalgets analyser viser at torsketillatelsene som er tatt ut hadde høy utnyttelsesgrad, noe som tilsier at det i stor grad er reell kapasitet som tas ut. Ordningene har med andre ord ikke i stor grad trukket latent kapasitet ut av fiske i kystflåtens torskefiskerier. I de pelagiske fiskeriene og reke sør for 62°N fant utvalget at de uttatte fartøyene i varierende grad hadde utnyttet kvotene, og en relativt stor andel hadde lav utnyttelse. For disse gruppene indikerer resultatene at deler av de uttatte tillatelsene har vært latent kapasitet.

At strukturordningene har gitt ulik effekt i ulike fartøygrupper har sannsynligvis sammenheng med hvor lenge gruppene har vært lukket, samt forholdet mellom ressurstilgang og kapasitet i gruppene.

Strukturkvotene kan spesielt gi problematiske utslag i fiskeri som reguleres med *en* maksimalkvote for alle fartøy, og i fiskeri med åpne grupper, eksempelvis fisket etter reke i sør.

Aktivitet langs hele kysten

Analysene viser at betydelige regionale forskyvninger har funnet sted i den geografiske tilhørighet til kvotene i kystflåten. Noen kommuner taper kvoteandeler i alle fiskerier, noen øker sine rettigheter i alle fiskerier, mens noen ser ut til å bli mer spesialiserte ved å redusere innenfor hvitfisk og øke innen pelagisk og vice versa.

For torskefisket i kystflåten er det bare mindre endringer mellom fylker, mens det er større endringer på kommunenivå. Spesielt kommuner med svært få fartøy har solgt ut alle sine kvoteandeler. I pelagisk sektor har det funnet sted en geografisk forskyvning til vestlandsfylkene, mens øvrige fylker har redusert sin andel. Utvalget finner ut over dette ingen sterke indikasjon på geografisk konsentrasjon ettersom kvotemessig både store og små kommuner øker og reduserer sine andeler. For makrell i kystnotgruppen viser resultatene en viss konsentrasjon mot fylkene Sogn og Fjordane og Møre og Romsdal, mens øvrige fylker reduserer sin andel.

Med hensyn på eierskapskonsentrasjon i kystflåten finner utvalget at strukturordningene gir økt konsentrasjon av eierskap. Antall deltageradganger blant fartøyene mellom 15 og 28 m lengde er redusert med om lag 31 %. Dette innebærer en betydelig økning i eierkonsentrasjonen, selv om man tar høyde for at en del av fartøyene hadde samme eier før strukturering. Man ser også tendenser til at andre interesser, som fiskeindustri og kommuner, kommer inn på eiersiden i fartøy.

For flåten under 15 m er det tatt ut om lag 8 % av deltageradgangene. Effekten av kondemneringsordningen er altså noe mindre med hensyn på kapasitetsreduksjon. Denne vil naturlig nok avhenge sterkt av midlene som gjøres tilgjengelig.

I havflåten har noen få enheter samlet mange fartøy og store kvoteandeler, og bidrar dermed til økt eierkonsentrasjon. I torsketrålerflåten, for eksempel er konsentrasjonen stor, da to aktører kontrollerte 9,6 % av førstehåndsverdien fra norske fiskerier i 2005, og dermed en betydelig større andel av gruppekvoten. I pelagisk del av havfiskeflåten er det først og fremst sterk geografisk konsentrasjon.

Resultatene viser at det er bare er mindre endringer med hensyn på eierskapsform og -struktur. Kystflåten under 15 m lengde er nesten utelukkende eid gjennom ulike former for enkeltmannsvirksomheter. I kystflåten over 15 m er en større andel eid gjennom flerpersonskonstellasjoner. Andelen fartøy som er eid delvis gjennom andre firma har økt fra 17 til 21 % i perioden strukturordningene har virket. Sett i forhold til det betydelige kapitalbehovet som har oppstått i forbindelse med kjøp av strukturkvote, er denne økningen relativt liten.

Utvalget har ønsket å undersøke hvordan strukturordningene har påvirket næringens evne til å beholde og rekruttere arbeidskraft. Selv om utvalget ikke har gjennomført empiriske studier av dette, tyder flere forhold på at ordningene kan gjøre fiske mer interessant, både for ungdom og andre. Økt driftsgrunnlag muliggjør modernisering og bedring av arbeidsmiljø. Kvotegrunnlaget gjør det mer interessant lønnsmessing, og fartøyene kan i større grad benytte avløserordninger og gi en helårlig arbeidsplass. Dette gir rom for planlegging av fritid og kombinasjon med familieliv. Disse forholdene taler for at fartøy med bedre kvo-

tegrunnlag vil stå sterkere i konkurransen om arbeidskraften fremover.

Generelt antas det at de gjenværende fartøyene vil få et bedre grunnlag for å rekruttere ungdom inn som mannskap. Imidlertid vil tilgangen på erfarne mannskaper være høy på grunn av reduksjon i sysselsettingen på fartøy som tas ut av fiske. Dette kan gjøre det vanskeligere for ungdom å få plass på kort sikt.

Rekruttering dreier seg ikke bare om rekruttering av mannskap, men også av fartøyeiere. Strukturkvoter og kondemneringsordningen medfører at fartøyene med fisketillatelser får en høyere verdi. Høy pris gjør etableringsbarrierene høyere for yngre som vil kjøpe eget fartøy, og for yngre generasjoner som vil overta familieselskaper. Kapitalbehovet kan medføre at fiskereierskapet til flåten vannes ut.

Den tilgjengelige indikatoren for arbeidsledighet blant fiskere indikerer en nedgang i arbeidsledige fiskere. Dette kan ha sammenheng med den gunstige perioden norsk økonomi er inne i, med lav arbeidsledighet. For Norge som helhet representerer dermed ikke nedgangen i sysselsetting noe samfunnsøkonomisk problem. For enkeltkommuner vil nedgang i sysselsettingen knyttet til fiske kunne medføre betydelige omstillingsproblemer. Små fiskeriavhengige kystsamfunn er spesielt sårbare for bortfall av fiskeriarbeidsplasser fordi de har en mer ensidig næringsstruktur enn større samfunn. Dette illustrerer konflikten mellom målet om kapasitetsreduksjon og opprettholdelse av sysselsetting.

Moderne, variert og lønnsom flåte

Som indikator på moderniteten i flåten har utvalget brukt gjennomsnittsalder i ulike flåtegrupper. Selv om resultatene er noe varierende i de ulike gruppene, er det en klar tendens til at alderen i flere av fartøygruppene faller i perioden ordningene har virket. Siden denne perioden har vært kort, er det rimelig å anta at denne effekten i all hovedsak relaterer seg til at eldre fartøy tas ut av fiske.

Store deler av fiskeflåten har i flere år vist svake økonomiske resultater. Et av hovedargumentene for innføringen av strukturordningene var at disse skulle bedre lønnsomheten i driften for de gjenværende fartøyene. Grunnlagsmaterialet utvalget har hatt tilgjengelig er for tynt med hensyn på tidsperspektivet og antall observasjoner, til å trekke sikre konklusjoner om hvilken effekt ordningene har hatt for lønnsomheten i flåten. Et annet forhold som begrenser konklusjonene er at lønnsomheten i flåten påvirkes av mange faktorer som utvalget ikke har hatt anledning til å analysere. Utvalgets analyser indikerer likevel, i tråd med teori, at forbedringen i lønnsomhet er moderat. På grunn av den høye betalingsvilligheten for kvoter vil grunnrenten i fiskeriet realiseres hos selger av kvote, og ikke direkte for samfunnet.

Fiskerressursene som felles eiendom

Fisketillatelser er et begrenset gode, som gir mulighet til å høste av naturressursene i havet. Det er viktig at fordelingen av kvoter oppfattes som legitim og rettferdig. Innkreving og fordeling av en ressursrenteavgift kan i et slikt perspektiv bidra til en sterkere oppfatning av fiskeressursene som felles eiendom.

Strukturtiltak ovenfor fiskeflåten har vært et tema som har vært sentralt politisk behandlet en rekke ganger de siste 20 årene. Det har vært bred politisk enighet om at fangstkapasiteten må tilpasses ressursgrunnlaget. Tidligere strukturordninger, som kondemnering og enhetskvoter, har derfor hatt bred politisk tilslutning fra sentralt hold. Innføringen av strukturordningene som utvalget har evaluert, la grunnlaget for en tung debatt blant politikere på både kommune- og fylkesnivå og andre. Denne debatten var spesielt fremtredende i de nordnorske fylkene, og indikerer at ordningene savnet legitimitet også på regionalpolitisk nivå i disse områdene. På bakgrunn av den politiske uenigheten i Stortinget om strukturkvotene, kan man si at dette virkemidlet ikke har hatt den samme brede politiske legitimitet som de foregående ordningene.

En naturlig konsekvens av ordningene er at fangsttillatelsene konsentreres på færre personer. Dette bildet ble forsterket, da ordningene viste seg svært attraktive, og ble tatt i bruk av mange fartøy. Fisketillatelsene, og dermed den potensielle verdiskapningen, samles på færre hender. Fartøyeier som selger fartøy og kvote får store verdier, mens tidligere mannskap ikke får del i gevinsten. Verdier fordeles også mellom regionene kvotene handles mellom. For mange er økt konsentrasjon og slike fordelingseffekter ikke forenlig med begrepet felles eiendom, og ordningene har følgelig svekket deres oppfatning av fiskeressursene som fellesskapets eiendom.

Andre knytter begrepet felles eiendom til hvordan inntektsstrømmene fra fellesressurser fordeles. Fortjenesten av fisket har hittil kun tilfalt private aktører som har hatt slike rettigheter. Dersom et slikt perspektiv legges til grunn, kan det heves at realisering av fiskeressursene som felles eiendom krever at avkastningen fra fiske fordeles i hele

samfunnet, og ikke bare blant fiskerne med rett til å høste av fellesressurser. Innkreving og fordeling av en ressursrenteavgift kan bidra til en sterkere oppfatning av fiskerressursene som felles eiendom.

1.6.4 Forslag til tiltak

Forvaltningen av fiskeriene krever et komplekst regelverk, og innebærer i stor grad økonomisk fordeling mellom regioner og personer. Dette medfører at man må se hele fiskeripolitikken i sammenheng. Det blir derfor en utfordring å utforme en fiskeripolitikk som ivaretar tilstrekkelig bærekraft og lønnsomhet, og som samtidig oppleves rettferdig og hensiktsmessig av de fleste.

Med bakgrunn i utvalgets mandat, effektene av strukturordningen som er avdekket og de overordnede fiskeripolitiske målsetningene, har utvalget anbefalinger til tiltak for videre strukturpolitikk. Forskjellig vektlegging av målene i mandatet, samt ulikt syn i utvalget på viktige årsakssammenhenger, leder til at utvalget er delt i tre grupper som presenterer ulike forslag til helhetlige tiltak. En del av forslagene er det bred enighet om blant medlemmene, mens andre har varierende grad av tilslutning.

Forslag med allmenn tilslutning

- Utvalget mener at eierskapet til flåten fortsatt bør være hos aktive fiskere, og at deltagerlovens prinsipper er gode. Spesielt i forbindelse med kapitalbehovet som skapes av strukturkvotekjøp, har man sett indikasjoner på at lovens intensjoner omgås gjennom stråselskaper, aksjonæravtaler og avtaler mellom långiver og fisker. Utvalget understreker derfor at deltakerloven må praktiseres i henhold til intensjonene.

  Et flertall av utvalget, med 8 medlemmer, foreslår i tillegg at det vurderes å høyne kravet til aktive fiskeres andel av eierskapet til fiskefartøy og kravet om nasjonalt eierskap til fiskefartøy til 2/3.
- Finnmarksmodellen fungerer i torskefiskeriene, og deler fiskeflåten inn i ulike lengdegrupper. For den lengdemessig minste gruppen av fartøy går grensen i dag ved 10 m. Et bredt flertall av utvalget foreslår å endre lengdegrensen til 11 m. Dagens kvoteandel til fartøyene mellom 10 og 11 meter følger fartøyene etter en nærmere vurdering av kvoteutnyttelse.
- Bruk av ulike virkemidler for kapasitetsreduksjon kan føre til at aktører som kjøpes ut av de lukkede fiskeriene velger å etablere seg i åpne fiskeri. Det vil kunne ha negative effekter for driftsgrunnlaget for fiskerne i disse gruppene. Utvalget er enig i at dette i størst mulig grad bør unngås. Det bør derfor ikke være tillatt å benytte fartøy større enn 15 m i åpne grupper. Denne regelen skal ikke ha tilbakevirkende kraft.
- Utvalgets medlemmer ønsker at det utarbeides klare regler som setter grenser for hvor store fangstrettigheter enkeltaktører kan ha for å unngå at konsentrasjonen av rettigheter blir for stor. Utvalget foreslår en maksimal grense på 10 % av gruppekvoten i de reguleringsgrupper der det ikke allerede er fastsatt strengere krav. For små fiskeri bør det gjøres unntak fra begrensningen.
- Et samlet utvalg foreslår at dagens driftsordning fjernes.
- Et flertall av utvalget anbefaler at det legges til rette for samdrift mellom to tilnærmet like enmannsfartøy i gruppen av fartøy under 11 meter. Hensikten er å øke sikkerheten og legge til rette for rasjonell drift. Reglene for en slik ordning bør utformes slik at man sikrer at begge fiskere er aktive.
- Et samlet utvalg anbefaler at kondemneringsordningen videreføres ut perioden. Et flertall av utvalget anbefaler at de tilgjengelige midlene blir rettet inn mot gruppen mellom 10 og 11 meter. Et mindretall av utvalget går inn for at kondemneringsordningen sees i sammenheng med mindretallets ønske om å skjerme fartøy mindre enn 15 meter.
- Utvalget har stort sett sammenfallende syn når det gjelder finansiering av kondemneringsordningen. Ordningen bør finansieres gjennom en kombinasjon av offentlige midler og avgift på fangstverdien som definert i eksisterende forskrift.
- I mange tilfeller er det forskjell mellom fartøyets faktiske lengde og hjemmelslengde. Et samlet utvalg går inn for at det etableres regler som sikrer større grad av samsvar mellom disse.

Flertallsforslag

Debatten i utvalget har i stor grad dreid seg om varigheten av eventuelle strukturkvoter og om det skal innføres en ressursrenteavgift. Et flertall på 8 av utvalgets medlemmer anbefaler at strukturkvotene bør gis for en begrenset periode på 15 år. Samme medlemmer mener at det ikke bør innføres ressursrenteavgift. De resterende 7 medlemmer ser disse to elementene i sammenheng, og anbefaler at strukturkvotene gjøres tidsuavgrensede,

samtidig som det innføres ressursrenteavgift i norske fiskeri.

- Medlemmene i utvalget er uenige i hvorvidt ordninger med strukturkvoter skal anbefales. Et flertall på 11 medlemmer anbefaler at det gis tillatelse for strukturkvoter i alle fartøygrupper, unntatt fartøy under 11 meter og kystmakrell under 13 meter.
- Utvalgets medlemmer er uenige om prinsippene som skal gjelde for hvor lenge ett fartøy kan eie strukturkvoter. Et flertall på 8 av utvalgets medlemmer anbefaler at dersom det åpnes for strukturkvoter, bør disse gis for en begrenset periode på 15 år. Når denne perioden er utløpt, anbefales det at strukturkvoten tilfaller den fartøygruppen kvoten er kjøpt fra. Dette prinsippet gis tilbakevirkende kraft, ved at strukturkvoter som er kjøpt før 19. oktober 2005, blir omfattet av en slik tidsavgrensning på det tidspunktet dette prinsippet innføres. De samme 8 medlemmer anbefaler at ressursrenteavgift ikke innføres i norske fiskeri.
- De 11 medlemmene som anbefaler bruk av strukturkvoter foreslår at fartøyene i kystflåten som har fisketillatelser både innenfor konvensjonell under 28 m og pelagiske fiskeri kan ha inntil en ekstra kvote innen hvert fiskeri, altså en dobling av hjemmelslengdekvoten innen hvert fiskeri. Samme medlemmer anbefaler at havflåten får samme kvotetak som definert i eksisterende forskrift. Strukturkvoter kjøpt før 19. oktober 2005 medregnes i kvotetakene.
- Et flertall av utvalget anbefaler at fartøy med ensidig fangstgrunnlag, eksempelvis bare innen torskefiskeriet, kan ha inntil to ekstra kvoter.
- For å redusere konsekvensene av at mange kvoter samles på ett fartøy, anbefales det også at myndighetene utreder en maksimalgrense på hvor mange strukturkvoter et fartøy totalt kan ha innen alle fiskeri.
- Utvalgets medlemmer som anbefaler bruk av strukturkvoter tilrår at omsetningen av strukturkvoter begrenses til å gjelde innen de definerte lengdegrupper i Finnmarksmodellen. De geografiske begrensningene i eksisterende forskrifter om strukturkvoter, for både kyst- og havflåten, anbefales videreført.
- Utvalgets medlemmer som anbefaler bruk av strukturkvoter anbefaler at strukturkvotene avkortes med 20 % i kystflåten. Avkortede kvoter tilfaller lengdegruppen som selger av kvote tilhører.
- Et samlet utvalg anbefaler at effektene av strukturkvotene evalueres etter 2 år. 8 av medlemmene foreslår at en slik utredning, i tillegg til effektene, også skal omfatte behovet for strukturkvoter. 7 medlemmer anbefaler at strukturkvoteordningen ligger fast, og at endringer i hovedsak knyttes til kvotetak.
- Et flertall på 8 medlemmer anbefaler at dersom regjeringen velger å benytte distriktskvoter bør denne innrettes som en suppleringskvote, med vekt på å sikre politiske mål om aktivitet langs hele kysten. Mindretallet viser til at temaet ikke var drøftet i utvalget og avviser det som utenfor utvalgets mandat.

Mindretallsforslag

- Basert på analyseresultatene og de generelle erfaringene med ordningene, anbefaler et mindretall på 4 medlemmer at ordningen med strukturkvoter avvikles i kystflåten og ikke innføres i nye fartøygrupper.
- 7 av utvalgets medlemmer mener at strukturkvotene bør være tidsuavgrensede. Det forutsettes at det samtidig innføres en form for ressursavgift. Denne delen av utvalgets medlemmer påpeker at det må utredes hvilket nivå en slik avgift skal ha, og hvordan en slik avgift skal innkreves.
- Et mindretall, bestående av 4 medlemmer, mener det er nødvendig med en helhetlig gjennomgang og evaluering av norsk fiskeripolitikk i perioden fra og med 1990.
- Et mindretall, bestående av 4 medlemmer, ønsker en større samfunnsmessig kontroll med fordelingen av fisketillatelser. En samfunnsstyrt fordeling og omfordeling av kvoter vil bidra til en mer rettferdig fordeling av ressursene. Det anbefales at kystflåten, gjennom ulike virkemidler, tilføres kvoter fra havflåten.
- Et mindretall, bestående av 4 medlemmer, fremmer forslag om utredning og utprøving av nye forvaltnings- og reguleringsmodeller som regionale forvaltningsmodeller og Norges Kystfiskarlags Kystkvotemodell.
- Et mindretall, bestående av 4 medlemmer, anbefaler bruk av andre kapasitetsreduserende tiltak enn strukturkvoter. Dette kan være i form av atferdsreguleringer som områdebegrensninger, redskaps- og tekniske begrensninger, minstemål, tidsbegrensninger og kontraheringsstopp.
- Et mindretall, bestående av 4 medlemmer, mener at flåten under 15 meter må sees på spesielt, og skjermes mot reduksjoner i antall fartøy gjennom strukturordninger og kutt i ressursgrunnlaget. Det bør fastsettes garanterte minimumskvoter for denne gruppen.

Kapittel 2
Bakgrunn

2.1 Fiskerinasjonen Norge

Norge er en stor fiskerinasjon. Vi forvalter et havområde som er 6-7 ganger større enn fastlands-Norge. Det gir oss store muligheter, men også et betydelig ansvar i forhold til å sikre at fiskebestandene forvaltes bærekraftig. Svært mange av bestandene er delte mellom Norge og andre land, og muligheter og ansvar deles derfor mellom nasjonene gjennom årlige avtaler.

Om lag 93 % av all fisk, villfanget og oppdrettet, eksporteres til andre land. Norsk sjømat selges til om lag 160 forskjellige land, og med om lag 2000 ulike produkter har næringen bidratt til å gjøre Norge godt kjent i verden. Fiskeri og fiskeforedling er en sterkt globalisert bransje. Norske produkter opererer i skarp konkurranse med sjømat og annen mat fra andre nasjoner, og denne konkurransen skjerpes stadig.

Dette gjør norsk fiskerinæring konkurranseutsatt, og sterke politiske begrensninger vil kunne redusere konkurransekraften. Handelsbetingelser, utvikling i andre lands økonomi og et stadig større behov for å dokumentere prosesser knyttet til utøvelsen av fisket og fiskeriforvaltningen, er også sentrale elementer for utviklingen blant norske sjømatbedrifter.

I fiskeriavtaleforhandlinger med andre land er tilstedeværelse på havet en viktig faktor. Dette gjelder både for å bidra til at Norge beholder sin forvaltningsrett, og for å stå sterkere i det å forhandle om ressursandeler til Norge. Den norske fiskeflåten bidrar på denne måten også til at Norge styrker sin posisjon i forbindelse med andre interesser enn fiskeri.

Den norske fiskeflåten er blant de mest moderne og effektive i verden. Flåten er svært variert, og består av alt fra små sjarker under 10 m lengde til fabrikktrålere og ringnotfartøy over 90 m. Førstehåndsverdien på fangsten var i 2005 om lag 11,7 mrd kr. Fiskefartøyene står i et gjensidig avhengighetsforhold til fiskeindustrien og de øvrige leddene i verdikjeden. Endringer som legger til rette for kapasitetstilpasning i flåteleddet vil derfor ha betydning for driften i hele verdikjeden. Tilsvarende vil strukturendringer i fiskeindustrien kunne påvirke leveransemuligheter, råstoffutnyttelse og pris for fiskefartøyene.

Næringen utnytter en fornybar, biologisk ressurs og har sterke elementer av økonomisk fordeling mellom regioner og personer. Forvaltningen av et slikt system krever et svært detaljert og komplekst regelverk. Denne kompleksiteten har økt parallelt med utviklingen i næringen, og gjør det vanskelig å gjennomføre endringer i reguleringssystemet.

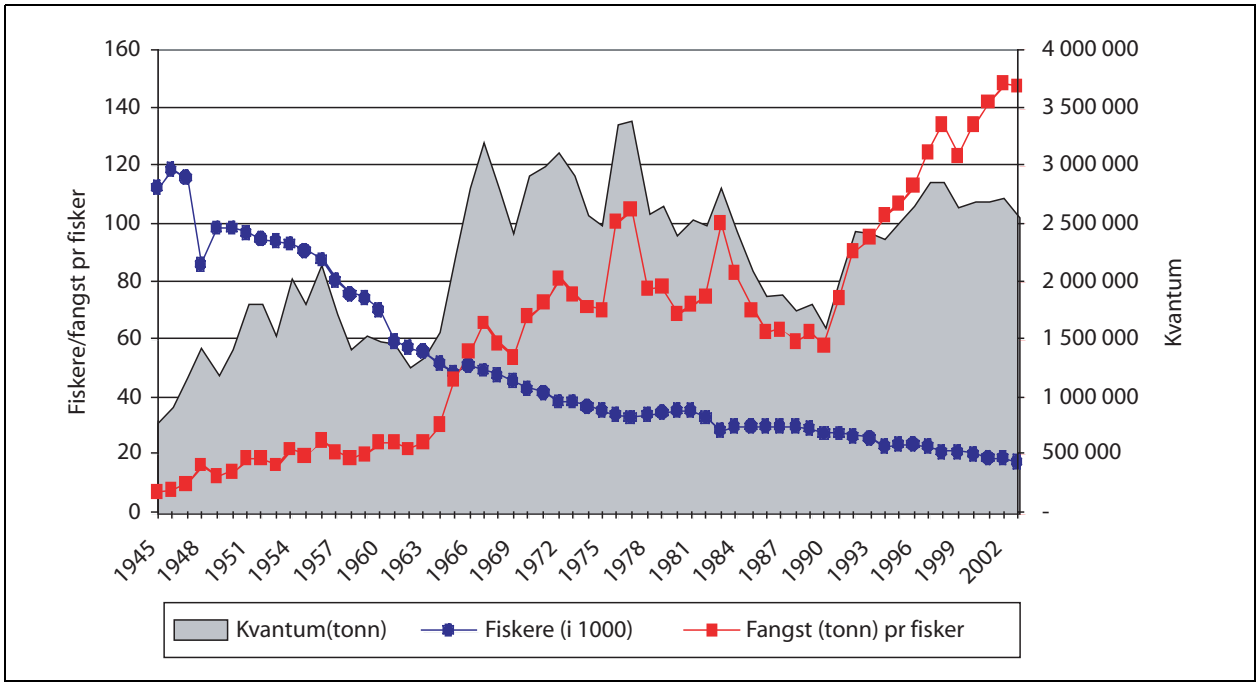
2.2 Produktivitetsøkning og adgangsbegrensninger

Antall fiskefartøy har gått jevnt nedover siden 1960-tallet. Nedgangen har vært sterkest for små, åpne fartøy, men også for større og overbygde fartøy har antallet falt. Størrelsen på både fartøy og motor har imidlertid økt. Parallelt med denne utviklingen har også antallet fiskere gått kraftig tilbake. Dette skyldes både næringsspesifikke forhold og andre samfunnsendringer. Bedre utdanningsmuligheter, fremvekst av alternative arbeidsplasser og produktivitetsforbedringer i norsk økonomi har bidratt til en formidabel forbedring i kjøpekraft. For å følge med i denne utviklingen har fiskerne blitt færre, noe som teknologisk betingede produktivitetsforbedringer i fisket har lagt til rette for. Gjennomgangen er ikke uttømmende, og flere av de nevnte årsakene henger sammen med hverandre.

Figur 2.1 gir en illustrasjon av produktivitetsutviklingen som har funnet sted i fiskeri med hensyn på arbeidskraft (Hersoug 2006[1]). Selv om kvantum per fisker (hel- og deltid) påvirkes av totalkvoter og fangstsammensetningen, er det klart at produktiviteten har økt sterkt.

Frem til 1970-tallet var avgangen fra fiske ikke primært et resultat av nødvendig tilpasning til bestandsnivået. Myndighetene stimulerte også bare i liten grad til å redusere flåte og antall fiskere. Med kollapsen i sildebestanden og stopp i fisket i 1972 endret situasjonen seg, og det ble opprettet

[1] Hersoug 2006. Closing the Commons. Eburon, Amsterdam.



Figur 2.1 Norsk fangst, antall fiskere og fangst per fisker

fond for å kjøpe fartøy ut av fiske. Dette ga fiskerne et nytt sett incentiver å forholde seg til, umiddelbar kjent økonomisk gevinst eller en usikker fremtidig fangstgevinst som følge av færre fartøy i fisket. Siden denne første statlige intervensjonen for å redusere fiskeflåtens størrelse har myndighetene benyttet ulike virkemidler til dette formålet. Virkemidlene har også hatt andre motiver, men kapasitetsreduksjon har alltid vært sentralt.

Frem til og med 1983 ga avtalen med Sovjetunionen åpning for å fortsette fisket med passive redskaper etter at den norske totalkvoten var oppfisket. I 1989 ble det for første gang nødvendig å stoppe kystflåtens fiske etter torsk. Fisket ble da stoppet allerede 18. april. Tilgjengeligheten var svært god og kvoten historisk lav.

Adgangsbegrensningen i kystflåtens torskefiske for 1990 var første gang dette virkemiddelet ble benyttet i norske kystfiskeri. Adgangen til å drive fiske ble lukket for fiskeri etter fiskeri ut over 1990-tallet. Dette gjorde mobiliteten i næringen mindre, sementerte aktørene i næringen og vanskeliggjorde rekruttering som fartøyeier. For å beholde ordinære kvoter, måtte fartøyene som regel tilfredsstille aktivitetskrav relatert til minimum fangstmengde. Mange fartøy har av ulike grunner ikke oppfylt kravene, mistet sine fisketillatelser og dermed redusert antall deltagere. Disse blir som regel henvist til å delta i en åpen og mindre attraktiv gruppe. Lukking var ment å være et midlertidig tiltak, men har blitt en av bærebjelkene i norsk fiskeriforvaltning.

2.3 Overkapasitet og struktur-ordninger

Til tross for disse ordningene har overkapasitet vært et tilbakevendende problem. Dette kan ha sammenheng med at fartøyene som ble tatt ut, gjennom ikke å oppfylle kravene til deltagelse, representerte den laveste fangstkapasiteten. Dette betyr at fangstkapasiteten ikke er proporsjonalt redusert med antall aktører.

Årsakene til at overkapasitet oppstår oppsummeres i kapittel 3, men ressursrente, fri adgang og teknologisk fremgang kan nevnes som viktige drivere. I tillegg har fiskerielementene i næringspolitikken, ved siden av å fremme kapasitetsreduksjon, også stimulert til kapitalisering av fiskeriene og satsing på større, mer effektive og mindre arbeidsintensive fartøy. Både kyst- og havflåten har over lang tid hatt tilgang på kapitalsubsidier gjennom statlige organer. Tilskuddsordningene fortsatte i stor grad også etter lukkingen av mange av de viktigste fiskeriene. Disse medvirket sannsynligvis til oppbygging av kapasitet, og kan således ha bidratt til problemene man står ovenfor i dag. Bruk av maksimalkvoter og flere flyttinger av dato for registrering av kvotedefinerende fartøylengde har også stimulert til kapasitetsøkning. Disse elementene har man i stor grad gått bort fra i dagens fiskeriforvaltning.

Overkapasitet kan ha alvorlige konsekvenser for fiskebestandene. Ettersom mange av bestandene er delt mellom flere stater, ble det iverksatt et

internasjonalt samarbeid for å få kontroll over fiskekapasiteten. Arbeidet startet formelt med en arbeidsgruppe nedsatt av FAO i 1998. Gruppen skulle diskutere metoder for måling, kontroll og reduksjon av fiskekapasitet. Arbeidet ledet frem til en «International Plan of Action» for forvaltning av kapasiteten som ble tatt opp av FAOs fiskerikomité i 1999. Medlemmene møtes nå annethvert år for å rapportere status og diskutere tiltakene som er iverksatt.

De foreløpig siste virkemidlene som er tatt i bruk i Norge er strukturordningene som ble innført under regjeringen Bondevik II i 2003 og 2004. Et av elementene i ordningene var strukturkvoter. Disse åpnet for samling av kvoter på enkeltfartøy, noe som for kystfiskeflåten var nytt. Frem til innføringen av strukturkvoteordningen hadde kapasitetstilpasning i kystflåten hovedsakelig skjedd gjennom offentlig finansierte kondemneringsordninger og adgangsbegrensninger. Utfasingen av Hovedavtalen mellom staten og Norges Fiskarlag, bidro til at disse virkemidlene ble mindre aktuelle. Strukturkvoteordningen innebar at kapasitetstilpasningen ble privatfinansiert, og førte til økt omsetning av fartøy og fisketillatelser, samt sterkere konsentrasjon av fiskekvotene. Denne prosessen har intensivert debatten om privatisering av rettighetene til fiskeressursene.

Kapitalbehovet knyttet til kvotekjøp gir finansieringsbehov som kan hevdes å føre den reelle kontrollen over fartøyene over fra fiskerne selv og til andre aktører, eksempelvis fiskeindustri og eksterne kapitalinteresser. I tillegg har ordningene blitt kritisert for å ha negative samfunnseffekter, i form av redusert sysselsetting, med store konsekvenser for fiskeriavhengige samfunn.

Havfiskeflåten har hatt sammenlignbare strukturordninger i relativt lang tid, hovedsaklig i form av enhetskvoter. Disse var avgrenset til å gjelde i 13 eller 18 år. Enkelte segmenter i havflåten har også tidligere hatt tilgang på tidsuavgrensede sammenslåingsordninger. Enhetskvoteordningene ble i april 2005 erstattet med en strukturkvoteordning for havflåten. I likhet med ordningen for kystfiskeflåten var denne tidsuavgrenset, i likhet med kvotene fartøyene tildeles i kraft av å ha fisketillatelse. Endringen i prinsippet om varighet av strukturkvotene bidro til en ytterligere forsterkning av debatten om privatisering av fiskeressursene.

Riksrevisjonen gjennomførte i 2003–2004 en undersøkelse for å kartlegge om forvaltningen av fiskeressursene var i samsvar med de fiskeripolitiske målene. Det har lenge vært et mål å redusere kapasiteten i fiskeflåten. Revisjonen konkluderer med at forvaltningens virkemidler har lagt for stor vekt på antall fartøy for å redusere kapasitet, og for lite på andre innsatsfaktorer. Dette har ført til at den tekniske kapasiteten har økt sterkt i både kyst- og havfiskeflåten. Dette kan bety at virkemidlene ikke har vært tilstrekkelige, eller ikke er praktisert på en god nok måte for å gi kapasitetsreduksjon. Undersøkelsen påpeker også at det kan se ut til at fartøyene blir mer homogene. Dette er i konflikt med målet om å opprettholde en variert flåtestruktur. Fra ulike hold er det uttrykt bekymring for at de nye strukturtiltakene har de samme svakhetene som Riksrevisjonen pekte på for de tidligere ordningene.

Etter regjeringsskiftet i 2005 innførte fiskeri- og kystministeren en midlertidig stopp i bruken av strukturkvoteordningene, og satte ned et offentlig utvalg for å nærmere analysere virkningene av denne, og undersøke om det finnes gode alternativer.

Kapittel 3
Kapasitet i fiskeri

3.1 Introduksjon

I følge FAO er langt de fleste fiskebestander i verdens hav fullt utnyttet eller overbeskattede. I 2003 ble det estimert at av fiskeressursene som overvåkes av FAO ble om lag 25 % overfisket, 50 % fullt beskattet og 25 % underutnyttet (FAO 2004[1]). Disse grove parametrene demonstrerer at fiskeriene må forvaltes, og forvaltningen må gjøres gjennom virkemidler som gir en bærekraftig utnyttelse av ressursen.

Flere faktorer spiller inn i forklaringen av overfiske, men overkapasitet erkjennes som det viktigste problemet, og det anbefales at innsatsen settes inn for å kontrollere og begrense denne. De fleste industrialiserte lands viktige fiskerier forvaltes gjennom fangst- og innsatsreguleringer. Kvaliteten på kontrollsystemene som skal sikre at fangsten holdes innenfor kvoterammen er høyst varierende. Likevel preges ofte fangstleddet av overkapitalisering og unødig høy fangstkapasitet. I tillegg til å gi næringsaktørene unødvendig høye faste kostnader, representerer dette et økonomisk tap for samfunnet ved at ressurser som kunne vært anvendt andre steder bindes opp i fisket. Som eksempel på omfanget av problemet estimerte en global studie at fiskekapasiteten må reduseres med over 50 % for at inntektene skulle dekke de totale kostnadene (Garcia og Newton 1997[2]).

Fenomenet overkapasitet er godt kjent fra andre næringer, og er godt beskrevet i forskningslitteraturen. Allerede i 1911 ble det publisert en artikkel som omhandlet økonomisk sløsing som følge av overkapasitet innen fiskeri (Warming 1911[3]), og innen fiskeri var fangstkapasitet og overfiske hovedtema ved «London Conference on Overfishing» i 1947 (Kirkley & Squires 1999[4]). Først på 1990-tallet ble problemet tatt opp for alvor av myndigheter og organisasjoner, og man har funnet at problemet er svært komplekst innenfor fiskeri. En god forståelse av problematikken og av de underliggende økonomiske drivkreftene er derfor helt nødvendig, både for å kunne måle kapasitet og for å komme frem til gode virkemidler for reduksjon av overkapasitet.

3.2 Definisjon av fiskekapasitet

Begrepet kapasitet er som introdusert godt kjent. Det benyttes imidlertid en rekke ulike definisjoner av kapasitet. Eksempelvis kan kapasiteten til et aluminiumssmelteverk måles som mengden aluminium som kunne produseres dersom fabrikken ble fullt utnyttet. Innen fiskeri er det noen faktorer som gjør beregninger av kapasitet mer komplekse, og dette har gitt opphav til en del uklarhet rundt definisjonen og implikasjonene av begrepet kapasitet. Den viktigste forskjellen er at en av de viktigste innsatsfaktorene, fiskebestanden, ikke er under produsentenes kontroll. Den kan i tillegg variere sterkt, og bruken er som regel gratis for fiskerne.

Den varierende og gratis innsatsfaktoren betyr at man innen fiskeri har introdusert flere begreper for måling av kapasitet enn i øvrig industri. Spesielt har man måttet skille mellom overkapasitet på kort og lang sikt, og gjøre tilpasninger av kapasitetsmålet fordi fiskebestandene varierer.

Definisjoner av kapasitet kan baseres på tekniske eller økonomiske kriterier. De økonomiske er å foretrekke, da de tar hensyn til fiskernes respons på markedsendringer og andre incentiver. Økonomisk kapasitet reflekteres gjennom kapitalen som er investert i fartøy og utstyr. Optimal størrelse på denne har man når det økonomiske resultatet maksimeres. Det er utviklet teori og økonometriske modeller for å måle økonomisk kapasitet. Hovedproblemet med disse metodene er at de krever gode data over inntekter og kostnadsstruktur i fisket. Disse data er oftest ikke tilgjengelige, og føl-

[1] FAO 2004. The State of World Fisheries and Aquaculture 2004, FAO, Rome.
[2] Garcia & Newton 1997. Current situation, trends and prospects in world capture fisheries. In Pikitch et al (eds). Global trends: Fisheries management. American Fisheries Symposium 20, American Fisheries Society, Bethesda.
[3] Warming 1911. Om grundrente av fiskegrunde. Nationaløkonomisk tidsskrift, 49.
[4] Kirkley & Squires 1999. Measuring capacity and capacity utilization in fisheries. I Greboval (ed) 1999. Managing Fishing Capacity. FAO Technical Paper 386. FAO, Rome.

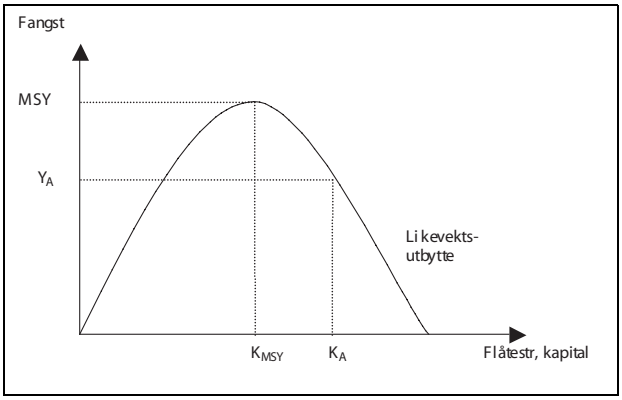
gelig er de fleste studier av kapasitet basert på tekniske kapasitetsdefinisjoner. I Norge gir Fiskeridirektoratets årlige lønnsomhetsundersøkelse et bedre utgangspunkt for å gjennomføre slike studier.

De tekniske definisjonene har utgangspunkt i den norske økonomen Leif Johansens (1968)[5] arbeid. En arbeidsgruppe i FAO har definert kapasitet som den *maksimale mengde fisk som kan fanges over en periode (år, sesong) dersom innsatsfaktorene utnyttes fullt ut, gitt bestandens biomasse og aldersstruktur og dagens teknologi*.[6] Full utnyttelse av innsatsfaktorene vil noe forenklet bety at fartøyet er i drift hele perioden, bortsett fra under normalt vedlikehold. Med en slik statisk definisjon vil også faktorer som tilgjengelighet og vær legge rammer for beregningen av kapasitet.

Uansett definisjon kan man definere kapasitetsutnyttelse (CU) som den andelen av kapasiteten som faktisk utnyttes. I praksis kan dette måles gjennom CU = faktisk fangst / kapasitet. Overkapasiteten er da gitt ved 1 – CU. Arbeidsgruppen i FAO anbefaler å måle overkapasitet både ut fra dagens situasjon og i forhold til en fremtidig referansepunkt for bestandsstørrelsen. Slik vil man få estimater på både kortsiktig og langsiktig overkapasitet. Av disse er den langsiktige viktigst å fokusere på ettersom kortsiktig overkapasitet kan oppstå som følge av svingninger i bestanden.

Det fremtidige referansepunktet for fiskebestanden bør ideelt sett ta hensyn til både biologiske, økonomiske og sosiale parametere. Eksempelvis kan det være hvor det maksimale langtidsutbyttet fra bestanden oppnås (MSY). Dersom man anser at høy sysselsetting i fiske er viktig for det totale arbeidsmarkedet kunne man akseptere en noe høyere innsats, og dermed noe lavere langtidsutbytte.

Innen fiskeri skiller man gjerne mellom langsiktig og kortsiktig overkapasitet. Overkapasitet på lang sikt har man dersom en fullt utnyttet fiskeflåte har for stor kapasitet til å holde bestanden på ønsket nivå, eksempelvis MSY (maksimalt langtidsutbytte) eller MEY (maksimalt økonomisk langtidsutbytte). På kort sikt har man overkapasitet dersom flåten har for stor kapasitet i forhold til dagens fangstnivå.



Figur 3.1 Lang- og kortsiktig overkapasitet

Forskjellen mellom de to begrepene kan forklares ved hjelp av figur 3.1 Lang- og kortsiktig overkapasitet. Figuren viser fangsten fra en enkel Schaefer overskuddsproduksjonsmodell der vi har innsats og bærekraftig fangst på de to aksene. Den forventede fangst på lang sikt øker med økende innsats frem til innsatsen er lik K_{MSY}. Økt innsats ut over dette nivået, som vist med K_A gir redusert likevektsfangst som følge av at bestanden utnyttes for hardt.

I tilfelle fiskeflåten er K_A og ikke begrenses av kvoter vil likevektsfangsten ligge på Y_A. Den potensielle fangsten er MSY, men på grunn av overkapasitet realiseres ikke dette. I fisket benyttes det for høye nivå av alle innsatsfaktorene, fartøy, drivstoff og mannskap, for å oppnå en likevektsfangst som er lavere enn potensialet. Etter definisjonen betyr dette at vi har overkapasitet på lang sikt. Denne kan måles som forskjellen mellom K_A og K_{MSY}.

I tilfelle fiskeflåten fortsatt er K_A, men likevektsfangsten begrenses gjennom kvoter til MSY er vi i en situasjon der det kun er overforbruk av faste innsatsfaktorer som kapital. Da er vi i en situasjon med overkapasitet på kort sikt. Overforbruk av kapital kalles overkapitalisering. Figur 2.1 Norsk fangst, antall fiskere og fangst per fisker representerer en kraftig forenkling av utviklingen i en bestand. Samspillet i økosystemet og andre mer tilfeldige faktorer enn fiske påvirker rekruttering, dødelighet og vekst i stor grad, og betyr at bestand og fangst vil vise mye større variasjon enn den glatte kurven tilsier.

De aller fleste norske fiskerier forvaltes gjennom en totalkvote. I en situasjon hvor flåtens produksjon er begrenset oppad av TAC er det naturlig å vurdere kapasitet i et innsatsfaktorperspektiv. Det vil si at man undersøker hvor mye innsatsfaktorene kan reduseres og fortsatt oppnå samme fangst. Slik kan man finne nødvendig kapasitet

[5] Johansen 1968. Production Functions and the Concept of Capacity. Recherches Recentes sur la Function de Production. Collection Economic Mathematique et Econometrie 2.

[6] FAO 1998. Report of the FAO Technical Working Group on the Management of Fishing. FAO Fisheries Report 586. FAO, Rome.

innenfor hver gruppe og dermed den ønskede reduksjonen.

Særmerknader

Medlemmene Rødås Johnsen, G. Pedersen, W. Pedersen og Aasjord anser at flåtens fangstbehov er en mer interessant størrelse i diskusjonen av kapasitet. Denne beskriver hvor stor fangst et fartøy trenger å fiske for å oppnå lønnsom drift. Et fartøy med store faste kostnader vil ha et høyere fangstbehov enn et mindre fartøy med lavere faste kostnader. Strukturkvoteordningen reduserer teknisk kapasitet gjennom at fartøy kjøper ut andre fartøy av fiske. Dette medfører at den investerte kapitalen i de gjenværende fartøyene øker, med påfølgende økte kapitalkostnader. Fangstbehovet vil derfor øke. Det presiseres at utvalget ikke har vurdert denne særmerknaden.

Grunnlaget for de tiltak utvalget er satt til å utrede er en forståelse av sammenhengen mellom fiskeflåte og ressursforvaltning som sier at overkapasitet fører til overfiske og redusert lønnsomhet. Internasjonal litteratur og internasjonale avtaler inneholder mange referanser til overkapasitet som forvaltningsproblem og henvisninger til teorien om allmenningens tragedie. Det finnes likevel ingen konsensus om hvordan kapasitet skal måles – eller i det hele tatt hva kapasitet er.

Kapasitet kan som vist defineres både ut fra tekniske og økonomiske kriterier. Med innføringen av enhetskvoter og strukturkvoter er ressurstilgangen ikke lenger gratis for fiskerne. Rettigheten er blitt en kapitalfaktor den enkelte aktør investerer i. Ressurskostnaden befinner seg med andre ord i kapitalregnskapet - ikke i driftsregnskapet. Ut fra dette kan kapasitet også beskrives som størrelsen på kapitalen som er investert i fartøy (fangstrettigheter) og utstyr. Denne økonomiske størrelsen definerer hvilket fangstbehov flåten har for å dekke kapitalkostnadene, og kan kalles fangstbehov. Den tekniske definisjonene som beskrevet i kapittel 3.2.1 beskriver derimot flåtens tekniske fangstevne. Siden de fleste fiskerier opplever svingninger i ressursgrunnlaget både av naturlige og menneskeskapte årsaker, må vi regne med at det i de fleste tilfeller tidvis vil være uoverensstemmelse mellom flåtens fangstevne og det tilgjengelige fangstgrunnlaget.

En del av problemene de fleste forvaltningsmyndigheter har med å styre og begrense kapasitet kan bunne i at man i virkeligheten snakker om to ulike definisjoner av kapasitet – fangstbehov og fangstevne – men at man i reguleringssammenheng behandler dem som én. Et eksempel på dette kan være enhetskvotene og strukturkvotene. Mekanismen i disse ordningene går ut på at fiskeren som blir igjen i fiskeriene kjøper ut fartøyet og fiskerettighetene til den som går ut. Dersom kapasiteten er størrelsen på kapitalen som er investert i fartøy, rettigheter og utstyr, forblir kapitalen, og kapitalkostnaden, tilstedeværende i fisket selv om fartøyet fysisk sett tas ut av fisket.

I en del sammenhenger brukes også begrepet overkapitalisering. Det brukes delvis synonymt med overkapasitet, men er i større grad en økonomisk term. Mens overkapasitet refererer til fangstevne, som definert av FAO, beskriver overkapitalisering de økonomiske investeringer som er gjort ut over det som er nødvendig og utover det ressursgrunnlaget kan forsvare.

Med dette etableres det en sammenheng mellom investeringer i flåten og investeringer i ressursene. For stor fangstevne i forhold til ressursene kan føre til økt press på ressursene, overfiske og ulovlig fiske fordi flåten er i stand til å fiske mer enn de fastsatte kvoter. Overkapitalisering fører til utgifter som kan føre til at flåten må fiske mer enn det som er ressursmessig forsvarlig for å kunne klare seg økonomisk, og beskriver et fangstbehov.

Det tilgjengelige fangstgrunnlaget for den norske flåten varierer til dels voldsomt. Det er derfor svært vanskelig å se for seg en politikk som skal kunne føre til en flåtestørrelse som «er tilpasset ressursgrunnlaget» dersom man med dette mener at det til enhver tid skal være sammenfall mellom flåtens fangstevne og de tilgjengelige kvotene.

I tillegg varierer fangstgrunnlaget sterkt mellom sesongene. Tilgjengeligheten vil variere med fiskens vandringer. Men fangstbarheten varier også med fiskens kvalitet gjennom året. Det er altså ikke likegyldig når på året man fisker. Årstiden vil påvirke kostnaden ved å ta opp fisken, avhengig av dens tilgjengelighet, og verdien av fisken, avhengig av kvalitetsvariasjoner gjennom året.

En annen faktor som problematiserer kapasitetsbegrepet er økt vektlegging av kvalitet. Bedre kvalitet krever bedre tid og mer plass – og ofte økte investeringer. Det vil si at en båt som eksempelvis kan fiske 40 tonn i året av høy kvalitet, kanskje kunne ha fisket 60 tonn av lavere kvalitet dersom hele båtens kapasitet var blitt utnyttet til volum i stedet for kvalitet.

Det er derfor en stor utfordring for fiskerisamfunnene og for forvaltningen å skape en flåte som er i stand til å forholde seg til disse endringene på en økonomisk og sosialt akseptabel måte. Svingningene i ressursgrunnlaget innebærer at flåten ikke har det samme ressursgrunnlaget fra år til år eller fra måned til måned. For å kunne utnytte ressursene i sesongene og i gode år må flåten ha overkapasitet i forhold til ressursgrunnlaget i dårlige år og i lavsesongene. Enhver fiskeflåte vil derfor i perioder måtte

ha en fangstevne den på grunn av ressursforvaltning eller ressursenes tilgjengelighet ikke kan utnyttes.

Dette innebærer at fisket og dermed flåten - må være i stand til å høste mer intensivt i perioder av året og – like viktig – være i stand til å fiske lite eller ikke å fiske i andre perioder. På samme måte vil bestandenes størrelse og fiskens tilgjengelighet variere fra år til år. Vi kan ikke regne med å komme i en situasjon der det aldri vil være nødvendig å bygge opp igjen en bestand som har vært desimert enten på grunn av overfiske eller naturlige svingninger. Derfor er det ønskelig å ha en flåte som ikke kommer i unødig store økonomiske problemer ved at man velger å investere i ressursen, det vil si å redusere fiskepresset i en periode.

En flåte med store faste utgifter vil ha stort fast fangstbehov. De faste – fangstuavhengige – utgiftene er i stor grad utgifter knyttet til investeringer – rente, avskriving, forsikring. Høye fangstuavhengige utgifter vil ofte være kombinert med lave fangstavhengige utgifter. De fangstavhengige utgiftene, som kostnader knyttet til mannskap, drivstoff, agn, slitasje på bruk osv er knyttet til det å fiske – og vil variere med fangstaktiviteten.

Flåtens evne til å kunne tåle svingninger i ressursgrunnlaget og dermed i inntektsnivå, henger ikke bare sammen med nivået på utgiftene, men på hvordan disse utgiftene fordeler seg. En flåte med høye faste utgifter og lave fangstutgifter vil for det første ha et behov for jevn høy fangst for å dekke faste utgifter. En flåte med lave faste utgifter har større mulighet til å fiske lite i perioder, samtidig som intensiv fangst i perioder gir store lokale inntekter (siden den største fangstavhengige utgiften – mannskap – i stor grad er lokal).

Å gjøre investeringer for å redusere kostnaden per produsert enhet vil gi gevinst i de tilfellene der det er investeringsobjektet som utfører produksjonen. I et fiskeri der det er fangstevne nok til å ta opp de tilgjengelige ressursene er det imidlertid viktig å være klar over at det er havet – og ikke fiskeflåten – som står for produksjonen. Ser man flåten samlet, investerer man ikke i økt produksjon, men i økt høstingsevne av en samlet ressurs som er upåvirket av investeringen.

Dette fører lett til en situasjon som minner om allmenningens tragedie selv om man operer med lukkede fiskerier. Hver enhet i flåten investerer for å få ned driftsutgiftene. De faste utgiftene øker, og flåten samlet sett blir ute av stand til å tåle svingninger i ressursgrunnlaget.

Det er ikke bare svingninger i ressursgrunnlaget som vil påvirke økonomien i flåten. Oljepris og rentenivå vil svinge helt uavhengig av inntektene i fiskeriene. Det er imidlertid stor forskjell på hvor sårbare de forskjellige flåtegruppene er for disse svingningene.

Det er i dag fare for at både oljepris og rente stiger. I og med at det er de samme flåtegruppene som har store drivstoffutgifter og stor gjeld kan dette slå svært uheldig ut for deler av fiskerinæringen.

Alt dette innebærer at vi vil måtte leve med overkapasitet, og at overkapasitet er en forutsetning for å kunne utnytte ressursene. Samtidig må ikke fangstbehovet i form av investert kapital være for stort. Flåten må ha en struktur og en økonomi som gjør den i stand til å utnytte tilgjengelige ressurser og å fiske lite når vær, bestand og reguleringstiltak gjør dette ønskelig. Det vil si at den har større fangstevne enn fangstbehov. Det er derfor ikke uvesentlig hvilken utgiftstruktur flåten har.

Teknisk, økonomisk eller sosial fisker

Et viktig skille mellom fiskeri og andre produksjonsbaserte næringer er som nevnt at det er havet som produserer fisken – ikke fiskerinæringen. Når ressursene er fullt utnyttet kan ikke produksjonen økes gjennom økte investeringer. Mange land har derfor innført mekanismer for å begrense deltagelsen i fiskeriene. Adgangsbegrensning innebærer at man på et visst tidspunkt hindrer at nye aktører får slippe inn. Ofte begrunnes dette med teorien om allmenningens tragedie. Selv om lukkingen fører til at antallet deltagere holdes konstant eller reduseres, hindrer det ikke økte investeringer blant de som er igjen i fisket. Hardins artikkel om allmenningens tragedie beskriver hvordan hver rettighetshaver til et fellesbeite øker sin buskap; det som kan gi økt inntekt for hver enkelt fører til kollektiv ruin. Dette skjer uten at antall rettighetshavere til beiteressursen øker. På samme måte ser det ut til at hver enkelt reders investeringsvalg kan føre til økte fangstbehov i fiskeriallmenningen, selv om antallet rettighetshavere er regulert.

Innføringen av strukturordningene og måten de er utformet på bygger på en bestemt forutsetning om hvordan folk er og på hvilken bakgrunn de tar sine valg. Det er viktig å være klar over at dersom disse forutsetningene er mangelfulle eller feilaktige, vil tiltakene få begrenset effekt, ikke virke i det hele tatt eller virke mot sin hensikt. Garrett Hardins modell om allmenningens tragedie er basert på at en har å gjøre med rasjonelle aktører som foretar individuelle valg. Dette deler han med blant annet moderne spillteori som er et grunnlag for strukturtiltakene. Disse teoriene opererer med en type aktører som er uavhengig av sosiale forpliktelser og kollektive verdier. Det er viktig å være klar over at dersom brikkene i dette spillet – fiskerne – ikke opptrer og tar valg som forutsatt vil tiltakene ikke virke etter hensikten.

Mange har imøtegått påstanden om at fiskere eller andre aktører i en allmenningsbasert ressurshøsting nødvendigvis vil opptre kun ut fra sine snevre interesser som enkeltindivider (Leal (1996), Maurstad (1997), Crean og Symes (1996), McCay og Finlayson (1995), Jentoft (1987, 1989, 1991)). Et hovedpoeng har vært at erfaringer fra virkeligheten tilbakeviser årsakssammenhengene i «Allmenningens tragedie».

De antagelser man har om menneskers handlemåte vil i mange tilfeller være bestemmende for hvilke reguleringsløsninger som kan være aktuelle. Jentoft drøfter blant annet hvordan forvaltningens fokus på enkeltindiver har påvirket fiskerisamfunn de siste tyve årene: «...Blant annet bidrar ressursforvaltningen med sitt individualistiske fokus til å svekke de sosiale fellesskapene, herunder de «indre» forvaltningsinstitusjonene» (Jentoft 1998:198). Han beskriver altså en selvoppfyllende profeti i et reguleringssystem som bidrar til å svekke fellesskapsansvar.

Flere bidrag fra forskningsmiljøet ved Universitetet i Tromsø fokuserer på sammenhengen mellom lokalsamfunn og næring, og understreker at vi må inkludere forståelsen av sosial eller kulturell bærekraft i forvaltningen av fiskeressursene. «Forvaltningssystemene fungerer ikke i et sosialt tomrom, og kan heller ikke designes som om de gjør det», understreker Jentoft (1998), og mener at man ikke bare kan se på den tekniske utformingen som forvaltningen skal fungere innenfor – den sosiale konteksten er viktig.

I sin doktoravhandling behandler Anita Maurstad innføringen av reguleringene i fiske i 1990: «Reglene er innført med basis i en idé om nødvendig kontroll av en fiktiv aktør – en aktør som fisker overalt hvor det er teknisk mulig og som derfor kun kan begrenses ved adgangs- og kvotereguleringer ... Det setter fiskerne i en ny situasjon av knapphet ... en viktig måte å løse dette på er altså å øke mobiliteten. Med det kan en si at de nye reguleringene bidrar til å skape den situasjon som Hardins modell forutsetter, nemlig at ressursene er fritt tilgjengelige» (i Bjørklund/red 1999:76) Videre skriver Maurstad «Løsningene som ble innført i 1990 bidro til å omforme en drift med «iboende ressursansvarlighet»» (Maurstad 1997:166).

Geir R. Karlsen (i Sagdahl 1998) har gjennom studier av strategivalg etter fartøykvoteordningen kommet fram til at man kan spore funn, som viser hvordan situasjonen etter 1990 har endret både valg av fangstløsning for fiskerne og holdning til yrket: «Imidlertid reiser den påvisbare forskjellen i intensitet mellom gruppene en annen problemstilling, siden en kan spørre seg om fartøykvotesystemet faktisk bidrar til å effektivisere fisket på en slik måte at det utvikler seg til en trussel mot torskestammen ... En kan til en viss grad si at fiskerne opphøyer «effektivitet» som et normativt mål på grunn av redsel for å bli ekskludert, og at fartøykvotesystemet legitimerer effektivisering ... Økonomiske og kulturelle prosesser støtter opp om hverandre og skaper en intern dynamikk hvor normene omkring og målene med fisket endres fra å være basert på lokale standarder til mer universelle standarder for effektivitet og lønnsomhet».

3.3 Hvorfor overkapasitet?

Det er viktig å ha klart for seg at overkapasitet er resultatet av individuelle investeringsbeslutninger fra fiskerne. Disse opererer innenfor et sett med økonomiske, sosiale og politiske begrensninger og søker oftest å tilpasse seg best mulig slik at deres inntekt blir tilfredsstillende. Resultatet kan kollektivt bli overkapasitet og lav lønnsomhet.

En av de grunnleggende årsakene til at overkapasitet oppstår er fri adgang til utnyttelse av ressursene. For mange fiskerier ser man at myndighetenes første tiltak er fastsettelse av en totalkvote, eller å begrense bruken av fartøy og redskap for å sikre fiskebestanden. Dette kaller man regulert fri adgang. Innføring av slike begrensninger gir imidlertid fiskerne incentiv til å skaffe seg større fartøy og mer effektive redskaper, og forsterker dermed overkapasitetsproblemene.

For fiskerier der adgangen er lukket, og nye aktører ikke slipper til, er den teknologiske utviklingen hoveddriveren for økt overkapasitet. Dette vises klart i en studie av Fitzpatrick (1996)[7], hvor den årlige fremgangen i fiskeeffektivitet ble estimert til 3 %. Alt annet likt betyr en slik produktivitetsutvikling at kapasiteten dobles i løpet av 23 år.

Mens det er vanskelig å begrense den teknologiske utviklingen, har man i mange land hatt sterke incentiver til kapasitetsøkning fra myndighetene i form av subsidier til investeringer. Disse var spesielt fremtredende i perioden da landene fikk utvidet sine økonomiske soner, men har også vært benyttet i mange land etter dette. Subsidier gis ikke bare til investering, og dermed økning i kapasiteten, men ulike tilskudd til drift bidrar også til å opprettholde overkapasiteten.

De nevnte årsakssammenhengene som leder til oppbygging av overkapasitet kan bygge på en

[7] Fitzpatrick 1996. Technology and Fisheries Legislation. In FAO 1996. Precautionary Approach to Fisheries, Part 2: Scientific papers. FAO Fisheries Technical Papers 350/2. FAO, Rome.

forutsetning om fiskeren som individuelt økonomisk rasjonell aktør. Selv om antagelsen om individuelt rasjonelle aktører ikke nødvendigvis gjelder for alle fiskere, er det likevel rimelig å gå ut fra denne forutsetningen for totaliteten i norske fiskerier.

3.4 Konsekvenser av overkapasitet

I et fiskeri som ikke er kvoteregulert, vil overkapasiteten føre til økt fiskeinnsats og fiskedødelighet. Dette resulterer oftest i nedfiskede bestander og risiko for bestandskollaps, noe som er godt kjent fra fisket etter NVG-sild i Norge.

De aller fleste fiskeri i Norge er kvoteregulerte, og risiko for bestandskollaps som følge av overkapasiteten er dermed redusert. Overkapasitet i fiskeflåten har imidlertid også i slike fiskerier en rekke negative konsekvenser.

For en fartøyeier med ledig kapasitet vil det normalt gi økt lønnsomhet å utnytte mer av kapasiteten. Spesielt vil det i en situasjon hvor flåten bare er marginalt lønnsom være et sterkt press for økt fiske. Dette presset kan også komme fra foredlingsindustri og fra andre aktører for å opprettholde eller øke sysselsetting. Dette legger igjen press på en bærekraftig utnyttelse av ressursen, og medfører risiko for suboptimal forvaltning.

Det individuelle økonomiske incentivet gjør det mer attraktivt å drive ulovlig fiske, som har betydning for bestandsstørrelsen og for de øvrige deltagernes lønnsomhet. Problemene rundt utkast og bifangst, samt fangst av andre arter vil også forsterkes.

En av de viktigste innsatsfaktorene i fiske er naturressursen. I motsetning til andre næringer som er nødt til å betale for alle sine innsatsfaktorer krever oftest ikke fiskeressursen betaling. Dette danner grunnlag for ressursrente – avkastning ut over normal kompensasjon til innsatsfaktorene. Denne muligheten for ekstra avkastning vil eroderes bort, helt eller delvis, av kostnadene ved opprettholdelse av overkapasiteten.

Spesielt ved svingninger i bestand og kvote ser man ofte at en fiskeflåte med høy overkapasitet ikke er lønnsom. Denne svekkede lønnsomheten gir lav grad av fornyelse, og i ytterste konsekvens konkurs. Høy overkapasitet medfører at betalingsvilligheten for å skaffe seg større fiskegrunnlag blir svært stor. Dette kan ha negative konsekvenser for rekruttering av nye og yngre fiskere.

At fiskeriforvaltning er nødvendig for å unngå overutnyttelse av fiskebestandene, er allment akseptert. Det tidligere nevnte incentiv for økt utnyttelse av kapasiteten leder til et økt behov for forvaltning i form av kontroll med uttaket. Problemet vil også kunne overføres til bestander som hittil ikke har hatt behov for forvaltningskontroll, og dermed øke det totale forvaltningsbehovet.

3.5 Samfunnsøkonomisk teori om overkapasitet

Dette delkapitlet reflekterer en del av den samfunnsøkonomiske kunnskap og teori rundt løsning av overkapasitetsproblemet. I tillegg er det utarbeidet et notat der de grunnleggende fiskeriøkonomiske sammenhengene presenteres. Notatet er presentert som Vedlegg 1.

Som i de fleste næringer er fremtiden i fiske usikker; bestandsnivå, fangstkostnader og etterspørsel endrer seg. Den optimale størrelsen på kapitalen vil derfor endres med tiden. Endringer i kapasiteten tar oftest lang tid og kan bare gjøres i distinkte trinn. I fiskeri er kapasitetsreduksjon spesielt problematisk, da kapasiteten finnes i form av fartøy som har få alternative anvendelsesområder. Kapasiteten kan dermed vanskelig reduseres uten vesentlig verditap.

Fangstkapasitet er ikke et endimensjonalt konsept, og det er derfor vanskelig å regulere kapasitet ved å sette en øvre grense for fangstinnsatsen. Regulerer man kapasiteten langs en dimensjon, vil næringen kunne øke fangstinnsatsen langs andre, uregulerte dimensjoner. Denne substitusjonen mellom innsatsfaktorer kan illustreres gjennom utviklingen i antall fartøy og total motoreffekt i de samme fartøyene. Utviklingen er vist i tabell 3.1 Utvikling antall fartøy og motoreffekt. Fartøyene er her alle fartøy som er registrert i Fiskeridirektoratets merkeregister. Endring i motorkraft og antall fartøy er den relative endringen fra kolonnen foran. Resultatene viser at mens antall fartøy går kraftig ned, øker motoreffekten alle periodene, unntatt fra 2004 til 2005.

Så lenge det er eksternaliteter i fangstprosessen, vil den enkelte aktør ha incentiver til å øke fangstinnsatsen langs uregulerte dimensjoner inntil all ressursrente er sløst bort. Det er eksempler på at i fiskerier der antallet fartøyer i fisket er gitt, kan fangstkapasitet bygges ut ved at effektiviteten til hvert enkelt fartøy økes. Innfører man lengdebegrensninger, er resultatet gjerne bredere fartøy, større motorkraft, eller andre tilpasninger. Denne typen reguleringer kan redusere kapasiteten på kort sikt, men på lengre sikt vil næringen tilpasse seg reguleringene, slik at faktisk kapasitet igjen øker. Kapasitetsreguleringer bør derfor utformes

Tabell 3.1 Utvikling antall fartøy og motoreffekt

	1990	1995	2000	2004	2005
Motorkraft (Hk)	1 539,0	1 564,7	1 796,9	1 843,9	1 736,4
Antall fartøy	17 391	14 187	13 017	8 184	7 729
Endring motorkraft		1,7 %	14,8 %	2,6 %	-5,8 %
Endring antall fartøy		-18,4 %	-8,2 %	-37,1 %	-5,6 %

slik at næringen selv har incentiver til å justere kapasitet og fangstinnsats til endringer i fangstgrunnlaget og endrede markedsforhold.

Problemet med at fangstinnsats kan økes langs uregulerte dimensjoner er innenfor fiskeriøkonomifaget kjent som regulert fritt fiske. Økonomisk litteratur foreslår minst tre ulike måter å takle problemet på. Den første måten er å innføre en avgift på fangst av fisk. Dette for å internalisere den samfunnsøkonomiske kostnaden av å fiske (eksternaliteten). Den enkelte fisker vil da tilpasse seg på en best mulig måte gitt driftskostnader, fangstinntekter og fangstavgift. Gitt at man klarer å sette en optimal fangstavgift, vil dette kunne fjerne kapasitetsproblemet. Til tross for forholdsvis mye omtale i økonomisk litteratur, har fangstavgift som virkemiddel for å få en mer optimal struktur i fiskerier fått liten praktisk anvendelse. Avgifter benyttes likevel i kombinasjon med kvoteregulering, eksempelvis i land som Sør-Afrika og Namibia, hvor Norge har bidratt i utformingen av fiskeriforvaltningen.

Den andre måten å slippe unna problemer med regulert fritt fiske er ved å gi fiskerne eiendomsretten til fangstrettigheter. Dersom hver enkelt har rett til å fiske en gitt kvote i løpet av året, vil man fjerne incentiver til å øke kapasiteten utover det som er nødvendig for å fiske kvoten. En ordning med fartøykvoter vil dermed kunne hindre at det bygges opp ytterligere overkapasitet. Individuelle kvoter vil derimot ikke gi næringen incentiver til å fjerne allerede eksisterende overkapasitet. Så lenge kvotene ikke er overførbare vil fiskebåteier ikke ta fartøy ut av fisket hvis fartøyets inntekter dekker kostnadene, siden dette vil medføre at man mister kvoten. Et system med overførbare kvoter vil gi aktørene både incentiver til å bygge ned eventuell overkapasitet og til å holde fangstkapasiteten på et riktig nivå fra et samfunnsøkonomisk ståsted.

Innenfor fiskeriøkonomisk litteratur argumenteres det av mange for individuelt overførbare kvoter (ITQ). Innefor et ITQ-system vil fiskere med kvote gjerne ha kvasi-eiendomsrett til en viss andel av totalkvoten. Dersom overkapasitet har ført til redusert lønnsomhet i næringen, vil kvoter kunne bli kjøpt og solgt inntil kostbar overkapasitet er borte. Man antar gjerne at de minst effektive fartøyene vil bli tatt ut av fiske mot at de mer effektive øker sin fangst. Eierne av fartøyene som går ut av fisket blir på den måten kompensert for tapet gjennom salget av fangstkvoten. Tapet består i de fremtidige nettoinntektene eieren kunne oppnådd i fisket. Hovedforskjellen mellom ITQ og ikke-overførbare kvoter er dermed at en fiskebåteier i sin vurdering av om han vil trekke båten ut av aktivt fiske ikke bare vurderer dette ut fra båtens driftsresultat. I et ITQ-system vil han også ta hensyn til alternativverdien andre har av å fiske hans kvote, slik denne kommer til uttrykk gjennom markedsverdien av fangstkvoten.

For at et ITQ-system skal fungere optimalt, må en rekke forhold være oppfylt. En må ha et velfungerende marked for fangstkvoter. Dette kan man legge til rette for ved blant annet å gjøre kvotehandler offentlig kjent (pris, kvantum, etc.). For at de fiskerne som faktisk er mest effektive blir igjen i fisket, er det også viktig at alle har tilgang til gode finansieringsordninger. Hvis ikke vil de mest effektive fiskerne kunne komme dårligere ut til fordel for eksempelvis kapitalsterke investorer. For det tredje bør innføringen av en slik ordning være langsiktig for å sikre næringen stabile rammevilkår. Copes (1986)[8] gjennomførte en kritisk gjennomgang av ITQ-regulering, og pekte på en rekke problemer som kan oppstå.

ITQ er benyttet i en rekke fiskeri i flere land. Ordningene har variert med hensyn på grad av omsettlighet, størrelse på fiskeriet, antall deltagere og flere andre karakteristika. Grafton (1996)[9] studerte noen ITQ-ordninger og evaluerte dem etter fire kriterier; økonomisk effektivitet, sysselsetting, overfiske og ressursrente. Resultatene viser at kapitalen investert i fiske faller, mens økonomisk

[8] Copes (1986). *A Critical Review of the Individual Quota as a Device in Fisheries Management.* Land Economics Vol. **62** (3): 278-291.

[9] Grafton 1996. Individual Transferable Quotas: Theory and Practice. Reviews in Fish Biology and Fisheries vol. 6: 5-20.

resultat bedres, spesielt for de som tildeles gratis kvoter. Generelt øker konsentrasjonen av kvoter, både geografisk og på eiernivå. Med uttatte fartøy følger det generelt også reduksjon i sysselsetting.

Økonomifaget fokuserer ofte på samfunnsøkonomisk optimal tilpasning. Det vil si hvordan man kan utnytte de gitte ressurser på en best mulig måte. Spørsmålet om hvordan disse skal fordeles avgjøres oftest av politiske myndigheter. Man kan også merke seg at dersom man velger incentivbaserte løsninger i regulering av fiskeriene, dvs. ordninger som gir den enkelte aktør incentiver til selv å tilpasse fangstkapasiteten til markedsforhold og ressursgrunnlag, så vil ikke lenger måling av kapasitet være nødvendig.

3.6 Metoder for måling av kapasitet

Flere forskjellige metoder er benyttet i praktiske studier av kapasitet i fiskeri. I tillegg til økonometriske metoder presenterer Ward *et. al.* (2004)[10] fem hovedmetoder for måling av kapasitet. De fleste av disse er innsatsfaktorbaserte og benytter fysiske størrelser som tonnasje, motoreffekt, antall fartøy og fangst som basis for målingen. Dette skyldes sannsynligvis hovedsakelig at disse størrelsene er relativt lett tilgjengelige, eller at de er de eneste som er tilgjengelige.

Målet for beregningene er å finne den flåtestørrelsen som er nødvendig for å høste et gitt kvantum. Dette fordrer at man er i stand til å fastsette et potensielt langtidsutbytte fra en bestand, eksempelvis MSY. For enkelte bestander foreligger det beregninger av disse størrelsene, mens man for andre måtte benytte mer subjektive mål.

Den spesielle situasjonen i fiskeri og andre naturressursbaserte industrier, der man benytter innsatsfaktorer på en fornybar ressurs for å gi en mengde produkter, skaper problemer for definisjon og måling av kapasitet. Man står ofte ovenfor en situasjon der flåten utnytter flere bestander, samt at produksjonsmidlene er svært mobile. Sistnevnte gir problemer fordi det vil være varierende grader av latent kapasitet i flåten der noen velger å ikke utnytte kapasiteten, men kan aktivere denne svært raskt dersom vesentlige forhold endres. I tillegg påvirker enkeltpersonenes preferanser for avkastning og vurdering av egennytte fartøyets størrelse og utforming. Enkelte er tilfreds med en lav avkastning, og kan velge å holde et større fartøy enn nødvendig av bekvemmelighetshensyn.

De fleste fiskeri har varierende grad av sesongsvingninger i tilgjengeligheten, i tillegg til at bestanden og kvoten kan variere sterkt fra år til år. Disse faktorene kompliserer beregningene av kapasitet fra et innsatsfaktorperspektiv. Beregningene kompliseres ytterligere av at en fiskeflåte gjerne utnytter flere bestander og i flere fiskeri. Som respons på variasjoner i priser og tilgjengeligheter, kan flåten relativt lett bytte redskap og fiskeri. Tiltak for å redusere kapasiteten innen et fiskeri kan dermed bidra til å øke kapasiteten i et annet fiskeri, dersom flåten kan bytte redskap.

Flere faktorer tilsier at det er behov for en viss overkapasitet. Størrelsen på fiskebestandene svinger relativt sterkt fra naturens side. En flåte som kontinuerlig er tilpasset ressursgrunnlaget er derfor vanskelig å oppnå. For å være i stand til å høste eventuelle topper i bestanden bør man derfor ha en viss overkapasitet i flåten. Tilgjengelighet og kvalitet varierer også sterkt innen sesongene. Med en fiskeflåte som er sterkt avhengig av slike faktorer er det rasjonelt å ha en viss overkapasitet for å sikre at det ønskede kvantum fiskes opp. Også i en situasjon der man bygger opp bestanden for å nå det bestandsnivå som gir MSY, er det fornuftig å opprettholde en viss overkapasitet, slik at man kan utnytte de fremtidige større kvotene.

3.7 Overkapasitet i norsk fiskeflåte

På grunn av kompleksiteten i begrepet kapasitet og de måleproblemene man står ovenfor, er det bare publisert noen få studier av kapasiteten i forskjellige segmenter av den norske fiskeflåten. Gjennom Fiskeridirektoratets årlige lønnsomhetsundersøkelser er den norske flåtens inntekter og kostnader meget godt dokumentert. Derfor finner vi, i tillegg til studier som tar utgangspunkt i tekniske kapasitetsdefinisjoner, også studier med økonomiske utgangspunkt. En oversikt og oppsummering av resultatene fra en del av disse studiene er vist i vedlegg 2.

Studiene som er gjennomført innen temaet kapasitet i norsk fiskeflåte viser varierende resultater. I havflåten ser det spesielt ut til å være stor overkapasitet blant stortrålerne og reketrålerne. For de øvrige segmentene er det i mindre grad problemer knyttet til overkapasitet. Det kan samtidig være store forskjeller i kapasitetsutnyttelse mellom fartøyene i gruppene. Dette kan skyldes at enkelte har benyttet seg av strukturordninger, mens andre ikke har gjort dette, og dermed sannsynligvis har en vesentlig lavere kapasitetsutnyttelse.

[10] Ward *et. al.* 2004. Measuring and Assessing Capacity in Fisheries. FAO Fisheries Technical Paper 433/1. FAO, Rome.

I kystflåten er det vanskeligere å trekke konklusjoner på basis av studiene, ettersom disse mer indirekte beregner fangstpotensialet i forhold til referansekvoten. Beregningene av den tekniske kapasitetsutviklingen i denne flåten viser likevel en sterk økning. Antall fartøy i de ulike gruppene er imidlertid betydelig redusert siden disse undersøkelsene ble gjennomført.

Næringsaktørenes ønsker er en viktig indikator på kapasitetssituasjonen, ettersom få vil ha interesse av strukturordninger dersom det ikke er noen overkapasitet i flåten. Både fra Norges Fiskarlag og fiskere i media uttrykkes det behov for strukturordninger, og at fartøyene har stor overkapasitet. Norges Kystfiskarlags rapport om kystkvotemodellen (2004[11]) erkjenner at det er behov for strukturtilpasninger i fiskeflåten som helhet.

Erfaringene fra strukturkvoteordningen, der en forholdsvis stor andel av kvotene ble samlet på færre fartøy (se kapittel 4), tilsier at det i disse gruppene var stor overkapasitet. I gruppen mellom 10 og 15 m har få fartøy gått ut av fiske, og det er rimelig å anta at overkapasitetsproblemet er sammenlignbart med gruppene som har hatt tilgang på strukturkvoter.

Store deler av kondemneringsmidlene har gått til uttak av fartøy under 10 m. Denne gruppen har de seneste årene ikke fisket hele sin gruppekvote av torsk. Selv om dette delvis kan forklares med dårlig tilgjengelighet, tyder det på at overkapasiteten ikke er stor i denne gruppen, og at strukturvirkemidler følgelig ikke er nødvendige.

Antall fartøy i kystflåten mellom 15 og 28 m har på kort tid blitt betydelig redusert gjennom strukturkvoteordningen. Det er derfor vanskelig å si hvordan kapasitetssituasjonen er i dag. Imidlertid er det gjennom strukturkvotene store forskjeller i kvotegrunnlag mellom lengdemessig sammenlignbare fartøy. Den tekniske kapasiteten varierer noe mellom fartøy, alt etter utstyr, motoreffekt og andre faktorer. Det er likevel rimelig å anta at fartøyene som ikke har forhøyet kvotegrunnlaget med strukturkvoter har en lavere kapasitetsutnyttelse, og at det følgelig fortsatt er grunnlag for å benytte strukturvirkemidler.

En faktor som kompliserer vurderingen av behovet for virkemidler for kapasitetsreduksjon, spesielt i kystflåten, er fartøyeiernes preferanser for tidsbruk, fartøy, avkastning og kapasitetsutnyttelse. Av arbeidsmiljø- og bekvemmelighetshensyn ønsker enkelte fiskere å ha et noe større fartøy enn strengt nødvendig. De ulike preferansene kan være med å forklare at lønnsomheten varierer sterkt mellom fartøyene, selv innen spesifikke fartøygrupper med om lag samme driftsgrunnlag. Preferansestrukturen kan dermed føre til at en fisker kan være fornøyd med dagens fangstmuligheter, selv om fartøyet teknisk og økonomisk har lav kapasitetsutnyttelse. Dette innebærer at kapasitetsstudier vil overestimere behovet for kapasitetsreduksjon fra fiskernes side, og kan forklare hvorfor ikke alle fartøyeiere vil benytte strukturkvoteordninger.

[11] Norges Kystfiskarlag 2004. Kystkvotemodell for fiskefartøy 15 – 28 m. Utredning fra arbeidsgruppe oppnevnt av Norges Kystfiskarlag. Norges Kystfiskarlag, Ramberg.

Kapittel 4
Beskrivelse av strukturordningene

4.1 Tidligere benyttede ordninger

I Norge har man benyttet seg av flere ulike tiltak for å redusere kapasiteten i fiskeflåten før de såkalte strukturordningene trådte i kraft. I første rekke har dette vært kondemneringsordninger, men også begrenset omsettbare kvoter har vært benyttet.

4.1.1 Kondemneringsordninger

Fra 1960 administrerte Statens Fiskarbank flere programmer for kondemnering av fiskefartøy både i hav- og kystflåten. For havflåten har midlene hovedsakelig vært benyttet til reduksjon av ringnot- og torsketrålerflåten. Fra 1960 til 1993 ble det som vist i tabell 4.1 Kondemnering av fartøy i havfiskeflåten 1960 - 1993, kondemnert 393 fartøy og benyttet 592 millioner kroner (nominelt). Det første kondemneringsprogrammet ble iverksatt for kystflåten i 1960. Frem til 2002 ble det her tatt ut 2843 fartøy for til sammen en kostnad på 514 millioner kroner som vist i tabell 4.2 Kondemnering av fartøy i kystflåten 1960 – 2002. For kystflåten har kondemneringsmidlene hovedsakelig blitt benyttet som tilskudd til flåtefornying. Midlene gikk da til bygging av nye fartøy, og har følgelig bidratt til kapasitetsekspansjon.

4.1.2 Enhetskvoteordninger

Deler av havfiskeflåten har etter opphør av kondemneringsordningene hatt tilgang til markedsbaserte kapasitetsreduserende virkemidler i form av såkalte enhetskvoter. Før disse trådte i kraft hadde de mindre torsketrålerne hatt tilgang til en ordning der kvotefaktorer kunne overføres tidsuavgrenset mellom fartøy.

Utvalgte fartøygrupper har hatt tilbud om enhetskvoteordninger i flere perioder. Deler av torsketrålerflåten fikk første gang anledning til å benytte slike ordninger først på 1980-tallet. Fra midten av 1990-tallet ble ordningen tilbudt hele torsketråler-, ringnot- og grønlandsreketrålflåten. Det ble deretter etablert nye enhetskvoteordninger for torsketrålflåten, ringnotflåten, grønlandsreketrålflåten og for konvensjonelle fartøy på eller over 28 m i 2000, seitrålerne i 2001 og industritrålerne i 2002.

De nye enhetskvoteordningene innebar at dersom et fartøy ble tatt ut av fiske, kunne kvoten i stedet tildeles for fiske med et annet (eller flere andre) fartøy tilhørende samme eller samarbeidende rederi. Denne ekstra kvoten ble tildelt for 13 år, alternativt 18 år dersom det uttatte fartøyet ble fysisk kondemnert.

Tabell 4.1 Kondemnering av fartøy i havfiskeflåten 1960 - 1993[1]

	1960 - 68	1969 - 78	1978 - 88	1990 - 93	Totalt
Kondemnerte fartøy	115	55	190	33	393
Mill kr (nominelt)	15	11	470	96	592

[1] OECD 2004. Further examination of economic aspects relating to the transition to sustainable fisheries: A case study of Norway. OECD, Paris.

Tabell 4.2 Kondemnering av fartøy i kystflåten 1960 – 2002[1]

	1960 - 68	1969 - 78	1978 - 88	1990 - 93	1998 – 02	Totalt
Kondemnerte fartøy	1760	540	490		53	2843
Kombinert kondemnering				143	44	187
Mill kr (nominelt)	21	13	130	150	200	514

[1] OECD 2004. Further examination of economic aspects relating to the transition to sustainable fisheries: A case study of Norway. OECD, Paris.

Tabell 4.3 Antall uttatte og gjenværende fisketillatelser i deler av havflåten 1994 – 2004

Fisketillatelse	Antall uttatte 1994 – 2004	Antall pr. 1.7.2004[1]
Torsketrål	19	95
Ringnot	23	89
Grønlandsreketrål	3	17
Konvensjonell > 28 m	46	53
Seitrål	4	12
Industritrål	16	54

[1] I denne opptellingen inngår tillatelser som er under behandling for salg og utskiftning pr. 1.7.2004

I perioden ordningen var i kraft har antall fartøy i gruppene blitt kraftig redusert som vist i tabell 4.3 Antall uttatte og gjenværende fisketillatelser i deler av havflåten 1994 – 2004 (Fiskeri- og kystdepartementet 2004[1]). Spesielt reduksjonen blant konvensjonelle fartøy på eller over 28 m lengde har vært sterk, og flåten er nesten halvert.

4.2 Nåværende ordninger

Dagens ordninger for kapasitetsreduksjon omfatter tre ulike ordninger basert på fartøystørrelse, og ble innført i perioden 2003-2005. Den minste kystflåten under 15 m har hatt tilgang til en kondemneringsordning, hvor næringen og staten har finansiert like store andeler. Kystflåten mellom 15 og 28 m har kunnet benytte seg av en strukturkvoteordning, hvor kvoter kan overføres mellom fartøy, gitt at ett av fartøyene kondemneres. I tillegg har hele kystflåten kunnet benytte seg av en driftsordning, som innebærer en begrenset kvoteutveksling mellom fartøy i samme reguleringsgruppe. Ordningene for kystflåten ble lagt fram for Stortinget i Stortingsmelding nr. 20 (2002-2003). Havfiskeflåten har hatt tilgang til en strukturkvoteordning basert på samme prinsipper som kystfiskeflåten, men med enkelte forskjeller. De ulike ordningene er nærmere omtalt i kapittel 4.2.1 til 4.2.4.

Etter regjeringsskiftet høsten 2005, ble muligheten for å benytte strukturkvoteordningene suspendert inntil videre. Kondemnerings- og driftsordningen ble ikke omfattet av den såkalte strukturpausen.

[1] Fiskeri- og kystdepartementet 2004. Høringsnotat 26.11.2004. Strukturkvoter for havfiskeflåten.

4.2.1 Kondemnering gjennom strukturfondet

I Fiskeri- og kystdepartementets forskrift 30. juni 2003, om strukturavgift og strukturfond for kapasitetstilpasning av fiskeflåten, er det fastsatt at det skal betales en strukturavgift av brutto fangstverdi til et strukturfond. Avgiften gjelder all fangst som selges gjennom salgslagene, fangst som leveres i utlandet og når fisker selv overtar fangsten. Fondet skal benyttes til å utbetale kondemneringsstøtte til fartøy med hjemmelslengde for kvotetildeling under 15 m. Det stilles i forskriften vilkår om at fartøy som kan motta denne støtten må ha adgang til å delta i adgangsbegrensede eller konsesjonspliktige fiskeri. Kvoteandeler som på denne måten blir frigjort, skal fordeles i den reguleringsgruppen som det kondemnerte fartøyet tas ut fra.

4.2.2 Strukturkvoter kystflåten

Kystflåten med hjemmelslengde for kvotetildeling mellom 15 og 27,99 m lengde med adgang til å delta i adgangsbegrensede fiskeri, har fra 1. januar 2004 hatt tilgang til strukturkvoter. Forskrift 7. november 2003, om spesielle kvoteordninger for kystfiskeflåten, angir vilkårene for tildeling av strukturkvote. Vilkårene oppsummeres i følgende avsnitt.

Dersom et fartøy kondemneres kan kvoter i adgangsbegrensede fiskeri overføres til ett eller flere andre fartøy. I tillegg til at det kvoteavgivende fartøyet skal kondemneres, er det knyttet en rekke vilkår til overføringen.

- Fartøyet som skal tildeles strukturkvote må ha adgang til å delta i samme fiskeri.
- Strukturkvotene omfatter ikke hval, sel og kongekrabbe.
- Utveksling av kvote kan bare gjøres mellom fartøy som begge har hjemmelslengde mellom 15 og 20,99 m eller mellom 21 og 27,99 m. For fiskeri med annen gruppeinndeling etter lengde kan det gjøres unntak.
- For strukturkvote av torsk, hyse og sei må begge fartøyene ha vært registrert i samme fylke i minst ett år.
- Strukturkvoten gjelder for et år av gangen.
- Kvoten som overføres avkortes med 20 %, hvor avkortingen fordeles på alle fartøyene innen reguleringsgruppen.
- Et fartøy kan ikke tildeles mer enn det dobbelte av fartøyets egen kvote som strukturkvote, dvs. maksimalt tre kvoter til sammen.

4.2.3 Driftsordninger kystflåten

Gjennom samme forskrift som nevnt over har hele kystflåten adgang til å utveksle kvoter mellom fartøy. Dette var ment som en prøveordning for fartøy i fylkene Finnmark, Troms og Sogn og Fjordane, men 16. april 2004 ble ordningen utvidet til å omfatte hele landet. Også for driftsordningen gjelder en rekke begrensninger:

- Hele kvoten må utveksles.
- Fartøyet som det overføres kvote fra kan ikke delta i fiske etter samme art i eventuelle åpne reguleringsgrupper.
- Eier av fartøy som det overføres kvote fra kan ikke delta i fisket etter samme art i åpne reguleringsgrupper med et annet fartøy.
- Kvoter på hval, sel og kongekrabbe kan ikke utveksles.
- Overføring av kvoter kan kun gjøres mellom fartøy som begge har hjemmelslengde under 10 m, mellom 10 og 14,99 m, mellom 15 og 20,99 eller mellom 21 og 27,99 m. Det kan gjøres unntak i fiskeri som er regulert med andre størrelsesgrupper.
- For utveksling av kvote for torsk, hyse og sei må begge fartøyene ha vært registrert i samme fylke i minst ett år.
- Utvekslingen gjelder for ett kalenderår.
- Kvoten for hvert fiskeslag kan ikke utveksles fra ett fartøy i mer enn tre av fem år. Imidlertid lempes det ikke på reglene i deltagerloven om at fartøy må benyttes til ervervsmessig fiske minst tre av fem år.
- Et fartøy kan ikke tildeles mer enn det dobbelte av fartøyets egen kvote gjennom driftskvoter.

4.2.4 Strukturkvoter havflåten

Gjennom forskrift 4. mars 2005 om strukturkvoteordning mv. for havfiskeflåten, fikk havfiskeflåten tilgang til en strukturkvoteordning som erstattet tidligere enhetskvoteordninger.

Strukturkvoteordningen tillater som for kystflåten overføring av kvoter for enkelte fiskeslag fra et fartøy til et annet, eller fra et fartøy til flere andre fartøy. Tabell 4.4 Grupper og fiskeslag strukturkvoter viser hvilke grupper og fiskeri ordningen gjelder for.

Det stilles flere vilkår for å benytte strukturkvoteordningen.

- Både avgivende og mottakende fartøy må ha konsesjon eller deltageradgang i det aktuelle fiskeri.
- Avgivende fartøy kondemneres.
- Strukturkvotene tildeles for ett år av gangen.
- Alle tilleggskonsesjoner må oppgis.

For fartøyene som hadde benyttet seg av de tidsbegrensede enhetskvotene, ble det innført en frivillig overgangsordning der strukturkvoten ble avkortet med 7 % eller 5 % per år fartøyet hadde benyttet enhetskvoten, avhengig av varigheten på enhetskvoten.

For fartøy i torsketrålgruppen gjelder en del spesielle begrensninger:

- Tildeling av strukturkvote til fabrikktrålere fordrer at fartøyet som tas ut driver ombordproduksjon eller fryser fangsten om bord.
- Det kan ikke tildeles strukturkvote til fartøy registrert i Sør-Norge på grunnlag av uttak av fartøy som pr. 1.1.1996 var registrert i Nord-Norge. Forbudet gjelder ikke ombordproduserende fartøy.
- Et rederi eller sammenslutning av rederi kan ikke tildeles mer enn ni strukturkvoter, med mindre Fiskeri- og kystdepartementet gir tillatelse.
- Det kan ikke tildeles mer enn tre kvotefaktorer, inkludert fartøyets egen kvote, til ett fartøy. Denne begrensningen gjelder det enkelte fiskeslag.

For fartøy i ringnotgruppen gjelder også en del begrensninger:

Tabell 4.4 Grupper og fiskeslag strukturkvoter

Tillatelse	Fiskeri
Torsketrål	Torsk, hyse og sei nord for 62° N
Ringnot	NVG-sild, nordsjøsild, makrell, lodde, brisling og kolmule[1]
Reketrål ved Grønland	Reke ved Grønland
Seitrål	Sei nord for 62° N og sør for 62° N
Konvensjonell på eller over 28 m	Torsk, hyse og sei nord for 62° N
Industritrål	Makrell, lodde, NVG-sild, nordsjøsild og industrifisk

[1] Gjelder fartøy med kolmuletråltillatelse

- Strukturkvoten avkortes avhengig av hvor fartøyene er registrert
  - 5 % dersom uttatt og gjenværende fartøy er registrert i region A
  - 15 % dersom uttatt og gjenværende fartøy er registrert i region B
  - 5 % dersom uttatt fartøy er registrert i region B og gjenværende i region A
  - 40 % dersom uttatt fartøy er registrert i region A og gjenværende i region B
- Det kan ikke tildeles mer enn en kvote tilsvarende en basiskvote på 650 tonn, inkludert fartøyets egen kvote, for fiskeslag som reguleres ved basiskvoter. For øvrige fiskeslag kan det ikke tildeles mer enn en kvote tilsvarende to fartøy- eller maksimalkvoter, inkludert fartøyets egen kvote.

Region A er her Nord-Norge og Trøndelagsfylkene, mens region B er de øvrige fylkene. I denne forbindelse er det registreringen 1.1.1996 som gjelder.

For fartøyene med adgang til fiske med reketrål ved Grønland gjelder følgende begrensninger:
- Strukturkvote kan ikke tildeles fartøy registrert i Sør-Norge som følge av uttak av fartøy registrert i Nord-Norge med mindre minst 2/3 av kvoten tildeles fartøy registrert i Nord-Norge.
- Ett fartøy kan ikke tildeles mer enn 10 % av totalkvoten.

For fartøy med seitrålkonsesjon kan et rederi eller sammenslutning av rederi ikke tildeles mer enn 20 % av gruppekvoten for de enkelte fiskeri. Det kan heller ikke tildeles mer enn 2 kvotefaktorer for sei nord for 62° N og 2,5 kvotefaktorer for sei sør for 62° N til ett fartøy.

For fartøyene med adgang i gruppen konvensjonelle fartøy på eller over 28 m gjelder følgende begrensninger:
- Dersom det tildeles strukturkvote til fartøy registrert i Sør-Norge med basis i uttak av fartøy registrert i Nord-Norge skal kvoten avkortes med 20 %. Dato for registrering er her 1.1.2000.
- Et rederi eller sammenslutning av rederi kan ikke tildeles mer enn 10 % av gruppekvoten.
- Det kan ikke tildeles mer enn tre kvotefaktorer for torsk og hyse og to kvotefaktorer for sei, inkludert fartøyets egen kvote, til ett fartøy

Fartøy i industritrålgruppen kan heller ikke tildeles mer enn 10 % av gruppekvotene i de enkelte fiskeriene fartøyene deltar i. Maksimal kvote er 630 basistonn eller to fartøy- eller maksimalkvoter.

Kapittel 5
Fiskeflåten – status og historikk

5.1 Flåtesegmenter og antall fartøy

De aller fleste norske fiskerier er lukkede og forvaltes gjennom fisketillatelser og kvoter. Fisketillatelsene er ofte definert ut fra fartøyets lengde og det fiskeredskap som benyttes. Den norske fiskeflåten består av en rekke flåtesegmenter som tildeles en gruppekvote, altså gruppens andel av den norske totalkvoten.

Dette delkapitlet skal gi en grov oversikt over sentrale utviklingstrekk i fiskeflåten i form av antall fisketillatelser og fartøy og utviklingen i fiskeflåtens alder. Oversikten vil deles opp etter fisketillatelser. Tabellene vil også presentere antall deltageradganger/konsesjoner innenfor hvert fiskeri. Fartøyene har i stor grad tillatelse til å fiske på flere bestander og med flere redskaper. De kan dermed opptre innenfor flere av de presenterte segmentene. Deltageradganger som på opptellingstidspunktet er registrert for salg eller utskiftning inngår ikke i oversikten.

I Lov om saltvannsfiske og de årlige forskriftene som regulerer fisket deles fiskeflåten inn i grupper. Disse er gjenstand for varierende krav til deltagelse i fisket, og tildeles varierende kvoter. Denne gruppeinndelingen presenteres i tabell 5.1, og benyttes videre.

Mange av fartøyene i kystfiskeflåten har adgang til å delta innen flere av disse fiskeriene. Det finnes en rekke ulike kombinasjoner, og bare et utvalg er fremstilt i tabell 5.2 Kombinasjoner av deltageradganger helårsdrevne fartøy i kystflåten 2004. Blant de mindre fartøyene har de fleste bare tillatelse til fiske innen Gruppe I i fisket etter torsk, hyse og sei. Blant de større fartøyene er det mer vanlig med kombinasjoner av tillatelser innen bunn- og pelagiske fiskeri.

Tildeling av kvote til fartøy gjøres som regel etter fartøyets hjemmelslengde. Hjemmelslengden kan være forskjellig fra fartøyets faktiske lengde. Grunnen til dette er at hjemmelslengden reflekterer fartøyets faktiske lengde en gitt dato, kalt skjæringsdato. Skjæringsdatoene kan være forskjellige fra fiskeri til fiskeri. Eksempelvis er skjæringsdato i fisket etter torsk 21. desember 1998, mens den for fiske etter sei og hyse er 1. november 2002. Fartøyet kan siden da ha blitt ombygget eller skiftet ut med et nybygg. Deltageradgangen kan også ha blitt overført til et annet fartøy.

I de følgende delkapitler presenteres historikk over lukking, antall fartøy med deltageradgang og gjennomsnittsalder på fartøyene innen et utvalg fiskeri i både kyst- og havflåten. En kortere oversikt over fartøyene innen flere fiskeri er gitt i vedlegg 3. Innføringen av de fleste adgangsbegrensningene er begrunnet ut fra hensynet til samsvar mellom fangstkapasitet og ressursgrunnlag. Lukkingen av kystflåtens fiske etter nordsjøsild ble imidlertid gjort uten at ressurssituasjonen tilsa at behovet var akutt. Lukkingen ble hovedsakelig ansett å ha fordelingsmessig effekt, og betydning i forhold til innføringen av strukturkvoteordningen.

5.1.1 Konvensjonelle fartøy < 28 m

Konvensjonelle fartøy < 28 m er deltageradgangen som regulerer hvilke fartøy i kystflåten som kan fiske torsk, hyse og sei nord for 62 grader nord. Fartøyene som har adgang til å delta i dette adgangsbegrensede fiskeriet kalles Gruppe I. Dagens Gruppe I ble opprettet i 2003 ved at man inkluderte gruppene som hadde tillatelse til å fiske hyse og sei i det adgangsbegrensede fisket etter torsk. For å få innpass i Gruppe I stilte man krav om at fartøyet hadde adgang i foregående Gruppe I, eller hadde fisket ulike kombinasjoner av torsk, hyse og sei ett av årene i perioden 1999 til 2001.

Den første adgangsbegrensningen i fisket etter torsk for kystfiskeflåten ble innført for året 1990 som et resultat av ressurskrisen man opplevde i 1989. Derfor er 1990 valgt som utgangspunkt i fremstillingen av den historiske utviklingen. Også da ble det stilt krav om at fartøyet måtte ha fisket en viss mengde torsk i en foregående periode. Fartøyene som ikke tilfredstilte dette kravet fikk delta i en maksimalkvoteregulert gruppe, som i dag kalles Gruppe II. Gruppe II fisker på egne gruppekvoter og deltagelsen i denne gruppen er åpen, gitt at man antar å ha fiske som hovedinntekt.

Tabell 5.3 Antall deltageradganger i Gruppe I viser utviklingen i antall deltageradganger fordelt

Tabell 5.1 Fartøygrupper i kystflåten

Fiskeri	Redskap	Lengde
Torsk/hyse/sei N62°N	Konvensjonelle	< 10 m
		10 – 14,9 m
		15 – 20,9 m
		21 – 27,9 m
		Gruppe II
NVG-sild	Snurpenot / Garn	< 27,5 m
	Landnot/garn	Åpent
Makrell	SUK	21,35 – 27,5 m
	Snurpenot	13 – 21,35 m
	Snurpenot	< 13 m
	Garn / snøre	< 27,5 m
		Gruppe II
Reke sør for 62°N	Trål	≥11 m
Nordsjøsild	SUK	21,35 - 27,5 m
	Kyst	< 21,35 m
		Gruppe II
Sei sør for 62°N	Snurpenot	13 - 27,5 m
	Snurpenot	Åpent < 13 m
Torsk sør for 62°N	Konvensjonelle	< 28 m
		Gruppe II
Seinot N62°N	Snurpenot	Åpent < 13 m
	Snurpenot	13 - 27,5 m

på hjemmelslengde i perioden 1990 til 2006. Fisket ble lukket fra 1990, og antallet pr. 1. januar 1990 representerer de som opprinnelig tilfredsstilte kriteriene for deltagelse. Antallet ble imidlertid økt noe gjennom to nye tildelingsrunder senere på året. For lengdegruppene under 21 m viser utviklingen fra 1997 en jevn nedgang i antall, mens det spesielt for den største gruppen er økning i antall adganger frem til 2005. Fra 2005 til 17. februar 2006 har antallet falt betraktelig i de to største lengdegruppene.

Det er flere grunner til at antallet endres. Den viktigste årsaken til nedgang er at det flere år ble stilt krav om en viss aktivitet i fisket for å opprettholde adgangen. I tillegg er det de siste årene tatt ut fartøy gjennom strukturkvote- og kondemnerings-

Tabell 5.2 Kombinasjoner av deltageradganger helårsdrevne fartøy i kystflåten 2004

Deltageradgang	< 10 m	10 – 15 m	15 – 21 m	21 – 28 m	Totalt
Gr I	270	576	129	16	991
Gr I + Makrell	7	64	3	1	75
Gr I + NVG	1	40	22	24	87
Gr I + NVG + Seinot N		12	24	55	91
Som over + Makrell + Nordsjøsild			12	16	28
Gr I + NVG + Makrell	1	21	6		28

Tabell 5.3 Antall deltageradganger i Gruppe I

Hjemmelslengde	01.01.90	01.01.97	01.01.03	01.01.05	17.02.06
0-9,99 m	1872	1163	880	782	719
10-14,99 m	898	1329	1250	1221	1192
15-20,99 m	323	406	363	332	278
21-27,99 m	96	136	165	169	125
Totalt	3189	3034	2658	2504	2314

Tabell 5.4 Gjennomsnittlig alder for fartøy i Gruppe I

Hjemmelslengde	01.01.90	01.01.97	01.01.03	01.01.05	17.02.06
0-9,99	15,3	21,4	24,3	24,9	25,2
10-14,99	18,4	21,3	23,1	24,0	24,7
15-20,99	24,0	30,9	33,8	33,6	31,7
21-27,99	21,6	24,1	23,8	23,9	22,3
Totalt	17,2	22,7	25,0	25,5	25,6

ordningen. Frem til 1998 var ressurssituasjonen stigende og myndighetene lot fartøy som ble skiftet ut med større få kvoterettigheter i form av hjemmelslengde etter fartøyets faktiske lengde. Dette har bidratt til at antall fartøy i de største gruppene faktisk økte frem til 2003. Fylkesvis utvikling i de samme lengdegruppene er vist i vedlegg 3.

I Fiskeridirektoratets merkeregister er byggeår for både skrog og hovedmotor registrert. Utvalget antar at skrogets byggeår gir den beste indikasjonen på moderniteten i flåten, og benytter dette parameteret i beregninger av gjennomsnittlig alder i flåtegruppene. Forhold som vedlikeholdsstatus og ombygginger vil følgelig ikke reflekteres i beregningene.

Aldersutviklingen for fartøyene i Gruppe I er vist i tabell 5.4 Gjennomsnittlig alder for fartøy i Gruppe I . Oversikten viser at det for alle lengdegruppene, unntatt den største, har vært en kraftig økning i gjennomsnittsalderen frem mot 2003. Økningen har stabilisert seg noe etter 2003, og for de to største gruppene har alderen falt noe. Den fylkesvise utviklingen er vist i vedlegg 3.

Fartøy som ikke tilfredstilte vilkårene for å komme med i gruppe I, kan i dag få adgang til å fiske torsk, hyse og sei i gruppe II. Vilkårene for deltagelse er at eieren må være registrert i fiskermanntallet og fartøyet må være registrert i merkeregisteret. Det er ikke tillatt for en eier å ha både gruppe I- og gruppe II-fartøy. Deltagelsen i torskefiskets Gruppe II er vist i tabell 5.5 Antall deltagende fartøy i torskefiske Gruppe II. Deltagelsen varierte mye i perioden fra 1990 til 2000, men har fra 2000 til 2005 falt til om lag 2600 fartøy. Nedgangen har i stor grad funnet sted blant de minste fartøyene.

5.1.2 Norsk vårgytende sild – kystgruppen

For å delta i kystgruppens fiske etter NVG-sild kreves det at fartøyet er under 27,5 m. Gruppen ble lukket først i 2002, da eier av fartøyet måtte ha deltatt i fisket med not eller snurrevad i ett av årene 1998, 1999, 2000 eller før 24. september 2001 for å få adgang i 2002. Også eiere av fartøy under bygging eller ombygging som ikke hadde fisket sild i

Tabell 5.5 Antall deltagende fartøy i torskefiske Gruppe II

Hjemmelslengde	1990	1997	2000	2003	2005
< 8 m	2575	1553	1852	1489	1050
8-9,9 m	804	1044	1228	1160	1120
10-14,99 m	245	313	431	391	424
> 15 m	55	25	42	32	17
Totalt	3679	2935	3553	3072	2611

Tabell 5.6 Antall deltageradganger og gjennomsnittlig alder NVG-kystgruppen

	Ant. deltageradganger			Gjennomsnittlig alder		
Hjemmelslengde	01.01.03	01.01.05	17.02.06	01.01.03	01.01.05	17.02.06
0 – 9,99 m	44	21	28	24,5	25,5	25,4
10 - 14,99 m	186	167	197	18,3	18,9	19,8
15 – 20,99 m	118	109	85	28,3	27,6	28,2
21 – 27,99 m	199	208	154	25,0	25,8	22,5
Totalt	547	505	464	23,4	23,9	22,6

referanseperioden, men som hadde lagt dette inn i driftsgrunnlaget, kunne få deltageradgang gjennom dispensasjon.

For å få delta i fisket etter NVG-sild i 2005, ble det stilt krav om at fartøyet skulle ha fisket og levert fangst i minst ett av årene 2002, 2003 eller før 1. juli 2004. Dette kravet hadde ikke blitt stilt tidligere etter lukkingen i 2002, og medførte at mange fartøy mistet adgangen til å delta. Fiskeri- og kystdepartementet bestemte imidlertid senere at fartøy som hadde adgang i 2004 og fortsatt hadde samme eier som før 1. juli 2004, skulle få delta i 2006. Dette innebar at mange av deltageradgangene som hadde falt ut ble retildelt.

Mens det innen Gruppe I-fisket etter torsk, hyse og sei nord for 62°N er separate gruppekvoter for hver av lengdegruppene er det bare en gruppekvote for NVG-sildefisket, slik at inndelingen i lengdegrupper i oversikten bare illustrerer fordelingen av flåten med hensyn på størrelse.

Tabell 5.6 Antall deltageradganger og gjennomsnittlig alder NVG-kystgruppen viser utviklingen i antall deltageradganger og gjennomsnittlig alder i kystgruppens fiske etter NVG-sild. Siden 2003 har antall deltageradganger falt fra 547 til 465. Nedgangen i perioden er størst for den minste flåten, men også de største har hatt sterk nedgang. For fartøyene mellom 10 og 15 m har antallet steget noe. Dette har sammenheng med de varierende kriteriene for adgang i fiske, som beskrevet ovenfor. Den fylkesvise utviklingen er vist i Vedlegg 3. I samme periode har alderen på fartøyene sunket fra 23,4 til 22,6 år.

5.1.3 Makrell – kystgruppen

Fisket etter makrell var åpent for fartøy under 21,35 m frem til 1997. Fra 1997 startet en gradvis lukking av adgangen, og i dag er det kun Gruppe II som er åpen. Fartøyene i denne gruppen er maksimalkvoteregulerte, med 5 tonn per fartøy.

Fisket deles inn i fartøygrupper etter både lengde og redskap som hver har sine gruppekvoter. For fartøy som fisker med not er det delt inn i to grupper; under 13 m og mellom 13 og 21,35 m lengde. Antall deltageradganger og gjennomsnittlig alder fra 2003 til 2006 er presentert i Tabell 5.7 Antall deltageradganger og gjennomsnittlig alder kystmakrell med not. Oversikten viser nedgang i antallet i den minste og største lengdegruppen, mens den mellomste har vært stabil. Alderen på fartøyene har gått opp for de to minste gruppene, mens den for de største har gått kraftig ned.

Fartøy som fisker med garn og snøre er ikke delt videre inn i lengdegrupper reguleringsmessig. Antall deltageradganger fra 2003 til 2006 i denne gruppen er presentert i Tabell 5.8 Antall deltageradganger kystmakrell garn/snøre.

Tabell 5.7 Antall deltageradganger og gjennomsnittlig alder kystmakrell med not

	Ant deltageradganger			Gjennomsnittlig alder		
Hjemmelslengde	01.01.03	01.01.05	17.02.06	01.01.03	01.01.05	17.02.06
0 - 12,99 m	194	179	171	20,5	21,3	22,1
13 - 14,99 m	25	25	25	19,0	20,9	22,2
15 - 21,35 m	70	67	53	26,1	25,6	21,2
Totalt	289	271	249			

Tabell 5.8 Antall deltageradganger kystmakrell garn/snøre

Hjemmelslengde	01.01.03	01.01.05	17.02.06
0 - 9,99 m	62	52	38
10 - 14,99 m	174	190	182
15 - 21,35 m	34	33	33
Totalt	270	275	253

Tabell 5.9 Antall deltageradganger for reketrål sør for 62°N

	01.01.03	01.01.05	17.02.06
11 - 14,99	95	83	75
15 - 20,99	49	50	45
21 - 27,99	26	42	43
Totalt	170	175	163

5.1.4 Reke sør for 62°N

Frem til 1980 ble alt rekefiske for fartøy over 50 BRT (brutto registertonn) regulert med en konsesjonsordning. Denne ordningen ble opphevet for rekefiske sør for 62°N i 1980 mot fiskerorganisasjonenes anbefaling. I 1992 ble det innført totalkvote for reke i Skagerrak og Nordsjøen. Denne deles mellom Norge, Sverige og Danmark og har variert mellom 13.000–18.800 tonn frem til i dag.

I 1998 ble det innført begrensning i adgangen til å delta i rekefisket sør for 62°N for fartøy over 11 m. Gruppen er ikke videre delt inn i størrelsesgrupper. Samtidig ble det innført et reguleringsopplegg med like maksimalkvoter for deltagende fartøy. Denne fordeles over tre perioder i året. Fisket har i tillegg vært regulert av salgslagene av markedshensyn.

Kvoteutnyttelsen varierer mellom fartøyene og fisket er følgelig sterkt overregulert. Som regel er maksimalkvoten økt eller opphevet i de respektive perioder, slik at fartøyene ikke er spesielt begrenset av maksimalkvoten. Dette skulle tilsi at overkapasiteten ikke manifesterer seg i de samme problemene som i andre fiskeri. Utfordringen for denne flåten er i større grad knyttet til å tilpasse tilbudet av reker til etterspørselen etter ferske kokte reker.

Utviklingen i antall deltageradganger fra 2003 til 2006 er vist i tabell 5.9 Antall deltageradganger for reketrål sør for 62°N. Totalantallet er rimelig stabilt i perioden, men spesielt i den minste størrelsesgruppen har antallet fartøy falt, og det er blitt vesentlig flere i den lengste gruppen. Fartøyene har høy gjennomsnittsalder, om lag 31 år pr. 17. februar 2006.

5.1.5 Havflåten

De ulike reguleringsgruppene i havfiskeflåten har blitt gradvis lukket over en lang tidsperiode. Konsesjonsordningen for bunntrål ble etablert i 1951, og var en oppfølging av trålerlovene av 1936 og 1939. En tilsvarende lukking av ringnotflåten ble innført i 1970, først i form av en registreringsstopp og deretter en ordinær konsesjonsordning fra 1973. I dag er alle gruppene i havfiskeflåten lukket, hovedsakelig gjennom konsesjonsordninger.

Utviklingen i antall fisketillatelser og gjennomsnittsalder for fartøyene i utvalgte grupper i havfiskeflåten fra 1990 til 2006 er presentert i tabell 5.10 Antall tillatelser og gjennomsnittsalder i havfiskeflåten. For alle gruppene er antall fartøy betydelig redusert i perioden. Torsketrål og konvensjonelle fartøy på eller over 28 m er om lag halvert, mens ringnot er noe mindre redusert. For industritrålgruppen finnes det ikke sammenlignbare tall tilbake til 1990, på grunn av ulike avgrensninger av konsesjonsordningene. Dagens industritrålgruppe ble etablert samtidig med at den fikk tilgang til enhetskvoter i 2002, og er kraftig redusert fra da.

Fartøyenes gjennomsnittsalder har vært stabil for konvensjonelle på eller over 28 m, gått noe opp for torsketrålerne og redusert for ringnot og industritrål.

Tabell 5.10 Antall tillatelser og gjennomsnittsalder i havfiskeflåten

	Antall tillatelser				Gjennomsnittsalder			
Fylke	01.01.90	01.01.03	01.01.05	17.02.06	01.01.90	01.01.03	01.01.05	17.02.06
Konv ≥ 28 m	85	52	42	42	17,8	17,9	17,4	18,4
Torsketrål	132	87	71	61	14,1	19,3	19,4	18,3
Ringnot	104	94	86	84	25,6	18,4	14,4	15,3
Industritrål		55	52	40		25,8	24,5	21,1

5.2 Bruken av strukturordningene

De ulike strukturordningene som ble innført under regjeringen Bondevik II har, som introdusert i kapitlet der ordningene ble beskrevet, fungert i noe ulik tid. I dette delkapitlet gis en oversikt over antall fartøy som har benyttet seg av ordningene, og samtidig hvor mange deltageradganger og konsesjoner som er oppgitt gjennom ordningene. Resultatene bygger på data fra Fiskeridirektoratet pr. 20. februar 2006.

5.2.1 Kondemnering gjennom strukturfondet

Kondemneringsordningen gjelder for kystflåten under 15 m lengde og har fungert fra 1. juli 2003. Ordningen skal virke frem til 30. juni 2008. Innovasjon Norge bevilges rammer fra strukturfondet, og administrerer ordningen. Bevilgningene fra fondet var i 2003 35,7 mill kr, i 2004 og 2005 70 mill kr.

Bruken av bevilgningene er vist i tabell 5.11 Kondemnerte fartøy/deltageradganger fordelt fylkesvis 1.7.03 – 1.1.06. Resultatene viser at det fra 1. juli 2003 til til 1. januar 2006 ble kondemnert 238 fartøy med til sammen 266 deltageradganger. Hovedtyngden ligger naturlig nok innenfor torskefiskeriene, men også silde- og makrelltillatelser er falt bort. De fleste kondemnerte fartøyene hørte hjemme i Nord-Norge.

Tabell 5.12 Noen oppgitte deltageradganger 1.7.03 – 1.1.06 fordelt på hjemmelslengde viser hvordan enkelte av disse oppgitte deltageradgangene fordeler seg på fartøyets hjemmelslengde. Størstedelen av adgangene innen torskefiskeriet er under 10 m, mens det innenfor NVG-sild og makrell er mer jevnt fordelt over og under 10 m.

Til sammen er det tatt ut 266 deltageradganger gjennom kondemneringsordningen. Av totalt 3213 deltageradganger pr. 1. januar 2003 under 15 m lengde vil dette si at ca. 8 % av adgangene er tatt ut.

I tabell 5.13 Andel deltageradganger uttatt gjennom kondemneringsordningen pr. 17.2.06 i forhold til registrerte deltageradganger pr. 1.1.03. er det beregnet hvor store andeler av deltageradgangene som er tatt ut i de forskjellige fiskeri. Utgangspunktet er her antall deltageradganger pr. 1. januar 2003 med hjemmelslengde under 15 m i det enkelte fylke, og man må være oppmerksom på at resultatene ikke tar hensyn til om det er sluppet til flere aktører i perioden.

Andelen uttatte varierer fra 4 % i gruppen makrellnot 13 – 15 m til 12 % i gruppen makrellnot < 13 m. For Gruppe I < 15 m og NVG < 15 m er andelen uttatte på henholdsvis 8 og 6 %. Andelen kondemnerte fartøy varierer også noe i forhold til landsdel. Dersom det er systematiske forskjeller i

Tabell 5.11 Kondemnerte fartøy/deltageradganger fordelt fylkesvis 1.7.03 – 1.1.06

						Makrell not		Makrell konv. redskap			
Fylke	Ant. fartøy	Konv<28m torsk/ hyse/sei	Konge-krabbe	NVG-sild Kystnot	Nordsjø-sild Kystnot	< 13m	13 – 21,35m	< 13m	13 – 21,35m	Kystreke Sør	Annet
Finnmark	54	54	8								1
Troms	38	38	1								
Nordland	70	69		3		2					
Nord-Trøndelag	10	10									
Sør-Trøndelag	1	1									
Møre og Romsdal	16	7		2		2		5			
Sogn og Fjordane	6	1		2	1	4			1		
Hordaland	25			6	3	15	1	5		2	1
Rogaland	11			2	1	1		3		7	
Agder/ Skagerrak	7							4	1	2	
Totalt	238	180	9	15	5	24	1	17	2	11	2

Tabell 5.12 Noen oppgitte deltageradganger 1.7.03 – 1.1.06 fordelt på hjemmelslengde[1]

			Makrell not		Makrell konv.	
Hjemmels-lengde (m)	Konv. fart < 28 m	NVG-sild < 27,5m	<13m	13 – 21,35m	<13 m	13 – 21,35m
4	1					
5	6					
6	4					
7	27		1			
8	36	5	4		3	
9	48	1	5		7	
10	31	3	9		2	
11	8		2		3	
12	6	3	3		2	
13	6	2		1		
14	7	1				2
Sum	180	15	24	1	17	2

[1] Hjemmelslengden i gruppen konvensjonell < 28 m er for torsk.

andelen fartøy som kondemneres mellom regioner vil dette medføre forskyvninger av kvoteandel. Andelen uttatte deltageradganger er i Nord-Norge noe høyere innen torskefiske, kongekrabbe og makrellnot < 13 m. I Sør-Norge er det tatt ut relativt flere adganger innen NVG-sild, nordsjøsild, makrellnot 13–14,99, makrell konvensjonell og kystreke.

5.2.2 Strukturkvoteordningen i kystflåten

Strukturkvoteordningen for kystflåten mellom 15 og 27,99 m lengde har vært tilgjengelig for fiskeflåten fra 1. januar 2004. Tabell 5.14 Uttatte fartøy og utveksleide deltageradganger i medhold av strukturkvoteordningen pr 15.3.06 presenterer de foreløpige resultatene fra strukturkvoteordningen gjennom antall fartøy som er tatt ut av fiske og det antall deltageradganger som er oppgitt og overført til et annet fartøy som strukturkvote. Totalt 206 far-

Tabell 5.13 Andel deltageradganger uttatt gjennom kondemneringsordningen pr. 17.2.06 i forhold til registrerte deltageradganger pr. 1.1.03.

					Makrell not		Makrell konv. redskap		
Fylke	Konv < 28m torsk/ hyse/sei	Konge-krabbe	NVG-sild Kystnot	Nordsjøsild Kystnot	< 13m	13 – 14,99m	< 13m	13 – 14,99 m	Kystreke Sør
Finnmark	11 %	6 %							
Troms	9 %	10 %							
Nordland	9 %		5 %		18 %				
Nord-Trøndelag	16 %								
Sør-Trøndelag	1 %								
Møre og Romsdal	4 %		8 %		15 %		10 %		
Sogn og Fjordane	4 %		10 %	33 %	27 %			33 %	
Hordaland			13 %	8 %	13 %	25 %	26 %		25 %
Rogaland			8 %	7 %	4 %		7 %		27 %
Agder/Skagerrak							6 %	8 %	3 %
Totalt	8 %	5 %	6 %	8 %	12 %	4 %	8 %	4 %	12 %
Nord-Norge	9 %	6 %	3 %	0 %	17 %	0 %	0 %	0 %	0 %

Tabell 5.14 Uttatte fartøy og utvekslede deltageradganger i medhold av strukturkvoteordningen pr 15.3.06

Fylke	Ant. fartøy	Hjemmels-lengde (m)	Konv. fartøy < 28m Nord	Konv. fartøy < 28m Sør	NVG - kystnot	Sei not Nord	Sei not Sør	Kyst-makrell not 13 - 21,35 m	SUK	Kyst-makrell konv. 13 - 21,35 m	Kyst - reketrål	Nordsjø-sild not < 21,35m
Finnmark	30	15 - 20,99	20		6	4					1	
		21 - 27,99	10		10	8			1			
Troms	30	15 - 20,99	16		5	2				1	1	
		21 - 27,99	12		14	2					1	
Nordland	75	15 - 20,99	50		18	9					1	
		21 - 27,99	19		38	7					1	
Trøndelag	7	15 - 20,99	2		2	1		1				
		21 - 27,99	2		5	1						
Møre og	29	15 - 20,99	7		9	1		7				2
Romsdal		21 - 27,99	5		15	2	1	3			3	4
Sogn og	22	15 - 20,99	4	1	6	2	3	7				4
Fjordane		21 - 27,99	7	1	14	5	1	5			4	5
Hordaland	8	15 - 20,99			5		1	1			1	2
		21 - 27,99			3							
Rogaland/ Agder	5	15 - 20,99	1		1					1	2	
Østlandet		21 - 27,99									2	
Totalt	206		155	2	151	44	6	24	1	2	17	17

tøy er tatt ut av fiske gjennom ordningen. Disse fordeler seg med hovedvekt på fartøy mellom 15 og 20,99 m hjemmehørende i Nord-Norge. Det er en vesentlig større balanse mellom uttatte tillatelser i torskefiskeriene og pelagiske arter enn for kondemneringsordningen. Til sammen er kvoter knyttet til 420 deltageradganger overført til andre fartøy som strukturkvoter.

Tabell 5.15 Andel deltageradganger uttatt i medhold av strukturkvoteordningen pr. 15.3.06 i forhold til antall registrerte deltageradganger per 1.1.03. viser andeler av deltageradgangene pr. 1. januar 2003 som er tatt ut gjennom strukturkvoteordningen. Som for kondemneringsordningen tar ikke beregningene hensyn til at antall deltageradganger kan ha økt i perioden. Den fylkesvise fordelingen påvirkes også ved at fartøy selges mellom fylker, og tilhørigheten til den avgitte fisketillatelsen kan dermed bli forskjellig fra registreringen pr. 1. januar 2003. Dette er spesielt fremtredende for kystreketrål sør for 62° N i Nord-Norge, og det er valgt å ikke presentere beregninger av andelene i tabellen (IB – ikke beregnet).

Totalt sett er om lag 31 % av deltageradgangene tatt ut. Dette gjennomsnittet skjuler store forskjeller mellom gruppene. Mens seinot sør for 62° N er redusert med 10 % er gruppen som fisker NVG-sild redusert med 48 %. Resultatene for spesielt NVG- og nordsjøsild må ses i sammenheng med at disse fiskeriene ble lukket kort tid før 1. januar 2003, og at det ble sluppet flere fartøy inn i fisket etter samme dato. For en mer stabil gruppe som Gruppe I viser resultatene en reduksjon i antall fartøy på 29 %.

Den geografiske fordelingen av utatte fartøy varierer også mellom Nord- og Sør-Norge. I torskefisket er det forholdsvis jevnt mellom landsdelene, mens det i NVG-sild, seinot sør og makrellnot er tatt ut relativt flere fartøy i sør. I nord er det tatt ut flere fartøy i fisket etter sei med not nord for 62° N og i SUK-gruppen.

Det er som forklart i beskrivelsen av ordningen knyttet regionale begrensninger til utvekslingen av strukturkvote for torsk, hyse og sei nord for 62° N. Dette betyr ikke nødvendigvis at det ikke finner sted regionale forskyvninger, ettersom fartøyeier kan flytte med fartøyet mellom fylker, og etter ett år selge fartøyet. Resultatene viser imidlertid at utvekslingen i stor grad skjer innen et fylke, og bare unntaksvis flyttes kvoter mellom fylker.

Dette gjelder også i stor grad for øvrige fisketillatelser, selv om det for disse er flere kvoter som overføres mellom fylker. Oversikt over strukturkvotetransaksjoner mellom fylker er gitt i vedlegg 4, figur 4.1 Overføring av strukturkvoter mellom fylker.

Tabell 5.15 Andel deltageradganger uttatt i medhold av strukturkvoteordningen pr. 15.3.06 i forhold til antall registrerte deltageradganger per 1.1.03.

Fylke	Hjemmels-lengde (m)	Konv. fartøy < 28m Nord	NVG - kystnot	Sei not Nord	Sei not Sør	Kystmakrell not 13–21,35 m	Kystreke-trål
Finnmark	15 - 20,99	34 %	55 %	44 %			IB
	21 - 27,99	48 %	53 %	47 %			
Troms	15 - 20,99	28 %	29 %	17 %			100 %
	21 - 27,99	44 %	54 %	11 %			IB
Nordland	15 - 20,99	25 %	35 %	35 %			IB
	21 - 27,99	27 %	48 %	18 %			IB
Trøndelag	15 - 20,99	25 %	25 %	50 %		25 %	
	21 - 27,99	25 %	50 %	17 %			
Møre og	15 - 20,99	33 %	129 %	14 %		88 %	
Romsdal	21 - 27,99	31 %	60 %	15 %	17 %	27 %	100 %
Sogn og	15 - 20,99	44 %	55 %	33 %	38 %	50 %	
Fjordane	21 - 27,99	47 %	67 %	36 %	7 %	45 %	IB
Hordaland	15 - 20,99		50 %		13 %	17 %	50 %
	21 - 27,99		25 %				
Rogaland/Agder	15 - 20,99	20 %	33 %				5 %
Østlandet	21 - 27,99						9 %
Totalt		29 %	48 %	25 %	10 %	34 %	23 %
Nord-Norge		29 %	45 %	26 %			IB
Sør-Norge		31 %	53 %	22 %	14 %	39 %	16 %

5.2.3 Driftsordningene for kystflåten

Driftsordningen trådte i kraft samtidig med strukturkvoteordningen for kystflåten. Mens strukturkvotene for kystflåten medførte permanent overføring og avkorting i kvoten, muliggjorde driftsordningen kortsiktig overføring av kvote uten avkorting. Driftsordningen skulle gi fartøyene bedret fleksibilitet og mulighet for spesialisering.

Tabell 5.16 Bruk av driftsordningen 2004 og 2005 viser i hvilken grad fartøyene har benyttet seg av driftsordningen. Det er relativt stor forskjell mellom de ulike fisketillatelsene. Mens om lag 20 % av antallet pelagiske kvoter er overført, ligger denne andelen på om lag 10 % for konvensjonelle fartøy under 28 m og seinotfartøyene. I rekefisket S62 er det bare utvekslet om lag 5 % av antallet kvoter.

5.2.4 Strukturkvoteordningen i havfiskeflåten

Den havgående delen av fiskeflåten har generelt hatt tilgang til kapasitetsreduserende virkemidler over lengre tid enn kystflåten gjennom tidligere kondemnerings- og enhetskvoteordninger. Strukturkvoter ble introdusert for flåten i april 2005, og virketiden for denne flåtegruppen har dermed vært svært kort.

Hvert fartøy i disse gruppene har en gitt kvotefaktor eller et antall basistonn. Disse definerer

Tabell 5.16 Bruk av driftsordningen 2004 og 2005

	Konv. fartøy <28m	NVG-kystnot	Seinot Nord	Kystmakrell Not. Fartøy < 90 fot	Kystmakrell < 21.35 m Garn/ snøre	Nordsjøsild. Not. Fartøy < 90 fot	Kystreke-trål
Driftskvoter 2004	201	123	38	42	42	21	5
Andel 2004	8 %	22 %	18 %	14 %	16 %	23 %	3 %
Driftskvoter 2005	253	148	20	52	70	23	8
Andel 2005	10 %	27 %	10 %	19 %	25 %	20 %	5 %

Tabell 5.17 Kvotefaktorer, basiskvoter og andel kvotetillegg fra enhetskvoter og strukturkvoter

		Sum Faktor/basiskv.			Enhetskv/ strukturkv.till.			Andel tillegg		
Tillatelse	Fiskeri	2004	2005	2006	2004	2005	2006	2004	2005	2006
Ringnot > 90 fot	Basis	37 848	37 558	36 548	6 170	6 319	5 607	14 %	14 %	13 %
Kolmuletrål	Kolmule			46,0			0,9			2 %
Torsketrål	Torsk/hyse	80,5	75,0	60,9	9,5	14,1	25,4	11 %	16 %	29 %
	Sei	93,4	88,1	70,6	6,5	11,6	30,8	6 %	12 %	30 %
Seitrål	Sei N62	10,4	10,4	8,5	2,6	2,6	3,2	20 %	20 %	27 %
	Sei S62	9,1	9,1	7,3	3,4	3,4	3,8	27 %	27 %	34 %
Konv.fartøy > 28 m	Torsk	58,8	58,8	53,3	40,3	41,5	37,4	41 %	41 %	41 %
	Hyse	53,0	53,0	48,0	43,4	44,4	39,1	45 %	46 %	45 %
Seigarn > 28 m	Sei N62	15,0	15,0	14,0	9,6	9,6	9,2	39 %	39 %	40 %
Industritrål	Nordsjøsild	7 728	7 601	5 566	2 449	2 716	4 516	24 %	26 %	45 %
	Makrell	7 874	7 747	5 712	2 449	2 716	4 516	24 %	26 %	44 %
	NVG-sild	7 476	7 350	5 557	2 439	2 706	4 463	25 %	27 %	45 %
	Lodde	7 514	7 388	5 406	2 439	2 706	4 489	25 %	27 %	45 %

hvor stor andel av gruppekvoten fartøyet tildeles. For å gi et anslag på omfanget av strukturkvoteordningen, presenteres i tabell 5.17 Kvotefaktorer, basiskvoter og andel kvotetillegg fra enhetskvoter og strukturkvoter, tilleggskvotene fra enhetskvote og strukturkvote som andel av totalt antall faktorer eller basistonn for de enkelte fiskeri som drives av havflåten.

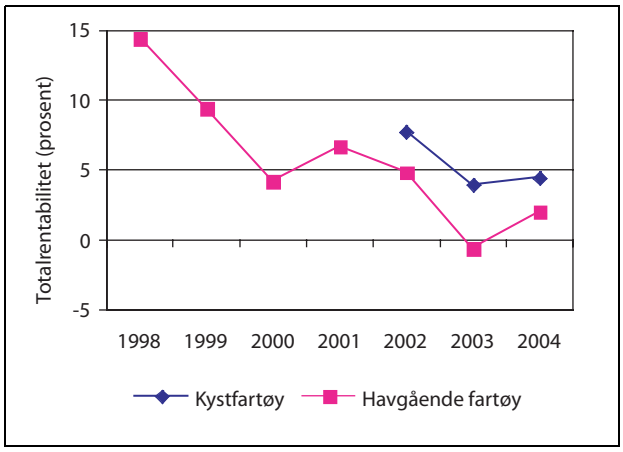
Tilleggene i 2004 og 2005 kommer i kraft av enhetskvoteordningen. I all hovedsak ble enhetskvotene konvertert til strukturkvoter for 2006. I konverteringen ble strukturkvoten avkortet etter antall år fartøyet hadde vært tildelt enhetskvote. Dette forklarer at andel tillegg faller fra 2005 til 2006 for ringnot. Bortsett fra denne avkortingseffekten viser økningen i strukturkvotetillegg fra 2005 til 2006 bruken av ordningen. Resultatene viser at ordningen spesielt har vært benyttet blant torsketrålerne, seitrålerne og industritrålerne.

5.3 Lønnsomhet i fartøysegmenter

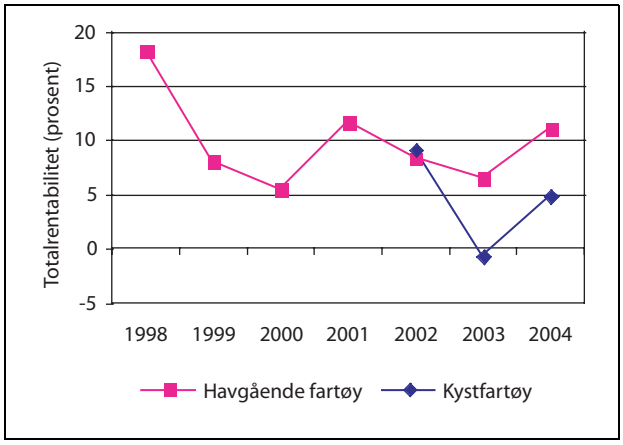
Et av de viktigste formålene med innføringen av strukturkvoteordningene var å bedre lønnsomheten i fiskeflåten. Informasjonen om svak lønnsomhet hadde man hovedsakelig fra Fiskeridirektoratets lønnsomhetsundersøkelser. Utviklingen i kystflåtens gjennomsnittsalder ga også indikasjoner på lite tilfredsstillende lønnsomhet.

Bedriftsøkonomisk lønnsomhet kan måles ved hjelp av en rekke parametere. Et allment akseptert mål, som også beregnes i Fiskeridirektoratets årlige lønnsomhetsundersøkelser, er rentabilitet på totalkapitalen som er investert i fartøyet. Dette målet forteller hvor stort resultatet fra årets drift er, målt som andel av kapitalen som er investert i fartøyet. Dette må sammenlignes mot et krav til avkastning som avhenger av risiko i bransjen.

Fiskeflåten deles i lønnsomhetsundersøkelsene inn etter hovedfiskeri, pelagisk eller bunnfisk, og kyst- eller havflåte. Figur 5.1 Totalkapitalrentabilitet 1998 – 2004 i bunnfisksektoren viser totalkapitalrentabiliteten for kyst- og havflåten i bunnfiskeriene. Resultatene for havflåten faller fra 1998 og har siden 2000 variert mellom 6 og 0 %. For kystflåten har man bare resultater fra 2002, og disse varierer mellom 8 og 4 %. Generelt kan man si at dette er relativt svake lønnsomhetstall, spesielt ettersom verdien av fartøy i stor grad er avskrevet i regnskapene på grunn av høy alder. Dette betyr at kapitalen i gjennomsnitt er vurdert svært lavt.



Figur 5.1 Totalkapitalrentabilitet 1998 – 2004 i bunnfisksektoren



Figur 5.2 Totalkapitalrentabilitet 1998 – 2004 i pelagisk sektor

Resultatene for fartøyene i pelagisk sektor er vist i Figur 5.2 Totalkapitalrentabilitet 1998 – 2004 i pelagisk sektor. Disse er noe bedre og svinger for havflåten rundt 10 % og for kystflåten mellom 9 og -1 %. For havflåten er det vanskelig å konkludere med at lønnsomheten i gjennomsnitt er for lav, mens det for kystflåten ser ut til å være noe lavere lønnsomhet.

Gjennomsnittstallene kan skjule en betydelig variasjon mellom ulike fartøygrupper. Med basis i lønnsomhetsundersøkelsen for 2004 er det beregnet totalkapitalrentabilitet (TKR) med standardavvik for utvalgte fartøygrupper. Gruppeinndelingen reflekterer fartøyets hovedinntekt, og fartøyene kan følgelig ha deltatt i både pelagisk fiske og torskefiskeri. For å unngå at feilaktige observasjoner påvirker resultatene er fartøy registrert med TKR over 35 % og under -35 % fjernet.

Resultatene er vist i tabell 5.18 Økonomiske nøkkeltall for ulike fartøygrupper 2004. Det er som ventet relativt stor variasjon mellom gruppene; ringnotgruppen har om lag 15 % TKR, mens store reketrålere har -11 %. De konvensjonelle gruppene ligger rundt 5 %, torsketrålerne rundt 7 %, kystnot rundt 7 %, kystreketrål fra 1 til 5 % og industritrål om lag -2 %. Standardavvikene viser at det er svært stor forskjell mellom observasjonene.

5.4 Bestandsituasjon

De beskrevne segmentene i fiskeflåten fisker på en rekke fiskebestander, både langs kysten, i norsk økonomisk sone, andre lands økonomiske soner og i internasjonalt farvann. Spesielt i diskusjonen av kapasitet og lønnsomhet er det viktig å ha oversikt over hvilket grunnlag man har for beskatning av de økonomisk viktige bestandene.

I 2004 fisket den norske fiskeflåten på seks arter der fangsten hadde en førstehåndsverdi over 750 mill kr; torsk, sild, makrell, sei, reke og kolmule. Disse sto for om lag 82 % av de totale landingene målt i verdi. For flere av disse artene, eksempelvis sild, foregår fisket på flere separate bestander. Nordsjø- og NVG-sild er de største bestandene.

De aller fleste av de norske fiskebestandene er i følge ICES innenfor sikre biologiske rammer med hensyn på reproduksjon. For makrellbestanden er

Tabell 5.18 Økonomiske nøkkeltall for ulike fartøygrupper 2004

	TKR (%)	Standardavvik (%)	Lønnsevne pr årsverk	Antall fartøy
Konv 10 – 15 m	5,3	12,1	266	177
Konv 15 – 21 m	2,2	11,5	254	33
Konv 21 – 28 m	7,2	11,8	381	19
Konv > 28 m	4,1	6,0	504	32
Fabrikktrål	7,1	12,5	407	12
Torsketrål	6,5	12,3	615	20
faktor torsk/hyse = 1				
Reketrål 11 – 15 m	4,7	9,4		21
Reketrål 15 – 28 m	1,3	12,8		14
Reketrål > 28 m	-10,6	13,2	161	5
Kystnot 13 – 15 m	9,0	12,0		9
Kystnot 15 – 21,35 m	5,0	9,3		27
Kystnot 21,35 – 27,5 m	8,1	10,3	467	44
Ringnot	15,3	10,5	1168	19
Ringot m kolmuletrål	14,3	8,3	1892	38
Industritrål	-1,6	8,6	361	27

det vanskelig å gjøre kvalifiserte vurderinger på grunn av datamangler. For en del av de viktigste artene er dødeligheten som følge av fiske (F) noe høyere enn føre-var grensen satt av ICES. For kolmule er dødeligheten betydelig høyere enn anbefalt. For de fleste artene er det gjort forvaltningsavtaler der landene binder seg til fiske innenfor anbefalte F. Risiko for bestandskollaps er derfor liten, og forvaltningen er generelt sunn.

En oversikt over utviklingen i bestandsstørrelse og fangst for de viktigste fiskebestandene er vist i vedlegg 5.

Del II
Vurderinger

Kapittel 6
Vurdering av strukturvirkemidlene

Den norske fiskeflåten er sammensatt av mange ulike fartøystørrelser som anvender forskjellig fangstteknologi, drifter på ulike fangstfelt og har ulike kombinasjoner av fisketillatelser. Det innebærer blant annet at behovet for strukturtiltak og effektene av tiltak kan være forskjellige i ulike flåtegrupper. Utvalget har hatt begrenset tid til sitt arbeid, og har vært nødt til å begrense analysene til de viktigste gruppene. Samtidig har det vært utvalgets intensjon å fremskaffe det nødvendige tallmaterialet for å vurdere effekten av virkemidlene. Virkemidlene har vært tilgjenglige i kort tid. Dette gjør det vanskelig å trekke entydige konklusjoner om de mer langsiktige effektene.

Utvalgets mandat gir retningslinjer for hvilke hensyn som skal ivaretas i vurderingen av strukturtiltak. I tillegg til å sørge for bedre tilpasning mellom fangstkapasitet og ressurser, er det trukket opp tre mål. Disse målene er brede og krever en videre dekomponering i analyserbare elementer. Utvalgets valg av vurderingskriterier er presentert i tabell 6.1. Disse beskrives nærmere i analysen av hvert enkelt kriterium, men det gis en kort presentasjon nedenfor.

I forhold til målet om fiskeressursene som felles eiendom er det gjort en enkel juridisk vurdering og en samfunnsfaglig utredning av Norges fiskerihøgskole. Disse studiene er supplert med vurderinger av strukturordningenes legitimitet i samfunnet, geografisk og eiermessig fordeling av fisketillatelser og rekruttering. Det er ikke gjort vurderinger rundt urfolks rettigheter innen fiskeri.

Aktivitet langs kysten er vurdert gjennom analyser av hvordan fisketillatelser fordeler seg geografisk, hvordan landingsmønsteret fordeler seg mellom fylker, hvordan strukturkvoter påvirker fartøyenes landingsmønster gjennom året og vurderinger rundt hvordan ordningene påvirker sysselsettingen innen fangstleddet.

Hvordan strukturordningene har påvirket målet om en moderne, variert og lønnsom fiskeflåte belyses gjennom teoretiske betraktninger rundt lønnsomhetseffekter, en vurdering av kapasitetsreduksjonen som er oppnådd og vurderinger rundt effekten på strukturen i fiskeflåten.

Det er åpenbare konflikter mellom flere av delmålene. Som avslutning av kapitlet blir det gitt en samlet vurdering av hvordan utvalget oppfatter at virkemidlene har påvirket målene i mandatet. For vurderingskriteriene som består av flere elementer, har utvalget valgt å oppsummere og trekke sine konklusjoner i et eget delkapittel kalt «utvalgets vurdering».

6.1 Vurdering av kapasitetseffekt

Et av de viktigste motivene for strukturordningene var å tilpasse fangstkapasiteten til ressursgrunnlaget. Dette har for Norge betydd at den samlede kapasiteten må reduseres. Med fartøykvotesystemer vil uttak av fartøy bidra til å øke fangstgrunnlaget for de gjenværende fartøyene. Som diskutert i kapitlet om fiskekapasitet, er det ønskelig at også den tekniske kapasiteten reduseres av bestandshensyn. Erfaringer fra tidligere kondemneringsprogram i Norge og andre land har vist at dette ofte ikke er tilfelle, da de uttatte fartøyene har vært vesentlig mindre effektive enn de gjenværende. I tillegg har fartøyene økt kapasiteten gjennom økte investeringer i uregulerte parametere som motoreffekt og annet utstyr.

Kapastet kan, som nevnt i kapittel 3, måles i en rekke dimensjoner. Utvalget har valgt å undersøke

Tabell 6.1 Vurderingskriterier

1. Felles eiendom		2. Aktivitet langs kysten		3. Moderne, variert og lønnsom	
1a.	Legitimitet	2a.	Geografisk fordeling	3a.	Lønnsomhet
1b.	Fordeling fisketillatelser	2b.	Landingsmønster	3b.	Kapasitetsreduksjon
1c.	Rekruttering	2c.	Sysselsetting	3c.	Flåtestruktur
1d.	Urfolks rettigheter				

Tabell 6.2 Tekniske parametere kondemnerte, strukturerte og helårsdrevne fartøy[1]

		Antall	Lengde	Byggeår	Effekt (HK)
Kondemnerte	< 10 m	163	8,1	1973	54
	10 - 14,9 m	86	11,1	1959	138
Strukturerte	15 – 20,9 m	145	17,0	1960	302
	21 – 27,9 m	48	22,7	1958	472
Helårsdrevne	8 - 9,9 m	377	9,2	1979	92
	10 - 14,9 m	940	12,1	1983	198
	15 – 20,9 m	276	17,3	1971	355
	21 – 27,9 m	196	24,2	1982	719

[1] Antall refererer til antall fartøy som er benyttet i beregningene. Antallene avviker noe fra presentasjonen av bruk av strukturordningene. Lengde, byggeår og effekt er gjennomsnitt for fartøyene.

antall fartøy, tekniske karakteristika, alder og kvoteutnyttelse for fartøyene som tas ut for å gi et bilde av utviklingen.

6.1.1 Tekniske karakteristika ved uttatte fartøy

For å gi en indikasjon på den tekniske kapasiteten som tas ut gjennom strukturordningene, er det analysert tekniske parametere for fartøyene som er tatt ut av flåten. Disse er sammenlignet med de helårsdrevne fartøyene i Fiskeridirektoratets lønnsomhetsundersøkelse for 2003. Resultatene er vist i tabell 6.2. De kondemnerte fartøyene er i gjennomsnitt noe eldre, og har vesentlig lavere motorkraft enn et gjennomsnittlig helårsdrevet fartøy. Fartøyene som er tatt ut gjennom strukturkvoteordningen er vesentlig eldre og har svakere motorer. Forskjellen i motorkraft er ikke vesentlig for gruppen mellom 15 og 20,9 m.

6.1.2 Kvoteutnyttelse uttatte fartøy

Ettersom fartøyenes tekniske parametre ikke sier noe om hvordan kapasiteten er utnyttet, er det vanskelig å si noe om den kapasitetsreduserende effekten av at fartøyene tas ut av fiske. Som introdusert i diskusjonen av overkapasitet, kan det eksistere latent kapasitet i et fiskeri. Disse fartøyene vil ha liten eller ingen utnyttelse av den tildelte kvoten. Dersom program for reduksjon av kapasiteten viser seg å tiltrekke seg slike fartøy, vil den reelle kapasitetsreduksjonen være liten, og gevinsten for de gjenværende tilsvarende. For å undersøke om dette har vært tilfelle for strukturkvote- og kondemneringsordningen har vi valgt å undersøke kvoteutnyttelsen i foregående år for fartøyene som ble tatt ut i 2004 og 2005. Som sammenligningsgrunnlag hadde fartøy under 15 m i Gruppe I gjennomsnittlig kvoteutnyttelse på 60 % av tildelte torskekvoter i 2004. Denne lave kvoteutnyttelsen må sees i sammenheng med at kvotene for denne gruppen var sterkt overregulerte. Fartøy over 15 m i Gruppe I utnyttet i gjennomsnitt 99 % av tildelte torskekvoter i 2004.

Vi har valgt å undersøke de viktigste fiskeriene for kystflåten, og presenterer her resultatene for deltageradgangene i Gruppe I, NVG-sild, makrellnot og reke sør. Havflåten er antatt å ha svært høy utnyttelse både før og etter at strukturordningen er benyttet. Kondemneringsår er her det år adgangen ble slettet fra Fiskeridirektoratets rettighetsregister. Resultatene for kondemneringsordningen er presentert i tabell 6.3 og for strukturkvoteordningen i tabell 6.4.

For kondemneringsordningen skiller resultatene for Gruppe I seg noe fra de pelagiske adgangene. Fartøyene i Gruppe I har i all hovedsak en relativt høy utnyttelse av kvoten i årene før kondemnering. Graden av utnyttelse synker frem mot kondemneringsåret, hvor relativt mange av fartøyene ikke har fisket. Dette kan sannsynligvis forklares gjennom at eieren ønsker å trappe ned, og planlegger for kondemnering. Fartøyene i de pelagiske fiskeriene har lav kvoteutnyttelse årene før destruksjon. Dette kommer sannsynligvis av at det i disse fiskeriene, i tillegg til deltageradgang, krevdes at fartøyet var egnet, utrustet og godkjent for fiskeriet. Mange av fartøyene oppfylte neppe kravene til å gjennomføre fisket, og eieren anså det neppe som formålstjenlig å investere i det nødvendige utstyret.

Også strukturkvoteordningen viser den samme høye kvoteutnyttelsen for de uttatte Gruppe I-fartøyene. For de pelagiske tillatelsene finner vi også en relativt stor andel som har høy kvoteutnyttelse, spesielt for fartøyene uttatt i 2005. De strukturerte fartøyene med reketråltillatelse viser generelt svært lav utnyttelsesgrad.

Tabell 6.3 Kvoteutnyttelse for kondemnerte deltageradganger

		Utnyttelse 2003				Utnyttelse 2004			
	Antall	0 %	1-25 %	25-49 %	>49 %	0 %	1-25 %	25-49 %	>49 %
2005									
Gr I	53	2	4	8	39	13	6	10	24
NVG	5	1		1	3	3	1		1
Makrell	4	3	1			3	1		
Reke S	1		1				1		
2004									
Gr I	71	3	9	8	51				
NVG	7	6			1				
Makrell	12	9	1	1	1				
Reke S	10	1	8	1					

Tabell 6.4 Kvoteutnyttelse «strukturerte» deltageradganger 2005 og 2004

		Utnyttelse 2003 (%)				Utnyttelse 2004 (%)			
	Antall	0 %	1-25 %	25-49 %	>49 %	0 %	1-25 %	25-49 %	>49 %
2005									
Gr I	87	4	7	10	66	14	2	10	61
NVG	63	15	7	4	37	33	3	5	22
Makrell	10			2	8	7		1	2
Reke S	11	2	6	1	2	3	6		2
2004									
Gr I	40	10	3	4	23				
NVG	63	42	4	4	13				
Makrell	8	3		1	4				
Reke S									

6.1.3 Utvalgets vurdering - kapasitetseffekt

Utvalgets funn viser at i kystflåten er totalt 31 % av deltageradgangene over 15 m tatt ut gjennom strukturkvoteordningen. Gjennom kondemneringsordningen er 8 % av fartøyene under 15 m tatt ut. Disse funnene indikerer at en betydelig kapasitetsreduksjon har funnet sted.

I forhold til reduksjon av fangstkapasitet viser resultatene at eldre fartøy med lavere motorkraft tas ut av fisket. Dette tyder på at fartøy med lavere enn gjennomsnittlig teknisk kapasitet tas ut, og reduksjonen av den tekniske kapasiteten blir dermed lavere enn antallet fartøy skulle tilsi. På den annen side virker dette positivt i forhold til at man sitter igjen med en mer moderne flåte. Dette poenget illustrerer at ønsket om en moderne flåte isolert sett virker i motsatt retning av målet om kapasitetsreduksjon.

Kapasiteten som de uttatte fartøyene gjorde bruk av ble undersøkt gjennom analyser av kvoteutnyttelse før fartøyene ble tatt ut av fisket. Torsketillatelsene hadde høy utnyttelsesgrad, noe som tilsier at reell kapasitet tas ut. Ordningene har med andre ord ikke i stor grad trukket latent kapasitet ut av fiske i denne gruppen. I de pelagiske fiskeriene og reke sør for 62° N fant vi at de uttatte fartøyene i varierende grad hadde utnyttet kvotene, og en relativt stor andel hadde lav utnyttelse. For disse gruppene indikerer resultatene at deler av de uttatte tillatelsene har vært latent kapasitet.

Funnene som er presentert i dette avsnittet, sammen med resultatene fra kapittel 5, viser at struktur- og kondemneringsordningen har hatt ulik effekt i ulike fartøygrupper. Dette har sannsynligvis sammenheng med hvor lenge adgangen i gruppene har vært lukket, samt forholdet mellom

ressurstilgang og kapasitet i gruppene. Man kan også forvente at etter hvert som ordningene virker over tid, vil problemene knyttet til uttak av latent kapasitet reduseres.

Strukturkvotene kan spesielt gi problematiske utslag i fiskeri som reguleres med en maksimalkvote for alle fartøy, og i fiskeri med åpne grupper, eksempelvis fisket etter reke i sør. Slike maksimalkvoter er oftest fangstbegrensende bare for de største fartøyene, og incentivene for kjøp av strukturkvote fra et lite fartøy blir derfor sterke. Selger kan deretter kjøpe et nytt fartøy og fortsette fisket i åpen gruppe. I tillegg til at effekten med hensyn på kapasitetsreduksjonen blir mindre, vil dette gi mindre driftsgrunnlag for de opprinnelige fiskerne i den åpne gruppen. Sistnevnte problem, hvor eierne av uttatte fartøy fortsetter fiske i åpne grupper, gjelder også for kondemneringsordningen.

Medlemmene Rødås Johnsen, G. Pedersen, W. Pedersen og Aasjord viser også til diskusjonen vedrørende fangstbehov kontra teknisk fangstevne i kapittel 3. Det kan ut fra dette argumenteres for at en reduksjon i fartøyenes fangstbehov er minst like viktig som å redusere den tekniske kapasiteten i flåten

Samme medlemmer viser også til at flåten under 15 meter hadde en gjennomsnittlig kvoteutnyttelse av torsk på kun 60 % i 2004. Utnyttelsesgraden viser at det ikke er reell overkapasitet i gruppen under 15 meter sett under ett, og at det således ikke er grunnlag for å innføre nye strukturtiltak i denne flåtegruppen. Kvoteutnyttelsen må derimot sees i sammenheng med reguleringen og lengdeinndelingen i denne fartøygruppen. Medlemmene påpeker videre at den høye utnyttelsesgraden av torsk i gruppen over 15 meter kan være en indikator på økt torskepress innenfor drifts- og strukturordningene.

6.2 Legitimitet

Forvaltningen av fiskeriene er avhengig av legitimitet fra både fiskere og andre interessenter av næringen. For fiskerne først og fremst for å sikre etterlevelse av reglene som settes. Gjennom adgangsbegrensningene som nå fungerer for de aller fleste av de norske fiskeriene, har fiskerne i kraft av sin tidligere aktivitet eksklusivt fått anledning til å utnytte fiskeressurser kommersielt. Et slikt system er derfor også avhengig av legitimitet fra de øvrige interessentene, spesielt foredlingsindustri og fiskeriavhengige kystsamfunn.

Kriteriet er svært vanskelig å måle, og vurderingen vil nødvendigvis måtte bli gjenstand for diskusjon og subjektivitet.

Strukturtiltak ovenfor fiskeflåten er et tema som har vært behandlet av Stortinget flere ganger de siste 20 årene. Det har vært bred politisk enighet om at fangstkapasiteten må tilpasses ressursgrunnlaget. Tidligere strukturordninger, som kondemnering og enhetskvoter, har hatt bred politisk tilslutning fra sentralt hold.

Gjennom utformingen av strukturkvotene for kystfiskeflåten ble nye virkemidler lansert, og disse hadde ikke den samme brede politiske støtten som de tidligere strukturordningene, men bygde på et relativt lite flertall i Stortinget. Mindretallet pekte på at spørsmål knyttet til lønnsomhet, kapasitet og geografiske virkemidler burde blitt bedre behandlet av Stortinget, og at de samfunnsmessige konsekvensene ved strukturtiltakene burde utredes. Strukturkvotene bidro til å øke omsetteligheten av fiskekvoter, og mindretallet mente at dette strider mot prinsippet om at fiskeressursene skal være felles eiendom. Mindretallet mente også at tidsuavgrensede strukturkvoter var i strid med dette prinsippet.

Det er vanskeligere å vurdere aksepten for ordningene på øvrige politiske nivå og blant andre samfunnsinteressenter. Det er imidlertid klart at innføringen av strukturordningene la grunnlaget for en tung debatt blant politikere på både kommune- og fylkesnivå, og andre. Denne debatten var spesielt fremtredende i de nordnorske fylkene, og indikerer at ordningene savnet legitimitet på regionalpolitisk nivå i disse områdene.

På bakgrunn av den politiske uenigheten i Stortinget om strukturkvotene kan man ikke si at dette virkemidlet har hatt den samme brede politiske legitimitet som de foregående ordningene. Dette vises også gjennom nedsettelsen av et utvalg for å komme med forslag til fremtidige strukturordninger.

På organisasjonsnivå har Norges Fiskarlag gitt sin støtte til tiltakene. Organisasjonen har sett virkemidlene som nødvendige tiltak for å legge forholdene til rette for rasjonell drift av fartøy og utnyttelse av mannskap. Norges Kysfiskarlag var sterkt mot innføring av ordningene.

Selv om strukturordningene har hatt betydelig legitimitet, spesielt blant næringsaktørene, er det klart at den brede politiske legitimitet tidligere ordninger har hatt er noe redusert.

6.3 Fordeling av fisketillatelser

Fisketillatelser er et begrenset gode, som gir mulighet til å høste av naturressursene i havet. Det er viktig at fordelingen av kvoter oppfattes som legitim og rettferdig. Sterk geografisk konsentrasjon og konsentrert eierskap vil vanskelig kunne oppfattes som rettferdig, spesielt hvis fortjenesten tilfaller de få private eierne alene. Det er bred politisk enighet om at fiskefartøy bør være eid av aktive fiskere. Et viktig unntak fra denne bestemmelsen er fiskeindustriens dispensasjon for å kunne eie torsketrålere. Det har vært bred politisk enighet om at denne dispensasjonen skal videreføres.

Utvalget har analysert hvordan den geografiske fordelingen av fangstrettighetene har utviklet seg for å belyse om strukturordningene bidrar til geografisk konsentrasjon. I tillegg har utvalget ønsket å belyse om det også finner sted konsentrasjon og endringer i eierstrukturen til fiskeflåten.

6.3.1 Geografisk fordeling av kvoter

Fiskefartøyene er registrert som hjemmehørende i en kommune. Selve fisket og leveringen av fangsten kan finne sted i andre områder, men det er rimelig å anta at betydningen av kvotetilhørigheten er sterk. I strukturordningene er det lagt sterke geografiske begrensninger for viktige fisketillatelser. Til tross for disse begrensningene kan strukturkvote- og driftsordningene relativt raskt gi store geografiske forskyvninger i hvor kvotene hører hjemme.

Når det gjelder geografisk konsentrasjon av kvoter er det vanskelig å måle i hvor stor grad dette er direkte knyttet til strukturordningene. Dette har dels sammenheng med at virketiden har vært kort, men også at andre forhold kan gi geografiske forskyvninger. Blant annet vet vi at dette påvirkes av salg av fartøy og tilhørende deltageradganger, alderssammensetning i befolkningen, flyttemønster, ressursutviklingen og tilgjengelighet.

Innenfor den tidsmessige rammen for arbeidet er det umulig å gi et komplett bilde av den regionale kvotefordelingen. Her analyseres og kvantifiseres derfor kvoteendringer mellom fylker og kommuner for de viktigste artene; torsk nord for 62° N, NVG-sild og makrell. Utvalget mener at en slik analyse gir en god indikasjon på det totale bildet. For alle fiskeriene rettes oppmerksomheten mot kystflåtens kvoter, da disse er mest stedsbundne i driften.

I havflåten vet man at den geografiske konsentrasjonen er større enn i kystflåten. Dette kommer delvis av at antall tillatelser er betydelig færre, men også at disse er samlet i regioner og kommuner. Eksempelvis er den geografiske konsentrasjonen i fartøygrupper som ringnot og autoline svært sterk. Autolinefartøyene hører nesten utelukkende hjemme i to fylker, og om lag halvparten av ringnotfartøyene i to kommuner. Dette er et resultat av både kjøp av fartøy uten tilleggskvoter og kjøp av enhetskvoter. Konsentrasjonen i disse segmentene viser at virkemidlene som skulle bidra til å opprettholde geografisk spredning, ikke har vært sterke nok til å hindre salg.

Gruppe I

Som forklart i beskrivelsen av ordningene er det lagt restriksjoner på hvor fartøy og kvoter kan selges og utveksles, og innenfor hvilke størrelsesgrupper dette kan gjøres. De geografiske begrensningene ligger på fylkesnivå, og forskyvninger kan derfor stort sett bare oppstå på kommunenivå.

Analysen er gjort ved at kvotene i kystflåten er talt opp pr. 1. januar 2004, 1. februar 2005 og 1. februar 2006. Disse tidspunktene er valgt for å få et utgangspunkt som i stor grad vil reflektere situasjonen før strukturordningene, og for å sikre at strukturkvoter og utveksling av kvoter er gjennomført for året. Overreguleringsgrader og gruppekvoter endres noe mellom årene, og det er derfor valgt å beregne hver kommunes andel av den totale kvoten for kystgruppen og beregne endringen fra 1. januar 2004 til 1. februar 2006 ut fra andelen av kvoten.

Tabell 6.5 viser den fylkesvise tilhørigheten til torskekvotene i 2004 og 2006. Tyngdepunktet for kystflåten med torsketillatelser ligger i Nord-Norge, og som ventet har de fylkesvise andelene vært svært stabile.

Tabell 6.5 Fylkesvise andeler (%) av kvote torsk i Gruppe I

	Finnmark	Troms	Nordland	Trøndelag	Møre og Romsdal	Sogn og Fjordane	Hordaland	Øvrige
Andel 1.1.04	20,0	18,0	42,1	5,5	8,6	3,7	0,8	0,6
Andel 1.2.06	20,0	18,8	41,5	5,3	8,8	3,3	0,9	0,6

Tabell 6.6 Kommunevise endringer i andel kvote torsk N62N Gruppe I

	Finn-mark	Troms	Nordland
over + 5 %	6	7	11
+ 5 % til - 5 %	4	6	8
under - 5%	7	9	21
Totalt ant kommuner	17	22	40

På kommunenivå viser resultatene at 156 kommuner hadde hjemmehørende fartøy med torskekvoter pr. 1. januar 2004, mot 145 pr. 1. februar 2006. Fra utgangspunktet var det 70 kommuner som hadde en nedgang større enn 5 % i sin relative andel av gruppekvoten, 36 falt mellom +/- 5 % og 53 økte sin andel med over 5 %. I tabell 6.6 er denne fordelingen for Finnmark, Troms og Nordland presentert. Spesielt for Nordland er det overvekt av kommuner med stor nedgang. Relativt mange av kommunene med store endringer hadde svært lav andel i utgangspunktet. Det ser imidlertid ikke ut til å være en sterk positiv sammenheng mellom størrelsen på kommunens andel og endringen i kvoteandel. Det ble heller ikke funnet noen sammenheng mellom «fiskeriavhengighet», målt som andel av sysselsetting i fiske og fangst, og endring i kvoteandel.

Fremstillingen i tabell 6.6 gir ikke informasjon om nivået på kvoter i den enkelte kommune. Det er derfor utarbeidet en oversikt over nivå på kvoter og endringer i andeler for de kommunene med sterkest tilbakegang og vekst. Tabell 6.1 i vedlegg 6 viser kommuner som hadde over 100 tonn torskekvote i 2003 og hvor nedgang i kvoteandelen har vært over 20 %. Tabell 6.2 i vedlegg 6 viser kommuner med over 100 tonn torskekvote og økning i sin andel på over 20 %.

NVG-sild

Denne reguleringsgruppen har som vist i den historiske gjennomgangen nylig gjennomgått store endringer. I 2003 var det 547 deltageradganger i denne gruppen, mens antallet var redusert til 465 pr 17. februar 2006, altså en vesentlig større endring enn i Gruppe I. Kvoter er også for denne gruppen talt opp pr. 1. januar 2004, 1. februar 2005 og 1. februar 2006, og det er beregnet kommunevise endringer i andeler av gruppekvoten. Det er ikke knyttet fylkesbindinger til strukturordningene for NVG-sild, og det er derfor interessant å undersøke om det har funnet sted forskyvninger mellom fylkene. Man må her være klar over at det har vært relativt store endringer i antall deltageradganger de senere årene, som forklart i kapittel 5.1.2. Resultatene er vist i tabell 6.7. Sterkest økning har vi i Sogn og Fjordane og Møre og Romsdal, mens nedgangen er størst på Sørlandet, langs Oslofjorden og i Trøndelagsfylkene.

På kommunenivå er det naturlig nok større endringer. 20 kommuner har mistet alle sine kvoterettigheter, 39 kommuner har fått redusert sin andel med over 5 %, 9 kommuner har endringer mellom + 5 og – 5 % og 62 kommuner har økt sin andel med over 5 %. De kommunevise endringene er illustrert for fylkene Nordland, Trøndelag og Møre og Romsdal i tabell 6.8 Kommunevise endringer i kvote NVG-sild kystgruppen. Heller ikke for NVG-sild indikerer resultatene at kvotene i stor grad konsentreres på kommunenivå. Imidlertid ser det igjen ut for at kommuner med svært små andeler faller ut. Dette tyder på at det kan være en «kritisk størrelse» for at fiskerimiljøer skal bestå ved tilgang på omsettelige kvoter.

Ved beregningen av vesentlige endringer på kommunenivå er det bare talt med kommuner med

Tabell 6.8 Kommunevise endringer i kvote NVG-sild kystgruppen

	Nord-land	Trønde-lag	Møre og Romsdal
over + 5 %	14	4	11
+ 5 % til - 5 %	2	2	0
under - 5%	13	6	8
Totalt ant kommuner	29	12	19

Tabell 6.7 Fylkesvise andeler (%) av kvote NVG-sild kyst

	Finnmark	Troms	Nordland	Trøndelag	Møre og Romsdal	Sogn og Fjordane	Hordaland	Øvrige
Andel 1.1.04	9,0	12,2	39,0	6,9	11,1	9,9	7,6	4,2
Andel 1.2.06	9,2	11,6	37,1	6,2	13,0	12,1	7,9	2,9
Endring	2 %	-5 %	-5 %	-10 %	17 %	22 %	4 %	-31 %

Tabell 6.9 Fylkesvise andeler (%) av kvote makrell kystgruppen

	Nordland	Trøndelag	Møre og Romsdal	Sogn og Fjordane	Hordaland	Rogaland	Øvrige
Andel 1.1.04	10,2	5,5	15,9	26,0	31,1	8,9	2,5
Andel 1.2.06	9,6	5,5	20,0	28,7	27,5	7,2	1,5
Endring	- 6 %	0 %	+ 26 %	+ 10 %	- 12 %	- 19 %	- 40 %

kvote over 750 tonn pr. 1. januar 2004. Kommuner med størst nedgang i NVG-kvoteandel er presentert i tabell 6.3 i vedlegg 6, og kommuner med størst økning er presentert i tabell 6.4 i vedlegg 6.

Kystmakrell not

Også i denne gruppen har det vært en vesentlig reduksjon i antall deltageradganger, med tilhørende potensial for forskyvninger i den kommunale fordelingen av kvoter. Kvotene er her talt opp pr. 1. januar 2004, 17. august 2005 og 1. februar 2006. Opptellingsdato for 2005 er valgt for å ta hensyn til at dette fiskeriet ikke starter før om sommeren, og fartøyeier kan derfor vente med å benytte strukturordningene. Ved å telle opp i august forventes det at de fleste kvoteutvekslingene har funnet sted.

Det er ikke knyttet fylkesbindinger til strukturordningene for kystmakrellgruppen, og det er derfor interessant å undersøke om det har funnet sted forskyvninger mellom fylkene. Resultatene er vist i tabell 6.9 Fylkesvise andeler (%) av kvote makrell kystgruppen. Sterkest økning har vi, som for NVG-sild, i Sogn og Fjordane og Møre og Romsdal, mens øvrige fylker har tapt eller har stabile andeler.

På kommunenivå er det naturlig nok større endringer. 12 kommuner har mistet alle sine kvoterettigheter, 32 kommuner har fått redusert sin andel med over 5 %, 3 kommuner har endringer mellom + 5 og – 5 % og 38 kommuner har økt sin andel med over 5 %. De kommunevise endringene er illustrert for fylkene Nordland, Møre og Romsdal og Hordaland i tabell 6.10 Kommunevise endringer i kvote makrellnot kystgruppen. Heller ikke for kystmakrell indikerer resultatene at kvotene i stor grad konsentreres på kommunenivå.

Ved presentasjonen av de største kommunevise endringene er det bare talt med kommuner med kvote over 175 tonn pr. 1. januar 2004. Kommuner med størst nedgang i andel kvote er presentert i tabell 6.5 i vedlegg 6, og kommuner med størst økning er presentert i tabell 6.6 i vedlegg 6.

6.3.2 Eierskap

Strukturordningene, og da spesielt strukturkvotene, vil åpenbart kunne gi en konsentrasjon av eierskapet til den norske fiskeflåten ettersom ett eller flere fartøy tas ut av fiske og kvotene overføres til et annet fartøy. Spesielt i kystflåten har det vært tradisjon for at fartøyene har en eier og en eier har ett fartøy. Med fallende torskekvoter fra slutten av 90-tallet har man sett at enkelte fartøyeiere tilpasser seg ved å kjøpe flere fartøy, for å kunne gi skipper og mannskap mer langvarig arbeid og akseptabel avlønning. Dersom strukturkvoteordningen benyttes på et slikt forhold vil det ikke medføre økt eierkonsentrasjon.

Strukturkvoteordningen var utformet slik at et enkelt fartøy i kystflåten kunne utvide kvotegrunnlaget sitt til tre ganger den originale kvotefaktoren/basiskvoten. Potensielt kunne da fiskeflåten reduseres til 1/3 av utgangspunktet i 2004. Imidlertid kunne man også overføre strukturkvoter til fartøy uten deltageradgang i det aktuelle fiskeri. Dette gjorde den potensielle reduksjonen av fartøy større.

Andelen fartøyeiere med flere fartøy innenfor lengdegruppene som var omfattet av strukturkvoteordningen var ikke betydelig, og vi gjør følgelig ingen stor feil dersom vi antar at alle strukturkvotene er overført fra en eier til en annen. Eierskapskonsentrasjonen vil da være om lag tilsvarende antall fisketillatelser som har skiftet eier fratrukket eventuell avkorting. I kystflåten mellom 15 og 28 m var andelen overførte deltageradganger om lag 30 %.

Tabell 6.10 Kommunevise endringer i kvote makrellnot kystgruppen

	Nordland	Møre og Romsdal	Hordaland
over + 5 %	9	10	3
+ 5 % til - 5 %	0	1	1
under - 5%	7	4	14
Totalt ant kommuner	16	15	18

Kjøp av strukturkvoter medfører en vesentlig investering for fartøyeierne. I stor grad finansieres kapitalbehovet gjennom egenkapital og lån i bank. Enkelte har ikke tilstrekkelig egenkapital eller mulighet for å lånefinansiere denne investeringen, og kan hente inn ny egenkapital fra private eller selskaper, som dermed kommer inn på eiersiden i fartøyet. Dette kan gi utvanning av fiskereierskapet til flåten. I tillegg til de nevnte kapitalkildene har flere kommuner bidratt med lån til kjøp av strukturkvoter, for å sikre fartøy i kommunen. Disse har blant annet vært finansiert gjennom salg av aksjer, utbytte og driftsoverskudd.

For å analysere om strukturordningene har medført endringer i eierstrukturen, har vi benyttet oss av Fiskeridirektoratets database over eierinformasjon til fartøyene og talt opp eierskapet pr. 1. januar 2004 og pr. 1. januar 2006. Vi har konsentrert oss om kystflåten, da det store antall fartøy finnes her samt at havflåten i stor grad har hatt tilgang på tilsvarende ordninger over tid.

Hvordan eierskapet til fartøyene er organisert varierer sterkt; fartøyene kan være eid av privatpersoner, gjennom enkeltmannsforetak, partsrederi, aksjeselskap eller kombinasjoner av disse. For å gi et godt bilde av fiskereierskapet har vi gått to trinn bakover i eierstrukturen og undersøkt eierskapet til organisasjoner som står oppført som eiere. I ytterste konsekvens er de aller fleste selskaper eid av privatpersoner, men en slik analyse ville være svært omfattende.

Resultatene for henholdsvis fartøy under og over 15 m er henholdsvis vist i tabell 6.11 Andel av typer eierskap, kystflåten < 15 m og tabell 6.12 Andel av typer eierskap, kystflåten > 15 m. For den minste kystflåten, som ikke har hatt tilgang til strukturkvoteordningen, er det små endringer i eierstrukturen, da den i stor grad er eid av en enkelt person. For den større kystflåten er det en moderat dreining fra enkeltpersoneierskap til at flere personer og andre firma er inne på eiersiden. Spesielt andelen «andre firma» er interessant da denne kan inneholde «eksterne» kapitalkilder. En økning på 4 prosentpoeng tyder på at utvanningen av fiskereierskapet er liten.

Tabell 6.11 Andel av typer eierskap, kystflåten < 15 m

	Enkelt-person	Flere personer	Andre firma
01.01.04	81 %	18 %	1 %
01.01.06	76 %	22 %	2 %

Tabell 6.12 Andel av typer eierskap, kystflåten > 15 m

	Enkelt-person	Flere personer	Andre firma
01.01.04	27 %	55 %	17 %
01.01.06	20 %	59 %	21 %

I havfiskeflåten er eierskapet, på grunn av kapitalbehov, verdier og omsetning, i større grad organisert gjennom aksjeselskaper. Her er også eier i mindre grad den som utøver fisket. Deltagerloven likestiller administrative redere med aktive fiskere.

Problematikken rundt havfiskeflåten knyttes derfor hovedsakelig til eierkonsentrasjon av kvoter. Jørgensen og Trondsen (2005)[1] gjennomførte en studie der kvoteandelenes organisasjonsmessige tilhørighet ble kartlagt. Disse ble henført til kontrollerende familie, rederi eller aksjeselskap. Resultatene viste at de 100 største eierkonstellasjonene kontrollerte 50 % av førstehåndsverdien av kvotene i norsk fiskeri. Antall fartøy med kvote er i størrelsesorden 3.000 stk, og en slik konsentrasjon kan virke sterk. Resultatene viser imidlertid at et fåtall, 13 av de 100 største enhetene, kontrollerer mer enn to fartøy. Hovedårsaken til at en så stor andel av førstehåndsverdien leveres av en liten andel av aktørene, er at spesielt ringnotfartøyene leverer fangst for store verdier, i gjennomsnitt om lag 0,4 % av total norsk fangstverdi for hvert fartøy. To konstellasjoner innen torsketrål var spesielt store, og kontrollerte i 2005 til sammen 25 fartøy og 9,6 % av den totale førstehåndsverdien. Av torsketrålerflåten utgjorde disse fartøyene om lag 35 %.

6.3.3 Utvalgets vurdering av fordeling av fisketillatelser

Analysen av kvotenes geografiske tilhørighet viser at betydelige regionale forskyvninger har funnet sted. Dette har naturlig vært positivt for noen kommuner og negativt for andre. Enkelte kommuner taper kvoteandeler i alle fiskerier, noen tilegner seg i alle fiskerier, mens andre ser ut til å bli mer spesialiserte ved å redusere innenfor hvitfisk og øke innen pelagisk, og vice versa.

For torskefisket i kystflåten er det bare mindre endringer mellom fylker, mens det er større endringer på kommunenivå. Mange kommuner med svært små kvoteandeler har solgt ut alle sine kvo-

[1] Jørgensen og Trondsen 2005. Fordeling av norske kvoter 2005 på eiernivå. Arbeidsnotat. www.fishmarketing.com

teandeler. I fisket etter NVG-sild har det funnet sted en geografisk forskyvning til vestlandsfylkene, mens øvrige fylker har redusert sin andel. Også her finner vi relativt store endringer mellom kommuner. Trenden er også for sild slik at kommuner med svært små kvoter blir borte. Utvalget finner ut over dette ingen indikasjon på geografisk konsentrasjon, ettersom både kvotemessig store og små kommuner øker og reduserer sine andeler. For makrell i kystnotgruppen viser resultatene en viss konsentrasjon mot fylkene Sogn og Fjordane og Møre og Romsdal, mens øvrige fylker reduserer sin andel.

Med hensyn på eierskapskonsentrasjon finner utvalget at strukturordningene gir økt konsentrasjon av eierskap. Et estimat på omfanget er andelen deltageradganger som er tatt ut gjennom strukturordningen. Dette ble funnet til om lag 31 % for fartøyene mellom 15 og 28 m lengde. Dette er en betydelig økning i eierkonsentrasjonen, selv om man tar høyde for at en del av fartøyene hadde samme eier før strukturering. Man ser også tendenser til at andre interesser, som fiskeindustri og kommuner, kommer inn på eiersiden i fartøy.

I havflåten er det et fåtall enheter som har samlet mange fartøy og kvoteandeler, og dermed bidrar til økt eierkonsentrasjon. Også i denne flåten kontrollerer de enkelte eierne i stor grad bare ett eller to fartøy. Konsentrasjonen av eierskap vurderes derfor ikke som svært problematisk, men strukturordningene legger til rette for at denne kan øke betydelig. Det kan derfor være formålstjenlig å begrense potensialet for konsentrasjon. I torsketrålerflåten er konsentrasjonen betydelig større, da to aktører kontrollerte 9,6 % av førstehåndsverdien fra norske fiskerier i 2005, og dermed en betydelig større andel av gruppekvoten.

Resultatene viser at det bare er mindre endringer med hensyn på eierskapsform og eierstruktur. Kystflåten under 15 m lengde er nesten utelukkende eid gjennom ulike former for enkeltmannsvirksomheter. I kystflåten over 15 m er en større andel eid gjennom flerpersonskonstellasjoner. Andelen fartøy som er eid delvis gjennom andre firma har gått fra 17 til 21 % i perioden strukturordningene har virket. Sett i forhold til det betydelige kapitalbehovet som har oppstått i forbindelse med kjøp av strukturkvote, er denne økningen relativt liten.

6.4 Rekruttering

En viktig dimensjon ved norsk fiskeridiskusjon har vært spørsmålet om rekruttering. Dagens samfunnsutvikling indikerer at ulike næringer i større grad enn før konkurrerer om arbeidskraft, og de næringer som kan tilby interessante arbeidsplasser og god avlønning vil ha en fordel i denne konkurransen. Utvalget er kjent med at det er satt ned et eget utvalg for å utrede rekrutteringsordninger for ungdom til den norske fiskeflåten.

Å legge til rette for rekruttering er til en viss grad i konflikt med intensjonen bak strukturordningene; å redusere kapasitet gjennom redusert antall driftsenheter. Samtidig er det nødvendig for næringens overlevelse å sikre at yngre aktører kan komme inn i bransjen, både som fartøyeiere og mannskap.

Rekrutteringen til fiskeryrket har tradisjonelt skjedd ved at ungdom startet sin yrkeskarriere som mannskap på fiskebåten etter fullført utdanning. I tillegg har det vært mulig å drive hel- eller deltidsaktiviteter med forskjellige former for kystnært fiskeri, som for eksempel torskefiske, krabbefiske eller rognkjeksfiske. Før adgangsbegrensninger ble innført i torskefiskeriene, var det relativt enkelt for ungdom å komme i gang med et slikt fiske. Avhenging av kapitaltilgang, ambisjons- og aktivitetsnivå, kunne man relativt enkelt skaffe seg fartøy og starte fiske. Etableringskostnadene var i hovedsak knyttet til anskaffelse av båt og redskap.

Da adgangsbegrensingene ble innført, rammet dette naturlig nok også ungdom som ville inn i næringa. Terskelen for å starte et mer profesjonelt heltidsfiske, ble høyere ved at selve deltakeradgangen fikk en pris som bidro til å øke de totale etableringskostnadene. Ved siden av kunnskap ble kapital en viktigere innsatsfaktor for å komme inn i fiskeryrket som reder eller enefisker.

Etter dette har ungdom uten deltakeradgang, bare kunnet drive fiske i adgangsbegrensede fiskeri innenfor fritidsfiskebestemmelsene og bestemmelsene om ungdomsfiske, med mindre de tar steget inn i et fiske innenfor gruppe II.

For å drive et maksimalkvotefiske i gruppe II, kreves det i dag at fiskeren er registrert i fiskermanntallet og at båten er fiskeriregistrert og egnet for det aktuelle fisket. De årlige kostnadene med dette er 1500 og 2000 kr for henholdsvis fartøy under 10 m og mellom 10 og 15 m.

I tillegg finnes det fortsatt en del fiskeri hvor ungdom uten generelle deltakeradganger, fortsatt kan drive en viss aktivitet: taskekrabbe, rognkjeks, hvitfisk utenom torsk, hyse, sei og blåkveite.

Med adgangsbegrensinger innført i de fleste større fiskerier, vil rekruttering inn i disse først og fremst skje ved at nye fiskere blir mannskap på fartøy som er inne i fiskeriet, eller en fisker kjøper et fartøy med nødvendige fisketillatelser.

Når det gjelder rekruttering av mannskaper, vil dette særlig påvirkes av lønnsomhet og kvotestørrelse. Årene hvor kvotene har vært relativt lave, har man sett en tendens til at fartøyene forsøker å klare seg med færre fiskere, og man har for de minste båtene fått et såkalt skipperfiske hvor eieren forsøker å fiske kvoten i størst mulig grad uten bruk av mannskap. I en slik situasjon vil det være vanskeligere for ungdom uten erfaring å få arbeid som mannskap.

Utvalget har ønsket å undersøke hvordan strukturordningene har påvirket næringens evne til å beholde og rekruttere arbeidskraft til yrket. Flere forhold kan tyde på at ordningene har bidratt til å gjøre fiske mer interessant for ungdom. Økt driftsgrunnlag muliggjør modernisering og bedring av arbeidsmiljø. Kvotegrunnlaget gjør det mer interessant lønnsmessig, og fartøyene kan i større grad benytte avløserordninger og gi en helårlig arbeidsplass. Dette gir rom for planlegging av fritid og kombinasjon med familieliv. Disse forholdene taler for at fartøy med bedre kvotegrunnlag vil stå sterkere i konkurransen om arbeidskraften fremover.

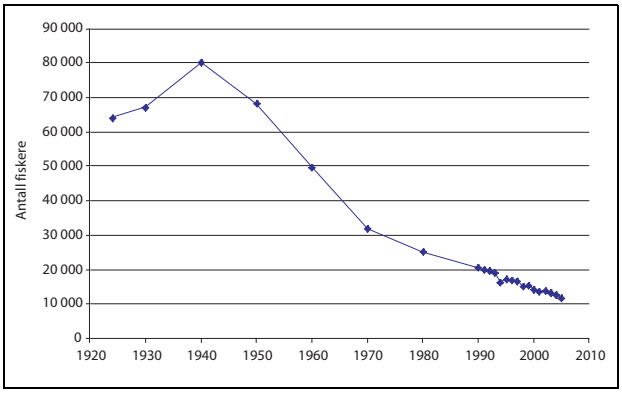
Generelt antas det at disse fartøyene også får et bedre grunnlag for å rekruttere ungdom inn som mannskap. Imidlertid vil tilgangen på erfarne mannskaper være høy p.g.a. reduksjon i sysselsettingen på fartøy som tas ut av fiske, noe som kan gjøre det vanskeligere for ungdom å få plass på kort sikt. Det presiseres at utvalget ikke har gjennomført empiriske analyser for å undersøke om rekrutteringen av mannskap og ungdom virkelig er forbedret.

Rekruttering dreier seg ikke bare om rekruttering av mannskap, men også av fartøyeiere. Dette er kanskje den rekrutteringsproblematikken det fokuseres sterkest på i den offentlige debatten.

Strukturkvoter og kondemneringsordningen medfører at fartøyene med fisketillatelser får en høyere verdi. Høy pris gjør etableringsbarrierene høyere for yngre som vil kjøpe eget fartøy, og for yngre generasjoner som vil overta familieselskaper. Kapitalbehovet kan slik medføre at fiskereierskapet til flåten vannes ut.

6.5 Sysselsettingseffekter

Sysselsettingen i fiskeflåten har variert betydelig siden 1924. Frem mot andre verdenskrig økte antall personer med fiske som hovedyrke til en topp på ca. 80.000 mann i 1940. Siden da har antallet falt kraftig, og siden 1970 har vi hatt en jevn nedgang på noe over 500 mann per år som vist i figur 6.1 Antall registrerte fiskere med fiske som hovedyrke. Kravene for å bli registrert som fisker ble også endret i 1982, men dette påvirket i størst grad fiskere med fiske som biinntekt.



Figur 6.1 Antall registrerte fiskere med fiske som hovedyrke.

Utviklingen illustrerer produktivitetsutviklingen i fiske, samt trender i samfunnet som påvirker sysselsettingen i fiskeflåten. Behovet for arbeidskraft i fiskeriene avtar på grunn av teknologisk utvikling og økt produktivitet, mens behovet for arbeidskraft øker i andre næringer som er i vekst. Dette muliggjør økt velferd for de gjenværende fiskerne. Samtidig er det, som i andre næringer, behov for kontinuerlig rekruttering av ny arbeidskraft.

Selv om eksportverdien fra fiske og fangst er betydelig i nasjonal sammenheng, er andelen av BNP og sysselsetting mer beskjeden med henholdsvis ca. 0,5 og 0,7 %. I regioner og enkeltkommuner er betydningen likevel vesentlig større.

Strukturordningene har vært i funksjon i svært kort tid, og det er derfor vanskelig å isolere og kvantifisere effektene av disse. Ordningene muliggjør kondemnering av fartøy og samling av kvoter på færre fartøy. Dette medfører ofte at mannskapet fra fartøyet som avgir kvote, mister arbeidet. Det har også vært vanlig at samme mannskap benyttes på flere fartøy. Fartøyene som bedrer sitt driftsgrunnlag, eksempelvis ved å kjøpe kvote, vil få et bedre grunnlag for å kunne ha et noe større mannskap. Dette kan for eksempel gjøres ved at man innfører ordninger med to mannskap, også på enkelte av de største kystfartøyene. Mellomvarianter med at en eller to mann byttes ut fra tur til tur, benyttes også. Data fra Fiskeridirektoratets lønnsomhetsundersøkelse viser et noe høyere antall årsverk hos fartøy med strukturkvote innen Gruppe I i torskefiskeriene. Resultatene er presen-

Tabell 6.13 Sysselsetting i autolineflåten 1998 - 2004

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Antall helårsdrevne fartøy	69	65	57	57	49	45	38
Beregnet sysselsetting m/normalisert årsverk	1 929	1 990	1 764	1 711	1 367	1 397	1 178

Tabell 6.14 Utbetalinger til A-trygd (nominelle kroner)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Utbetalinger	35.442.449	29.872.715	34.126.400	37.386.760	37.097.372	32.747.066

tert i tabell 6.15 Tekniske parametre fartøy for lønnsomhetsberegning, i kapittel 6.7.1.

Selv om disse faktorene demper effekten er det klart at strukturordninger vil medføre at sysselsettingen i fiskeflåten faller kraftigere enn det man kunne forvente fra den historiske trenden. I hvilken grad dette vil skje er imidlertid vanskelig å kvantifisere.

Vi kan benytte gruppene i havflåten som har hatt tilgang på enhets- og strukturkvoter over lengre tid som indikator for hvilken endring i sysselsetting man kan forvente i kystgruppene. Tabell 6.13 Sysselsetting i autolineflåten 1998 - 2004 viser utviklingen i antall helårsdrevne fartøy og sysselsetting i form av normaliserte[2] årsverk i autolineflåten. Vi ser at det er en klar lineær sammenheng mellom antall fartøy og sysselsetting. Mens antall fartøy er gått ned med 45 % er sysselsettingen redusert med 39 %.

Sammenhengen mellom sysselsetting og antall fartøy er sannsynligvis noe annerledes i kystflåten i forhold til autolineflåten, ettersom fartøyene i kystflåten generelt har kortere driftstid. Målt i normaliserte årsverk vil vi derfor forvente at nedgangen i sysselsetting er vesentlig mindre enn nedgangen i antall fartøy. Målt i antall sysselsatte vil nedgangen ha sterk sammenheng med antall fartøy som tas ut.

Samfunnsøkonomisk er bortfall av arbeidsplasser et problem dersom personene som rammes ikke finner alternativ sysselsetting. Dette vil vises som økt arbeidsledighet blant fiskere. Garantikassen for fiskere administrerer blant annet dagpenger til ledige fiskere. Utbetalingene til denne ordningen er vist i tabell 6.14 Utbetalinger til A-trygd (nominelle kroner). Spranget fra 2001 til 2002 skyldes delvis at dagbeløpet ble økt fra 250 til 315 kr for 2002.

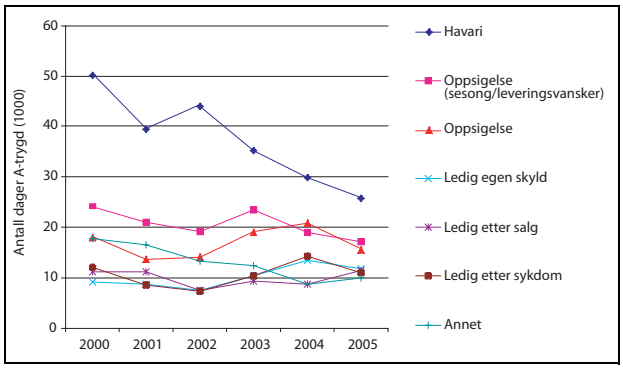
[2] Ett normalisert årsverk er vurdert til 1850 timer pr år

Arbeidsledigheten kan skyldes en rekke faktorer, eksempelvis havari, sykdom, oppsigelse med flere. Utviklingen i antall dager det betales A-trygd for i perioden 2000 – 2005 er vist i figur 6.2 Årsaker til A-trygd 2000 – 2005 (Kilde: Garantikassen for fiskere). Havari er gjennom hele perioden den viktigste årsaken til ledighet, og har falt kraftig frem til 2005. Ledighet som skyldes at fartøy har benyttet strukturordningene antas å finnes i kategoriene for «oppsigelse» og «ledig etter salg». Ledighetstallene svinger noe, men resultatene tyder ikke på at ledigheten har økt betydelig mens strukturordningene har virket.

6.5.1 Utvalgets vurdering sysselsetting

Sysselsettingen i norske fiskerier har gått kraftig ned helt siden 1940-tallet. Betydelig kapasitetsreduksjon i form av uttak av fartøy vil medføre ytterligere nedgang i sysselsettingen. Datagrunnlaget utvalget har hatt tilgjengelig gjør det vanskelig å isolere effekten av strukturordningene.

Den tilgjengelige indikatoren for arbeidsledighet blant fiskere indikerer en nedgang i arbeidsledige fiskere. Dette kan ha sammenheng med den gunstige perioden norsk økonomi er inne i for



Figur 6.2 Årsaker til A-trygd 2000 – 2005 (Kilde: Garantikassen for fiskere)

arbeidstakere, med høy sysselsetting. For Norge som helhet representerer dermed ikke nedgangen i sysselsetting noe samfunnsøkonomisk problem. For enkeltkommuner vil nedgang i sysselsettingen knyttet til fiske kunne medføre betydelige omstillingproblemer. Små fiskeriavhengige kystsamfunn er spesielt sårbare for bortfall av fiskeriarbeidsplasser fordi de har en mer ensidig næringsstruktur enn større samfunn. Igjen får vi illustrert konflikten mellom målet om kapasitetsreduksjon og opprettholdelse av sysselsetting.

Arbeidsintensiteten er forskjellig mellom fartøygruppene, og generelt høyere i kystflåten enn havflåten. Nedgang i sysselsetting som følge av kapasitetsreduksjon vil derfor kunne motvirkes gjennom endringer i fordelingen mellom fartøygruppene. Flertallet[3] i utvalget har imidlertid ikke tolket mandatet slik at dette er en aktuell mulighet. Spesielt alderssammensetningen i befolkningen gjør at det forventes knapphet på arbeidskraft i Norge i tiden som kommer.

6.6 Effekter på landingsmønster

Aktivitet avledes også fra leveranser av fisk fra flåten, noe som er vanskeligere å styre politisk. Det er imidlertid viktig å ikke utforme ordninger som ytterligere stimulerer til kappfiske og forsterkning av de naturgitte sesongvariasjonene i tilgjengelighet.

Samling av kvoter på færre fartøy kan ha konsekvenser for landingsmønsteret. Disse endringene kan finne sted langs flere dimensjoner, og påvirker mulighetene for samlet verdiskaping av fiskeressursene og sysselsettingsmulighetene i lokalsamfunn. I første rekke kan man tenke seg at den geografiske fordelingen av fangstene kan endres, men også endringer i sesongfisket gjennom tiden fangstene landes over og kvalitetsendringer kan finne sted som resultater av strukturering.

Et viktig mål med innføringen av strukturkvoter i 2003/2004 var å bidra til en markedsmessig bedre tilpasning av fiskemønsteret, ved å utligne noen av de naturgitte svingningene i enkeltfiskerier. Bakgrunnen for denne tilnærmingen var at fiskerinæringen som helhet ikke innrettet fiske, produksjon og eksport tilstrekkelig markedsorientert. Markedet ønsker forutsigbare og stabile leveranser av sjømat året rundt. Strukturkvoter skulle bidra til å jevne ut det sterkt sesongbetonte fisket.

[3] Medlemmene Rødås Johnsen, G. Pedersen, W. Pedersen og Aasjord ønsket å vurdere en endring i fordelingen mellom flåtegruppene. Se også kap. 8.4.4.

6.6.1 Geografisk fordeling av landinger

Tradisjonelt har den landbaserte industrien som foredler fangstene fra fiskeflåten vært lokalisert nært fiskefeltene. I motsetning til fangstleddet er produksjonsleddet stedsbundet og avhengig av at fisken er tilgjengelig i nærområdet eller av en mobil fiskeflåte. Områder og regioner som har høy andel av fiskefartøy, har tradisjonelt også hatt stor sysselsetting i foredlingsindustrien.

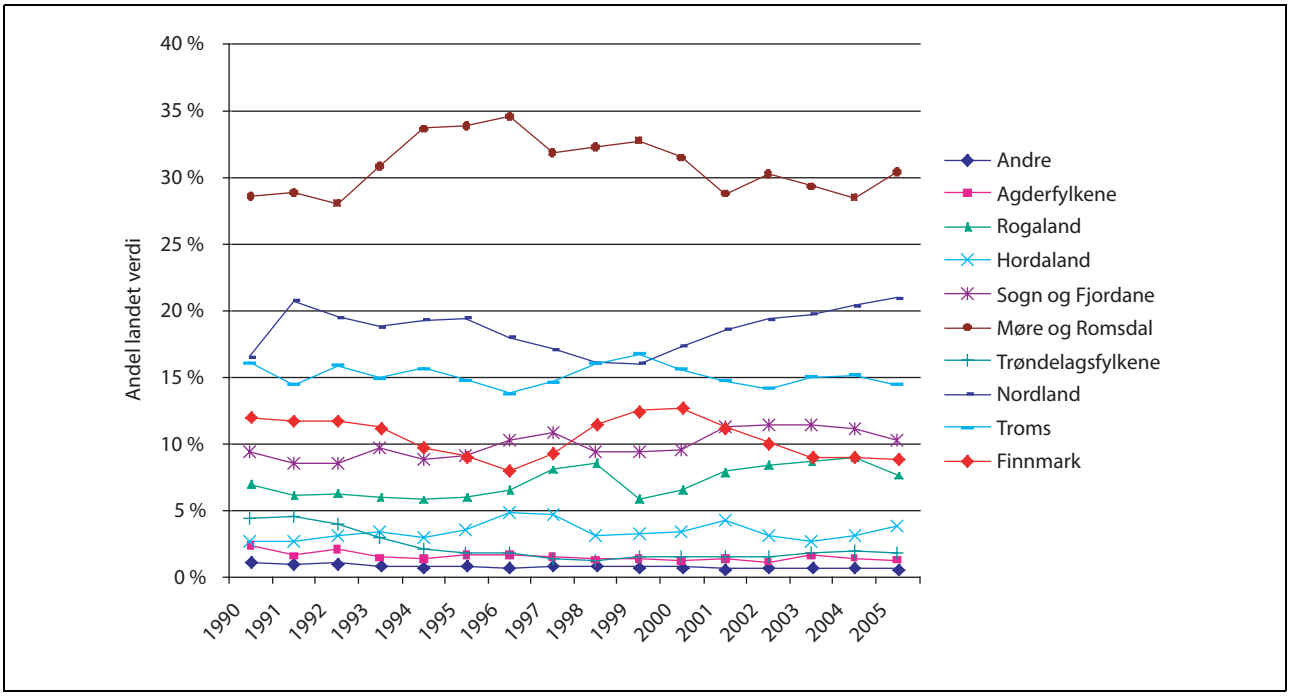
Figur 6.3 viser fylkesvis utvikling i andel av landet verdi fra fiskeflåten. Møre og Romsdal er klart størst, med om lag 30 % av førstehåndsverdien. Deretter følger Nordland med 21 %, Troms med 14 %, Sogn og Fjordane med 10 % og Finnmark med 9 %. Til sammen har disse fem fylkene 85 % av landingene. Fremstillingen viser også at det er svingninger i andelene som landes i fylkene. Dette har spesielt sammenheng med variasjoner i bestander, kvoter, priser og tilgjengelighet. Eksempelvis vil omfanget av lofotfisket og vårtorskefisket påvirke Nordlands og Finnmarks andel av førstehåndsverdien.

Regionale endringer i landingsmønsteret som følge av strukturendringer i fiskeflåten kan føre til regionale endringer i sysselsetting i foredlingsleddet og tilknyttet virksomhet. Å isolere effekten av strukturordningene på den geografiske fordelingen av landingene er svært vanskelig. Blant annet vil endringer i tilgjengelighet, vandringsmønster og aldersfordelingen i bestanden påvirke landingsmønsteret i mye sterkere grad. Det samme vil andre eksterne faktorer som markedsforhold og endringer i industristrukturen. Samtidig skjer det teknologiske endringer på fartøysiden som redskapsbruk, mobilitet og fangsthåndtering, som også påvirker landingsmønsteret.

6.6.2 Sesongfiske

De fiskebestandene som er økonomisk viktigst for fiskeflåten, har som fellestrekk at de migrerer mellom gyte-, oppvekst- og overvintringsområder. I en av disse fasene befinner den seg nært land og i stor tetthet. Dette gir grunnlag for et svært kostnadseffektivt fiske som igjen betyr at landingene blir sesongbetonte. Mens dette gir fordeler på fangstkostnadssiden, er dette problematisk for deler av den videre verdikjeden som ønsker kontinuerlige leveranser. Man skal samtidig være klar over at andre deler av foredlingsindustrien er godt tilpasset til og ønsker de naturgitte sesongvariasjonene.

Maksimalkvoter var lenge dominerende i mange fiskeri. Disse gir ofte fartøyene sterke incentiver til å fiske svært intensivt for å sikre seg



Figur 6.3 Fylkesvis utvikling i landet verdi 1990 - 2006

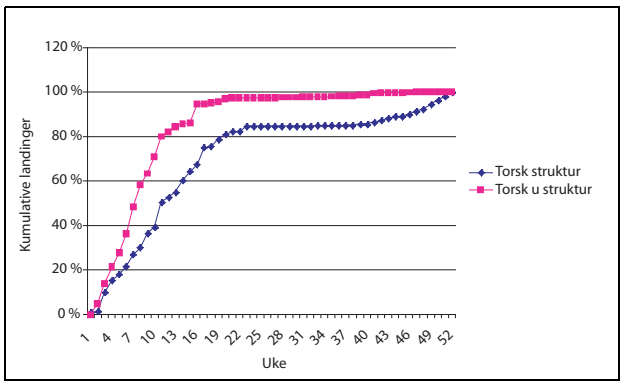
størst mulig andel av gruppekvoten – dette kalles gjerne kappfiske eller olympisk fiske. Etter hvert har man i sterkere grad gått over til å regulere fartøyene med fartøykvoter. Med dette systemet skulle incentivet til kappfiske fjernes, og fartøyene skulle kunne planlegge fangsten etter eget ønske. Flere studier har imidlertid vist at reduksjonene i både direkte fangstkostnader og alternativkostnader, samt risiko for å ikke få tatt kvoten, i sterk grad favoriserer et intensivt sesongfiske. Det er likevel stor grad av enighet om at reguleringene ikke bør stimulere til forsterket fangstintensitet.

En annen faktor som kan gi incentiver til hurtig fangst, er deltagelse i flere fiskeri. For et fartøy med tillatelse til fiske etter flere bestander kan det være økonomisk gunstig å gjennomføre de enkelte fiskeriene hurtigst mulig. Selv om dette ikke er problematisk for de øvrige fartøyene i et fartøykvotesystem, er det ikke ønskelig fra et foredlingsperspektiv da dette forsterker de naturgitte sesongsvingningene samt kan bety dårligere fangstbehandling og sluttkvalitet.

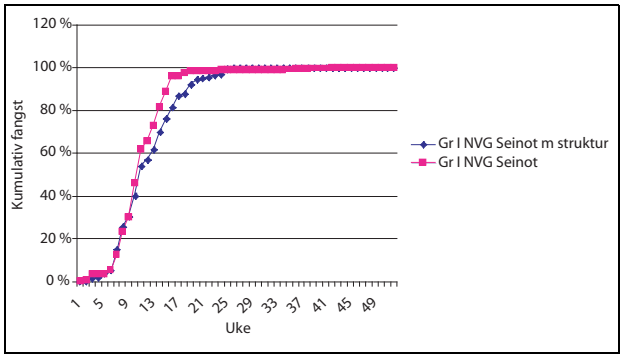
Strukturordningene ga anledning til å samle kvoter innen flere fiskeri. Dette kan medføre økt intensitet i fisket. For å gi indikasjoner på hvordan kvotekonsentrasjonen slår ut for disse fartøyene, har vi analysert landingene fra gruppen av fartøy mellom 21 og 28 m. Fartøyene med deltageradgang kun innenfor Gruppe I ble benyttet som modell for analysen av hvordan økte kvoter innenfor ett enkelt fiskeri påvirker fangstintensitet og sesonglengde.

Figur 6.4 viser kumulative landinger av torsk i 2005 fra fartøy med og uten struktur- eller driftskvote. Resultatene viser at fartøyene med ekstra kvote har en noe lengre hovedsesong på våren, og i tillegg fisker en del av torskekvoten på høsten. Dette er i tråd med det man på forhånd kunne forvente. Det er viktig å legge til at antall fartøy i gruppene er henholdsvis 7 og 13 med og uten struktur- eller driftskvote. Strukturkvote kan være kjøpt mot slutten av året og slik forklare landingene på høst/vinter.

For å gi indikasjoner på hvordan sesongprofilen til fartøy med flere rettigheter påvirkes av



Figur 6.4 Kumulative landinger av torsk, Gruppe I 21-28 m



Figur 6.5 Kumulative landinger av torsk, Gruppe I, NVG og Seinot nord 21 – 28 m

struktur, har vi sortert ut fartøy med deltageradgang i Gruppe I, NVG-kystgruppen og Seinot nord. Disse igjen er delt inn i en gruppe uten strukturordninger og en der fartøyene har benyttet strukturordninger for å øke kvoten både innen Gruppe I og NVG-sild. Kumulative landinger av torsk er for disse fartøygruppene vist i figur 6.5 Kumulative landinger av torsk, Gruppe I, NVG og Seinot nord 21 – 28 m. I motsetning til fartøyene med bare deltageradgang i Gruppe I er det relativt liten forskjell mellom gruppene. Strukturfartøyene fisker lik andel av kvoten i starten av sesongen, og noe saktere mot slutten av våren. Til forskjell fra Gruppe I-fartøyene ser vi at denne gruppen starter torskefisket noe senere på grunn av sildefisket i januar og fisker ikke torsk mot slutten av året, igjen på grunn av sildesesongen. Fra slutten av våren fisker disse en del hyse, og sommer og høst fiskes sei med not.

6.6.3 Kvalitet

En viktig dimensjon ved landingsmønsteret er kvaliteten på fisken som landes. Lav lønnsomhet kan også skyldes at det ikke skapes nok verdier fra kvotene som er tilgjengelige. Et slikt verditap kan skyldes flere forhold, eksempelvis feil fangststrategi og –mønster. Lav kvalitet på fangstene vil være en indikasjon på at man kunne oppnådd høyere verdier. Dersom strukturordningene bidrar til økt fokus på volum på bekostning av kvalitet, er dette problematisk.

Indikasjoner tyder på at samling av flere fisketillatelser på fartøy kan gi redusert kvalitet på fangsten, gjennom store volumer og for dårlig fangstbehandling (Isaksen *et al.* 2003[4]). Dette problemet er særlig knyttet til fartøy med fisketillatelser innen flere fiskeri og i spesielle fiskesesonger som vårtorskefisket. I et velfungerende marked ville slik atferd kontrolleres gjennom prismekanismer. Kapasiteten i fiskeindustrien betyr imidlertid at slike store landinger blir viktige for kjøperne. Konkurransen blir derfor hard om disse landingene, selv om kvaliteten ikke nødvendigvis er fullgod.

Basert på erfaringene i strukturprosessen så langt, har man ikke lykkes med å bedre kvaliteten på råstoffet. Fartøy med strukturkvoter fisker fortsatt svært intensivt i hovedsesongen, og i enkelte tilfeller har dette gitt kvalitetsreduksjon på råstoffet.

6.6.4 «Torskefokus»

Fiskeressursene Norge forvalter spenner fra arter som gir svært god driftsøkonomi til arter som er bare marginalt lønnsomme å fiske. Eksempler på disse er torsk, med høyt dekningsbidrag, og reke i Barentshavet, der spesielt drivstoffkostnadene og prisene gjør fisket ulønnsomt.

Både i forhold til god utnyttelse av økosystemet, for å maksimere verdiskapingen fra norske fiskeri og å sikre industrien tilførsel av råstoff, bør også de mer marginale fiskeriene beskattes. Strukturkvote- og driftsordningen gir fartøyene mulighet for å øke driftsgrunnlaget sitt på de mest lønnsomme artene så mye, at de vil redusere sitt fiske på de marginale artene.

Utvalget har, av tidshensyn, ikke gjort spesifikke analyser på i hvilken grad denne strategien følges av fartøyene. Indikasjoner tyder på at flere fartøy velger å bare fokusere på de mest lønnsomme artene, og ligge ved kai utenom sesongene for disse. Dette kan ha sammenheng med at fisket etter disse artene gir negativt dekningsbidrag, men sannsynligvis tilfredsstiller høymarginfisket kravet til avkastning, og eiere og mannskap prioriterer fritid foran en relativt liten økning i inntekt.

Ved en situasjon der flåten ikke fisker den tildelte kvote, vil man kunne måtte foreta omfordelinger av disse ressursene til fartøy som ønsker å fiske, eller benytte andre tiltak for å sørge en fornuftig utnyttelse av økosystemet.

6.7 Lønnsomhet

Store deler av fiskeflåten har i flere år vist svake økonomiske resultater. Et av hovedargumentene for å innføre strukturordningene var at disse skulle bedre lønnsomheten i driften for de gjenværende fartøyene. Det er derfor interessant og relevant å analysere om dette målet oppnås, slik ordningene har vært utformet. Ettersom virketiden har vært

[4] Isaksen *et al.* 2003. Kappfiske etter loddetorsk. Rapport 14/2003. Fiskeriforskning, Tromsø.

svært kort, kan analysen bare gi indikasjoner på effekten av ordningene. Det er viktig å klargjøre at lønnsomheten påvirkes av andre forhold enn strukturvirkemidlene. Spesielt vil endringer i tilgjengelighet, kvote- og prisendringer på produktene, sannsynligvis influere på lønnsomheten i sterkere grad enn strukturvirkemidlene.

Lønnsomhet kan analyseres ut fra flere perspektiver; bedriftsøkonomisk, samfunnsøkonomisk og kompensasjon til arbeidskraft. I den følgende presentasjonen vil virkningene på bedriftsøkonomi og kompensasjon til arbeidskraft diskuteres. Blant annet presenteres det beregninger av hvordan ordningen har påvirket lønnsomheten til de gjenværende fartøyene, lottutbetalinger og flåtens fornyingsevne. I tillegg presenteres vurderinger av hvordan ordningene har påvirket gjeldsutvikling og forventet framtidig inntekt. Analysen av samfunnsøkonomiske effekter presenteres til slutt i kapittel 6.

6.7.1 Bedriftsøkonomiske effekter

Kondemneringsordningen finansieres med like bidrag fra næringen og staten. Næringens bidrag kreves inn som en avgift på førstehåndsverdien fra alle norske fartøy. Ordningen benyttes til å kjøpe ut fartøy mindre enn 15 m. Kostnaden ved ordningen belastes dermed alle fartøy og staten, mens gevinsten tilfaller de minste fartøyene. Bare i spesielle tilfeller vil dette ikke gi forbedret lønnsomhet for fartøyene som tilgodeses. Vi har funnet at kvoteutnyttelsen for de uttatte fartøyene var relativt høy i Gruppe I, og varierende i de pelagiske fiskeriene. Dette betyr at de uttatte deltageradgangene gir økte kvoter for de gjenværende og dermed høyere lønnsomhet på kort sikt, alt annet likt. Hvordan ordningen virker på lengre sikt vil vi komme tilbake til. For fartøyene som ikke tilgodeses gjennom ordningen vil naturligvis avgiften redusere deres bedriftsøkonomiske resultater.

Drifts- og strukturkvoteordningen virker ulikt i forhold til fartøyenes kostnader, og krever ulike analytiske tilnærminger. Med driftsordningen leies ekstra kvote inn til fartøyet for ett år av gangen. Den fulle kostnaden vil dermed vises i fartøyets regnskaper for det året kvoteleien fant sted, og markedsverdien på fartøyet er uendret. Om kvoteleien økte lønnsomheten eller ei, blir dermed et spørsmål som avhenger av leieprisen, de oppnådde priser og kostnadene forbundet med den ekstra fangsten. På så kort sikt som driftsordningen virker, er det naturlig å anta at kjøper er godt i stand til å vurdere hvor mye han kan betale i kvoteleie. Det har også vært vanlig at en eier har flere fartøy i et rederi, og benytter seg av driftsordningen mellom egne fartøy. Kostnaden vil da ikke komme i form av en leiesum, men i form av kapitalkostnader på det innkjøpte fartøyet og driftskostnadene ved å holde samme fartøy ved kai.

Dersom en fartøyeier benytter seg av strukturkvoteordningen vil kvoteøkningen gjelde over flere år, og lønnsomhetsberegningen kan gjøres i form av en investeringsanalyse. Denne analysen må ta hensyn til kjøpesummen, verdiutvikling på fisketillatelsen, endringer i inn- og utbetalinger i den forventede levetiden, risiko og tidsverdien av penger. Dette er parametre det er knyttet relativt stor usikkerhet til, og lønnsomheten påvirkes følgelig sterkt av når kjøpet gjøres og forventningene til fremtiden på kjøpstidspunktet. Om investeringen var lønnsom eller ei får vi derfor ikke gode svar på før om flere år.

Strukturkvoteordningen virker slik at driftsgrunnlaget, i form av kvoter og inntekter, vil forbedres for de kjøpende fartøyene. Dette er naturligvis ikke ensbetydende med forbedring av lønnsomheten. Dette har sammenheng med at fartøy, fisketillatelser og tilleggskvoter omsettes i et marked. I et velfungerende marked vil prisen på disse godene reflektere inntjeningspotensialet, fordi kjøperne er villige til å betale tilnærmet like mye som de forventer å tjene på det økte fangstgrunnlaget. Investeringen er lønnsom, i form av at inntjeningen dekker avkastningskravet, men ressursrenten vil tilfalle selgeren. Lønnsomheten for de gjenværende fartøyene vil derfor bare forbedres dersom resultatene fra før ikke var store nok til å tilfredsstille avkastningskravet. På grunn av at faste kostnader er irrelevante ved prising av tilleggskvoter, vil kjøper kunne være villig til å betale mer enn ressursrenten for ekstra kvote (Hannesson 2005[5]). De begrensede bedriftsøkonomiske effektene ble også funnet i en empirisk studie av ringnotflåten i perioden 1983-1984 (Flaaten *et. al.* 1995[6]).

Markedene som strukturordningene fungerer i, er ikke perfekte i henhold til økonomisk teori. Antall kjøpere og selgerer er i utgangspunktet begrenset, og reduseres ytterligere gjennom geografiske bindinger og bindinger til flåtegrupper. Disse begrensningene reduserer imidlertid ikke antall aktører i markedet så mye at man kan forvente at markedet ikke fungerer rimelig effektivt. Fiskeri er i tillegg en bransje med høy risiko da kvoter, priser på produkter og innsatsfaktorer og

[5] Hannesson 2005. Fiskerettigheter og ressursrente. SNF rapport 05/05. SNF AS, Bergen.

[6] Flaaten *et. al.* 1995. The invisible resource rent in limited entry and quota managed fisheries – the case of Norwegian purse seine fisheries. Marine Resource Economics vol. 10.

Tabell 6.15 Tekniske parametre fartøy for lønnsomhetsberegning

	Gr I 15 – 21 m		Gr I 21 – 28 m		Torsketrål		Fabrikktrål	
	Norm	Strukt	Norm	Strukt	Norm	Strukt	Norm	Strukt
Antall fart. med regnskap	16	6	5	7	10	9	6	4
Driftsdøgn	204	206	230	258	220	286	313	288
Årsverk	3,1	4,1	5,2	5,8	14	15	27	28
Lengde (m)	16,3	17,5	22,0	25,4	51,6	47,9	59,7	62,4
Byggeår	1970	1975	1968	1978	1981	1992	1988	1985
Gjenansk.verdi (mill kr)	7,5	9,0	16,9	21,9	84,2	83,3	145,7	146,5
Fangst torsk (tonn)	85	178	121	252	801	1548	736	1548
Fangst hyse (tonn)	19	23	23	31	350	680	334	690
Fangst sei (tonn)	24	25	110	139	765	1143	2 109	2 017
Reke (tonn)					588	335	440	57

valutaforhold er utenfor aktørenes kontroll og kan variere sterkt. Andre tilfeldige faktorer påvirker også lønnsomheten sterkt. Dette vises godt i form av sterk variasjon i lønnsomhet også mellom fartøy med om lag likt kvotegrunnlag.

På lang sikt vil vi også forvente den samme begrensede effekten på lønnsomheten for kondemneringsordninger. Dette vil skje på grunn av at fartøy og fisketillatelser omsettes i rimelig effektive markeder. Prisen på fartøy og fisketillatelse avhenger av de fremtidige inntjeningsmulighetene, og man oppnår «bare» en normalavkastning.

Empirisk undersøkelse

Som introdusert i innledningen til delkapitlet, har ordningene virket i for kort tid til å gi svar på lønnsomhetseffekter av strukturkvoteordningen. Materiale fra Fiskeridirektoratets lønnsomhetsundersøkelse for 2004 kan imidlertid benyttes som grunnlag for indikasjoner på effekten av strukturkvotekjøp. Fartøyenes inntekter og kostnadsstruktur påvirkes av blant annet størrelse, redskap og kombinasjoner av fisketillatelser. For analysen av det empiriske datamaterialet er det derfor valgt å gruppere fartøyene i lengdegrupper og etter fangst. Fartøyene i gruppene er videre delt inn i undergrupper, med og uten strukturordning, og sterkt avvikende observasjoner er fjernet fra datamaterialet etter en subjektiv vurdering.

Gruppeinndelingen, ulike tekniske parametere og antall observasjoner er vist i tabell 6.15 Tekniske parametre fartøy for lønnsomhetsberegning. Antallet observasjoner i gruppene er svært lavt, unntatt blant fartøy uten tilleggskvote mellom 15 og 21 m. Dette betyr at resultatene ikke vil være statistisk sikre, og at man derfor må være svært varsom med å trekke konklusjoner ut fra materialet.

Med utgangspunkt i gjennomsnittsverdier fra lønnsomhetsundersøkelsen i 2004, er det gjort beregninger av kontantstrømmer for de samme fartøygruppene. Driftsinntektene er rene gjennomsnittstall fra de utvalgte fartøyene og vi ser at fartøy med strukturordning har vesentlig høyere inntekter. Dette stammer i de fleste gruppene fra økt fangst, men som i torske- og fabrikktrålgruppen skyldes det også økt fangst på de mest lønnsomme fiskeslag, i stedet for reke.

Kostnadsposter som drivstoff, produktavgift, strukturavgift, agn/is/salt og arbeidsgodtgjørelse er relativt direkte avledet av driftsinntektene, og det er antatt at gjennomsnittskostnadene gir et relativt godt bilde av de reelle kostnadene. Gjennomsnitt er også benyttet for postene for forsikring fartøy og proviant. For de øvrige postene er ikke årsakssammenhengen like klar, og tilfeldige svingninger, uriktig periodisering av kostnadene og forskjeller mellom fartøyene kan ha stor påvirkning på de rapporterte kostnadene. Spesielt posten diverse kan inkludere store avskrivninger på enhetskvote, som ikke er betalbare kostnader. Disse postene er derfor estimert ut fra en antatt kostnadsdriver og gjennomsnittskostnadene for fartøy uten strukturkvoter.

For trålfartøyene er antall driftsdøgn benyttet som kostnadsdriver for postene sosiale kostnader, andre forsikringer, vedlikehold fartøy og diverse kostnader. For vedlikehold av fartøy er det i tillegg antatt å være en fast kostnad på 50 % av ikke-strukturkvotefartøyenes kostnad. Vedlikehold/nyanskaffelse redskap er antatt å avhenge av fartøyets totale fangst i kvantum.

Tabell 6.16 Lønnsomhet ulike grupper med og uten strukturordning (1000 kr)

	Gr I 15 – 21 m		Gr I 21 – 28 m		Torsketrål uten reke		Fabrikktrål	
	Norm	Strukt	Norm	Strukt	Norm	Strukt	Norm	Strukt
Driftsinntekt	1 678	3 403	3 338	5 978	21 801	34 262	36 797	46 803
Drivstoff	102	185	172	445	4 245	4 817	6 310	5 621
Produktavgift	65	121	119	237	793	1 296	1 321	1 695
Strukturavgift	6	11	11	21	73	118	121	159
Agn, is, salt, emballasje	23	74	12	68	138	236	1 189	1 293
Sosiale kostnader	5	10	22	25	215	278	288	276
Forsikring fartøy	50	75	107	161	364	524	563	658
Andre forsikringer	40	78	74	83	363	471	653	600
Vedlikehold fartøy	162	237	274	336	1 995	2 490	4 129	4 300
Vedl.hold/nyansk. redskap	105	203	259	376	1 148	1 717	1 830	1 981
Diverse	145	282	242	351	2 566	3 326	3 672	3 372
Proviant	26	46	55	94	372	573	718	761
Arbeidsgodtgjørelse	783	1 621	1 359	2 336	6 663	10 230	12 048	13 954
Driftsresultat før avskrivning	166	460	631	1 446	2 866	8 185	3 955	12 134

For kystfartøyene er kvantum fangst benyttet som kostnadsdriver for alle postene, men for vedlikehold fartøy er det antatt faste kostnader på 50 % av gjennomsnittskostnadene for fartøy uten strukturkvote.

Resultatene i tabell 6.16 inkluderer ikke kostnadene ved kvotekjøp og –leie. Disse må da finansieres gjennom differansen i driftsresultat før avskrivninger. Alle kystgruppene kan benytte begge mulighetene, mens det for trålgruppene kun er strukturkvote som gjelder. Dersom vi antar at alle gruppene benytter strukturkvote, kvoten beholdes i evighet og antar at forskjellen i driftsresultat før avskrivninger gjelder for alle fremtidige år, kan vi gi et anslag på nåverdien av de fremtidige gevinstene ved kvotekjøpet. Denne verdien kan sammenlignes med anslåtte priser på omsatte kvoter i markedet og gi en indikasjon på lønnsomheten forbundet med kvotekjøp.

Nåverdier av forbedringen i kontantstrøm og investeringskostnad for strukturkvote er vist i tabell 6.17. Det er benyttet et subjektivt anslått reelt avkastningskrav på 10 %. Investeringskostnaden er beregnet ut fra interpolasjon mellom kvoteprisene som oppgitt i tabell 6.18. I tillegg til prisen for strukturkvoten kommer kostnader knyttet til anskaffelse av fartøy og kondemneringskostnader. Disse vil variere etter hvilken tilstand fartøyet som kjøpes for kondemnering er i. I beregningene er det lagt til netto kondemneringskostnader på 0,5 og 1 mill kr for henholdsvis den minste og største kystfartøygruppen. For torsketrålerne er det lagt til en kostnad på 5 mill kr.

Under de gitte forutsetningene viser resultatene at investeringene i strukturkvote er moderat lønnsomme prosjekter. Det er igjen nødvendig å minne om usikkerheten knyttet til fremtidig utvikling, det lille empiriske materialet og forutsetningene som ble lagt rundt kostnader.

De økonomiske resultatene vil være sterkt avhengige av kvotestørrelse, priser og tilgjengelighet. Da fartøygruppene opererer med forskjellige fangstmetoder er det klart at endringer i de nevnte parametrene vil slå ulikt ut med hensyn på økonomi. I havflåten har man en kostnadsstruktur med større faste kostnader enn i kystflåten. Dette betyr at endringer i fangst og priser vil slå sterkest

Tabell 6.17 Anslag på gevinst og investering strukturkvote (mill kr)

	Gr I 15–21 m	Gr I 21–28 m	Torsketrål med reke	Fabrikktrål
Nåverdi gevinst	3,5	8,1	55	82
Pris strukturkvote	3,2	6,8	45	Ikke vurdert

Tabell 6.18 Anslag på kvotepriser (mill kr) (Kilde: Skipsmeglere)

	28 m	21 m	20 m	15 m	Torsketrål faktor 0,35	Torsketrål faktor 1,0	Ringnot 100 basistonn
Torsk	6,5	5,0	3,5	2,0	16,5	40,0	
Sild	8,5	6	2,2	1,5			35,0
Seinot	1,0	1,0	0,5	0,5			

ut på resultatet for denne gruppen, både positivt og negativt.

Den havgående flåten, og spesielt trålerne, forbruker vesentlig mer drivstoff per enhet fangstinntekt i både pelagisk- og torskefiske. Deres økonomiske resultater vil derfor være mer sårbare for prisendringer på bunkers. Oljeprisene har steget kraftig de siste årene, noe som legger kraftig press på lønnsomheten i trålsektoren. Miljøhensyn taler for reduksjon av utslipp av gasser fra oljeforbrenning. Mest sannsynlig vil dette gjøres gjennom økte avgifter på drivstoff, noe som vil virke negativt med hensyn på lønnsomheten i fiskeflåten, men kraftigst for havflåten.

I en studie modellerer Eide (upubl.[7]) de økonomiske resultatene dagens (2001) fiskeflåte ville oppnådd i fisket fra 1946 til i dag. Resultatene viser at hvilken flåtegruppe som er mest lønnsom varierer sterkt, og at nesten alle kunne vært best i ett av årene. Denne variasjonen kommer av at både bestandsstørrelse og alderssammensetningen i bestanden endres betydelig fra år til år. Sammen med variasjoner i tilgjengelighet gjør dette at ulike fartøystørrelser og redskaper favoriseres i fisket.

Finansiering

Kvotekjøpene må finansieres enten gjennom egenkapital eller gjeldsøkning. Da de økonomiske resultatene i fiskeflåten har vært dårlige over tid, er det grunn til å anta at kjøpene i stor grad er finansiert med låneopptak. Dette er i overensstemmelse med Hannessons (2005[8]) funn for enhetskvotene i ringnot- og autolineflåten. Med høy gjeldsgrad vil, naturlig nok, regnskapsresultatene avhenge av renteutviklingen.

Medlemmene Rødås Johnsen, G. Pedersen, W. Pedersen og Aasjord ønsker å illustrere omfanget av kapitaliseringen som omsettbare kvoter medfører, gjennom utviklingen i autolineflåten, en gruppe som har hatt tilgang til en slik kapasitetsreduserende ordning siden 2000. Utviklingen i gjennomsnittlige aktiva og passiva per fartøy i perioden 1998 – 2004 er vist i figur 6.6.

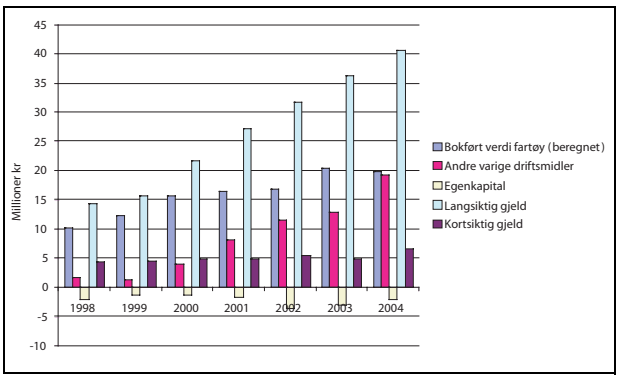
Mens kortsiktig gjeld og egenkapital er relativt konstante, er langsiktig gjeld økt kraftig. Selv om deler av gjelden kan knyttes til investering i nye fartøy er det klart at store deler knytter seg til finansiering av kvotekjøp.

6.7.2 Arbeidsgodtgjørelse

Mannskapet på fiskefartøy avlønnes i all hovedsak gjennom lott. Fordelingen mellom fartøy og mannskap, og internt mellom mannskapet, er fastsatt gjennom tariffavtaler, slik at hver arbeider får en definert andel av verdien av fangsten. Denne fordelingen gjøres etter at definerte felleskostnader som drivstoff, proviant med flere er trukket fra.

Lottsystemet betyr at fiskere generelt avlønnes etter fangst, ikke antall timer arbeidskraften stilles til rådighet. Ofte vil det være god sammenheng mellom avlønning og innsats i form av tid, men sammenhengen avhenger av hvor godt fisket er og ikke minst av vær.

Det er generelt vanskelig å estimere fiskernes årsinntekter i de ulike fartøygruppene. Dette kommer av at mannskapet på hvert fartøy kan variere og mannskap kan være sysselsatt på andre fartøy eller i andre sektorer deler av året. Isolert sett vil



Figur 6.6 Utvikling i utvalgte balansestørrelser i autolineflåten

Kilde: Fiskeridirektoratets lønnsomhetsundersøkelser. Balansen «balanserer» ikke, da omløpsmidler er utelatt.

7 Arne Eide, førsteamanuensis Norges fiskerihøgskole, 9037 Tromsø

8 Hannesson 2005. Fiskerettigheter og ressursrente. SNF rapport nr. 05/05. SNF, Bergen.

inntekten fra fiske for mannskapet være svært avhengig av fartøyets kvote. En økning i fartøyets kvote vil derfor klart gi grunnlag for økt årsinntekt for mannskapet. Dette gjelder også selv om mannskapene er med på å finansiere strukturkvotekjøp i form av at andelen av delingsfangsten som tilfaller fartøyet øker. Dette vises klart i oversikten over gjennomsnittlig arbeidsgodtgjørelse i fartøygruppene som vist i Tabell 6.16 Lønnsomhet ulike grupper med og uten strukturordning (1000 kr). Arbeidsgodtgjørelsen er økt vesentlig mer enn antall årsverk, spesielt i kystflåten.

6.7.3 Utvalgets vurdering - bedriftsøkonomi og arbeidsgodtgjørelse

Utvalget poengterer at konklusjonene med hensyn på den bedriftsøkonomiske lønnsomheten i kjøp av strukturkvote, først kan gjøres om flere år. Likevel tilsier økonomisk teori at effekten på den bedriftsøkonomiske lønnsomheten skal være relativt liten. Dette skyldes at kvotene omsettes i et marked, hvor kjøper er villig til å betale tilnærmet like mye som gevinsten av kjøpet. Begrensningene i form av antall deltagere, fartøylengde og geografi er ikke sterke nok til å konkludere med at markedet ikke fungerer.

Økte kvoter gjennom strukturordningene vil gi grunnlag for økt arbeidsgodtgjørelse til mannskapet, ettersom lott avhenger av delingsfangst. Andelen som fordeles til mannskapet er imidlertid gjenstand for tarifforhandlinger, og lønnsutviklingen og maktforhold i arbeidslivet vil definere fremtidige andeler.

6.8 Variasjon i flåten

Det har lenge vært et mål for fiskeripolitikken at fiskeflåten skal bestå av et mangfold av fartøy, både i form av størrelse og driftsform. Dette målet er ikke tilfeldig satt, men den ønskede variasjonen vi ser og har sett i flåtestrukturen er et resultat av fiskernes tilpasning til svært omskiftelige omgivelser. I gitte situasjoner er det gunstig med en tilpasning, mens det under andre forhold er en annen kombinasjon av fartøy og driftsform som er best. Dette vises gjennom store variasjoner i hvilken flåtegruppe som leverer de beste økonomiske resultatene (Eide upubl.[9]).

Med innføring av reguleringer og begrensninger kan denne variasjonen bli redusert, da enkelte tilpasninger blir favorisert. Delvis for å motvirke slike trender er det i mange fiskeri og for strukturordningene innført lengdegrupper som begrenser eiernes handlefrihet.

Strukturordningene, spesielt strukturkvoter, kan favorisere enkelte driftsformer og størrelser slik at variasjonen i flåten minker. Eksempelvis kan ordningen gi incentiv til volumfokus slik at de mest fangsteffektive redskapene foretrekkes. I dette ligger det også incentiver til å øke fartøystørrelsen opp mot og over gruppeinndelingens størrelsesbegrensninger. Dette vil gi en mindre variert og tilpasningsdyktig flåte.

6.9 Rettighetsforhold til ressursen

Utvalget har valgt å dele opp diskusjonen av rettighetsforholdene til ressursen i en enkel juridisk vurdering og en bredere samfunnsfaglig vurdering. Det presiseres at den juridiske vurderingen ikke er utført av spesialister.

6.9.1 Juridisk vurdering

Eiendomsrett gir eieren av et objekt full råderett over objektet, med unntak av det som er særskilt definert gjennom lov og rettsgyldige handlinger. Råderetten kan deles inn i en juridisk del, eksempelvis retten til å selge objektet, og en faktisk del, eksempelvis retten til å benytte objektet.

Gjennom Havrettskonvensjonen er statene gitt rett og plikt til å forvalte naturressursene i sine økonomiske soner på en bærekraftig måte. Til dette har man suverene rettigheter til å undersøke, utnytte, bevare og forvalte ressursene. Retten til fiske i saltvann er tradisjonelt betraktet som en allemannsrett da «ville dyr og vill fisk anses som eierløse». Fiskeressursene kan man således si er felles eiendom gjennom at ingen har formell eiendomsrett til vill fisk i havet.

Et annet element er den fysiske råderetten, dvs. retten til å høste av ressursene. Av hensyn til fiskebestandene og næringens interesser, har fiskerimyndighetene lenge regulert fisket. Hovedelementer i reguleringen har vært innsatskontroll, i form av begrensninger i deltagelsen, samt uttaksbegrensning i form av kvoter. Denne innskrenkningen av frie rettigheter har ikke utløst erstatning fra staten.

Valget av disse reguleringsmekanismene betyr nå at de langt fleste fiskeri er lukket, dvs. at en begrenset gruppe har adgang til å utøve dem. Begrensningen er med på å gi tillatelsene verdi, og tillatelsene har i praksis vært mulig å selge, både

[9] Arne Eide, førsteamanuensis Norges fiskerihøgskole, 9037 Tromsø

før og etter at strukturordningene trådte i kraft. På grunn av at private investerer kapital i kvoteandeler hevdes det, spesielt fra næringshold, at disse burde ha en sterkere rettsbeskyttelse.

Fisketillatelse gis som enkeltvedtak med hjemmel i deltagerloven. Tillatelsen gir derfor rett til å drive en viss virksomhet, begrenset av lov, forskrifter og eventuelle andre vilkår. Rammene for virksomheten kan også endres av myndighetene, enten med hjemmel i eksisterende lovverk, eller som følge av lovendringer. Risiko for slike endringer følger av at driften er basert på offentlig tillatelse. At tillatelsen selges etter avtale mellom to private parter gir ikke nytt innhold i selve fisketillatelsen, og følgelig kan man ikke hevde eiendomsrett som følge av at man har betalt for løyvet.

I forvaltningen av fisket kan myndighetene legge større eller mindre vekt på at verdien av tillatelsen påvirkes av tiltakene, men det er ikke til hinder for endringer i kvotefordeling mellom grupper, tildeling av nye konsesjoner eller andre tiltak. Eksempelvis ble det overført kvoteandeler fra fabrikktrålflåten til ferskfisktrålerne over en forholdsvis kort periode på 1980-tallet. Denne omfordelingen representerte en betydelig begrensning i fabrikktrålernes inntjeningsmuligheter, men medførte ikke erstatningsansvar for staten[10]. Det er derfor rimelig sikkert at ingen kan hevde noen privat eiendomsrett til verken fiskeressursene som bestand eller kvoter rent juridisk.

6.9.2 Samfunnsperspektiver rundt eiendomsbegrepet

Tolkningen av mandatet tilsa at en ren juridisk avklaring av eiendomsrettighetsspørsmålet ville være et for smalt grunnlag til å dra konklusjoner om hvordan strukturordningene har påvirket fiskeressursene som felles eiendom. Også hvordan ordningene har påvirket myndighetenes styringsmuligheter er relevant. Norges fiskerihøgskole ved professor P. Holm fikk i oppdrag av utvalget å belyse andre samfunnsmessige forhold ved felles eiendom og strukturordningene. Utredningen er presentert i vedlegg 7. Utredningen gir i tillegg en redegjørelse for noen problemstillinger knyttet til hvordan begrepet «allmenningens tragedie» oppfattes.

Gjennom de siste 100 år har det funnet sted en omfattende lukkeprosess i fiskeri. Fiske har blitt profesjonalisert og sektorisert, og tatt form som spesialisert næringsvirksomhet. I følge Holm er det vanskelig å se for seg en reversering av lukkingen og retur til åpen fiskeriallmenning. Samtidig er det like vanskelig å se for seg fiskeressursene som privat eiendom. Førstnevnte på grunn av behovet for bærekraftighet i forvaltningen og sistnevnte fordi private eiendomsretter kun vil kunne knyttes til andeler av overskuddsproduksjonen, og ikke til fiskeressursen som bestand. Så lenge eiendomsretter er knyttet til kvotene, vil myndighetenes styringsmuligheter ovenfor fiskebestanden være betydelige.

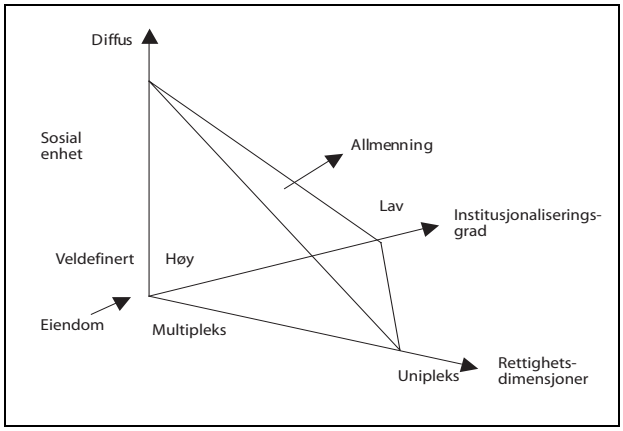
Holm viser at spørsmålet om idealtypisk eiendom versus åpen allmenning er en flerdimensjonal størrelse, som avhenger av tre faktorer - hvilke sosiale enheter rettighetene er knyttet til, hvor sterkt institusjonalisert de er og hvilke dimensjoner ved objektet rettighetene defineres i forhold til. Velfungerende eiendomsrett forutsetter at den sosiale enheten er veldefinert, mens det er vanskeligere å opprettholde rettigheten når enheten er mer diffus. Institusjonaliseringsgraden dreier seg om hvor sterk samfunnsmessig makt som allokeres for å opprettholde rettighetene, men også egenskaper ved objektet som definerer hvor enkelt det kan beskyttes. Sist vil eiendomsrettighetene avhenge av hvilke dimensjoner ved objektet de kan knyttes til. Dersom disse inkluderer svært mange kalles de multiplekse, og dersom de bare omfatter noen av egenskapene kalles de uniplekse.

Forholdet mellom allmenningsressurs og privat eiendom kan gjennom disse dimensjonene illustreres som i figur 6.7 Eiendomsrettighetens tre dimensjoner. Idealtypisk eiendom finnes jo nærmere origo man kommer, mens eiendommen svekkes når man beveger seg utover langs aksene. Almenningen vil, som positiv forvaltningsinstitusjon, være flaten som defineres av middels sterkt kollektiv, svak formell institusjonalisering og med et antall rettigheter som ikke inkluderer muligheten til salg. Co-management vil finnes som en flate nærmere origo, ettersom alle tre dimensjonene trekkes nærmere origo.

Problemstillingen rundt felles eiendom inneholder som vist flere dimensjoner enn en rent juridisk fremstilling favner, og motsetningen mellom felles og privat er ikke absolutt. Mens motsetningen vil være gjeldende langs de enkelte dimensjonene, kan summen av rettigheter være en kombinasjon av felles og privat. Man kan også ha felles eiendom, selv om rettighetene er multiplekse, velinstitusjonaliserte og sterkt sosialt avgrenset. Eksempelvis kan dette være når staten eier og forvalter ressurser.

Som nevnt karakteriseres fiskerinæringen de siste 100 årene av at det har foregått en lang og

[10] Høyesterettsdom Rt-1993-578



Figur 6.7 Eiendomsrettighetens tre dimensjoner

sterk lukkeprosess. I figuren illustreres dette som en bevegelse mot origo langs alle dimensjonene. Ved starten av 1900-tallet kan næringen sies å være en allmenning; den sosiale enheten var diffus og rettigheter var svakt institusjonaliserte og uniplekse. Etter hvert ble den sosiale enhet definert som kollektivet av «fiskere» gjennom lov om eiendomsrett til fiskefartøy. Rettighetene ble institusjonaliserte og forankret i forvaltning og samfunn, gjennom etablering av fiskesalgslag, avtaler som Hovedavtalen og lovverk som råfiskloven.

Etter om lag 1970 øker farten i lukkeprosessene. Dette har dels sammenheng med at teknologiutviklingen raskt fører til at stadig flere bestander blir truet av overfiske. I tillegg etableres et nytt havrettsregime gjennom internasjonalt lovverk, med kyststatene som ansvarlig forvaltningsinstans, med både rettigheter og plikter. Innføring av økonomiske soner var en betingelse for at det primære fiskerihensyn kunne endres til bestandsbevaring og fangstoptimalisering. I seg selv bidro regimeskiftet til lukking av fiskeriene, gjennom å definere de sosiale aktørene til «norske fiskere». Ressursforvaltningshensynet ble institusjonalisert gjennom oppbygging av et stort organisatorisk apparat, i form av eksempelvis havforskning, rådgivende internasjonale vitenskapsråd, nasjonale institusjoner for fiskerikontroll med flere. Utviklingen av måleteknikker for å bestemme bestandenes størrelse, og dermed TAC, gjør at flere aspekter ved fiskeressursen kan legges inn i rettighetsbegrepet.

Fra 1990 øker farten i lukkeprosessene ytterligere, hovedsakelig i form av adgangsbegrensninger i fiskeri etter fiskeri for kystflåten. De sosiale aktørene blir klart avgrenset, nå til en aktør med mye større incentiv for interessedrevet handling. Institusjonaliseringsgraden øker, og en ny rettighetsdimensjon bringes til fiskerne ettersom de får individuelle rettigheter, med verdi og mulighet for omsetning, innen hvert fiskeri. Hovedavtalen mellom staten og Norges Fiskarlag, som garantist for fiskernes inntekter fjernes, og oppmerksomheten rettes i større grad mot flåtestruktur og effektivitet for å oppnå lønnsomhet.

Innføring av strukturordningene i 2003 innebar ytterligere bevegelse mot origo i figur 6.7, og markerer seg dermed som en videreføring av de langvarige lukkeprosessene i næringen. Kollektivet av fiskere blir færre, og fangstrettighetene konsentreres på færre aktører. Ordningene styrker institusjonaliseringen av rettighetene, gjennom å nærmere spesifisere begrensninger og betingelser knyttet til rettighetene. Dimensjonene knyttet til rettighetene øker ved at kvotene kan deles opp, slås sammen og leies ut. Samtidig avgrenses rettighetene i form av geografiske bindinger, avkorting og tidsavgrensning.

Fra et slikt perspektiv er det, i motsetning til jus, svært vanskelig å trekke noen klar grense for begrepet «felles eiendom». Samlet sett har utviklingen i fiskerinæringen gått fra allmenning mot eiendomsrettigheter over en lang periode, og strukturordningene har bidratt i denne retning. Lukkingen av allmenningen har funnet sted ved at enkeltaktørers rettigheter har blitt definert og institusjonalisert.

Fiskernes sterkere rettigheter defineres i forhold til de årlige kvotene som fastsettes. Disse kvotene gir verdiene fra fisket, og disse privatiseres når fisken fanges, da fiskeren oppnår eiendomsrett til fangsten. Hvordan kvotene allokeres blir dermed sentralt i fordelings- og fiskeripolitikken. Samtidig som lukkeprosessene har gjort det mulig å bygge ned overkapasiteten, kan de gi sterke føringer for myndighetenes muligheter til å påvirke fordelingen. Privatfinansiert kapasitetsreduksjon, i form av eksempelvis strukturkvoter, fordrer at rammebetingelsene er forutsigbare og stabile over relativt lang tid. I tillegg gir lukkeprosessene økte politiske ressurser til fiskerne gjennom at kapasiteten til politisk mobilisering er mye større for en gruppe med felles og sterke interesser. Den sterkere defineringen av kvoterettigheter som lukkeprosessene har bidratt til, gjør fiskerne til en mer effektiv aktør med betydelig evne til å mobilisere til forsvar for sine interesser. Dette, og ikke fordi eksisterende ordninger er juridisk bindende, er årsaken til at mange hevder at utviklingen ikke kan reverseres. Dette betyr at friheten til å drive fordelingspolitikk endres, og at fordelingshensyn i større grad må bygges inn i forvaltningsregimet.

Et system med sterkere individuelle rettigheter til kvoter vil kunne påvirke utviklingen av forvalt-

ningsregimet. I dag domineres forvaltningsregimet av vurderinger av kvoter på enkeltbestandsnivå. Dette regimet er under utvikling, og man forsøker å benytte økosystemer som forvaltningsenhet og benytte andre reguleringsinstrumenter som marine verneområder i forvaltningen. Et sterkt individuelt kvoteregime vil kunne bidra til å forsinke disse potensielle reformene. Gjennom den politiske kapasiteten rettighetshaverne kan få, vil de også i sterkere grad kunne definere sin fangst som den primære samfunnsinteressen til ressursene. De vil dermed kunne dominere over andre bruksinteresser, som turisme, biodiversitet og rekreasjon.

At et stadig mindre antall fiskere får sterkere rettigheter i forhold til de årlige kvoter, står ikke nødvendigvis i motsetningsforhold til fellesskapets rettigheter. Dette må sees som en av mekanismene som er benyttet for å realisere fellesskapets retter og ansvar i forhold til å unngå overfiske og drive bærekraftig forvaltning.

Myndighetenes muligheter for forvaltning endres gjennom lukkeprosessen, og stabilitet er svært viktig for kapasitetsreduksjonseffekten. Likevel er den offentlige innflytelse på fordeling og forvaltning betydelig. Dette fordi koblingen mellom fisketillatelse og person er for løs til at man kan hevde at dette er privat eiendom. At mange i samfunnet oppfatter det slik er kanskje mest knyttet til konsentrasjonseffekten lukkeprosessene og strukturordningene kan gi, og dermed hvordan fordelingen av verdiene fra fiskeressursene gjøres.

For å sikre og styrke opprettholdelsen av fiskeressursene som samfunnets felles eiendom, kan man benytte flere tiltak:
- Eksplisitt lovbeskyttelse
- Ressursavgift
- Verdikommisjon

For særlig å sikre at fordelingen av verdistrømmene fra fiskeriene er i tråd med fordelingspolitiske mål, kan man benytte tiltak som:
- Kvotefordeling mellom flåtegrupper
- Strukturordninger
- Hjemfallsrett
- Kvoteauksjoner
- Omsettelige kvoter
- Ressursrenteavgift

For en videre utdyping av disse forslagene vises det til Vedlegg 7.

6.9.3 Urfolks rettigheter

Utvalget er innforstått med at Norge har klare forpliktelser ovenfor den samiske folkegruppe, men at det fortsatt er uavklart hvordan disse skal gjennomføres i forhold til samenes rett til utnyttelse av de marine ressursene og rett til deltakelse i forvaltningen. Utvalget er kjent med at Stortinget i forbindelse med behandlingen av finnmarksloven fattet følgende vedtak:

> «Stortinget ber Regjeringen snarest mulig foreta en utredning av samer og andres rett til fiske i havet utenfor Finnmark, herunder minimumskvote for båter under ti meter, og fremme en oppfølgende sak om dette for Stortinget.»

Strukturutvalget er kjent med at regjeringen har nedsatt et utvalg, som har som hovedoppgave å utrede samers og andres rett til fiske i havet utenfor Finnmark på prinsipielt grunnlag. Før en slik avklaring har funnet sted finner ikke utvalget grunnlag for å vurdere utvalgets forslag i forhold til urfolksrettigheter og ønsker derfor ikke ta stilling til dette.

6.10 Forholdet mellom drifts- og strukturkvoteordningen

Ved siden av strukturordningene, ble det etablert en såkalt driftsordning for kystfiskeflåten. Denne gir adgang til utveksling av kvoter mellom fartøyene, uten at noe fartøy tas permanent ut av fiske. Ordningen har således ikke struktureffekt.

Driftsordningen ble innført i 2004, og videreført i 2005, som en prøveordning. Fiskeri- og kystdepartementet valgte i forbindelse med strukturpausen å videreføre driftsordningen også for 2006, primært for at enkeltaktører ikke skulle rammes unødvendig hardt som følge av strukturpausen.

Ordningen ble innført samtidig med strukturkvoteordningen, men formålet var noe annet. Driftsordningen skal først og fremst være et fleksibelt redskap for å utnytte lokale variasjoner i tilgjengeligheten av fisk langs kysten, legge til rette for en arbeidsdeling innen kystflåten slik den tradisjonelt har hatt og for en spesialisering av fartøy, redskap og kunnskap.

Dette må sees på bakgrunn av at innføring av adgangsbegrensninger i stadig flere fiskerier har påvirket kystflåtens tradisjonelt varierte driftsmønster langs kysten. Mange har deltatt i fiskerier de ellers ville valgt bort, for å sikre fortsatt adgang til å delta i tilfelle vilkårene skjerpes. Dette kan ha bidratt til en endret driftssituasjon, ikke bare for de som gjør slike strategiske valg, men også for de fartøyene som tradisjonelt har drevet vedkommende fiske.

Siktemålet med driftsordningen er altså et annet enn strukturordningene, men ordningene virker sammen i de samme fartøygruppene. Driftsordningen gjelder innen alle de fire lengdegruppene i Finnmarksmodellen.

Et av hovedformålene med strukturkvoteordningen var å oppnå en flåte som kapasitetsmessig er tilpasset fangstgrunnlaget. Mens fartøy som benyttet denne muligheten fikk en avkorting i kvoten på 20 %, var det ingen avkorting i kvoter utvekslet gjennom driftsordningen. Det ville derfor være en betydelig økonomisk gevinst ved å benytte driftsordningen, og man skulle forvente at driftsordningen i større grad ville benyttes. En annen positiv faktor i dette regnskapet er at man utsetter kostnaden forbundet med opphugging av fartøyet, men samtidig påløper det kostnader ved å ha fartøyet liggende ved kai.

Fiskeridirektoratet har gjennomført to evalueringer av driftsordningen, og begge konkluderer med driftsordningen har blitt foretrukket fremfor permanent strukturering. Driftsordningen kunne maksimalt benyttes i tre av fem år. Av hensyn til eierens manntallsføring betydde dette at ordningen maksimalt kunne benyttes i to etterfølgende år.

For fartøyeiere som i utgangspunktet ønsker å gå ut av fiske permanent, vil muligheten for å utveksle kvoten gjennom driftsordningen bety at den permanente kapasitetsreduksjonen utsettes i minimum to år. Man har naturligvis mulighet for å benytte fartøyet i fiske i år tre, for så å leie ut kvoten ett år til, men i følge Fiskeridirektoratets vurderinger har fartøyeierne stort sett posisjonert seg for å benytte strukturkvoteordningen etter utveksling av kvoten.

Driftsordningen har bidratt til aktivering av latent kapasitet, i følge Fiskeridirektoratets evaluering. Utveksling av kvoter fra et fartøy med lav kapasitetsutnyttelse vil gi en betydelig høyere inntekt for eieren enn om han skulle fortsatt sitt fiskemønster. Problemene knyttet til aktivering av kapasitet gjelder imidlertid også for strukturkvoteordningen.

Fleksibiliteten i driften av de enkelte fartøy øker betydelig gjennom driftsordningen i forhold til strukturkvoteordningen. Selv om man ikke har sett stor grad av spesialiseringseffekter, har ordningen vært benyttet til ulike kortsiktige tilpasninger for fiskerne, der enkelte har ønske om å fiske mer, mens andre ikke ønsker å fiske.

Oppsummert ser utvalget det som negativt at driftsordningen virker utsettende på en permanent kapasitetstilpasning. Den positive effekten kommer hovedsakelig fra økt fleksibilitet, både for kjøper og selger.

Utvalget har notert at det blant mange fiskere, spesielt i de minste fartøygruppene, er et sterkt ønske om at det bør gis mulighet for driftssamarbeid uten kjøp, salg eller leie av kvoter mellom fartøyene. Dette hevdes å gi positive virkninger for sikkerheten til sjøs ved at man kan være flere mann om bord og kostnadsbesparelser i form av rigging og utstyr. Dette vil også gi redusert incentiv til å benytte strukturordninger i denne gruppen.

Kapittel 7
Fiske i et samfunnsøkonomisk perspektiv

Kapittel 7 er utarbeidet av cand. polit. Helle Stensbak, dr. oecon. Linda Nøstbakken og dr. scient. Claire Armstrong. Utvalgsmedlemmene Maråk, Mordal, Osmundsvåg og Skjærvø støtter de vurderinger som er gjort. Det øvrige utvalget, som utgjør flertallet, har ikke realitetsbehandlet kapitlet.

7.1 De politiske mål for fiskeriene

Strukturutvalget skal vurdere effekten av strukturtiltakene og fremme forslag til strukturpolitikk. Strukturpolitikken regulerer de økonomiske rammebetingelsene for fangstnæringen og får også betydning for samfunnet rundt. Dette kapittelet er laget for å gi et grunnlag for de politiske myndigheter når de skal velge reguleringssystem for fiskeriene.

I mandatet står det at strukturutvalgets vurderinger og forslag skal gjøres i forhold til regjeringens mål om

- å sikre fiskeressursen som felles eiendom
- å sikre en fiskeflåte som bidrar til aktivitet langs hele kysten, og
- å sikre en flåte som er moderne, variert og lønnsom

Formålet med kapittelet er å etablere et rammeverk for analyse av i hvilken grad disse politiske målene kan nåes og med hvilke virkemidler. I utgangspunktet kan man ikke utelukke at målene kan ha innbyrdes konflikter. Kanskje vil det ikke være mulig å ha en moderne, variert og lønnsom felleseiendom langs hele kysten på samme tid.

Hvis det er målkonflikter, kan man stå overfor en situasjon hvor man ved å innfri ett mål vil måtte gi slipp på et annet. Da må myndighetene håndtere dilemmaet, avveie mellom ulike hensyn, og til slutt foreta politikkvalg som kan bli upopulære hos bestemte grupper.

Strukturen i kapittelet er følgende: Først gjøres det rede for de samfunnsøkonomiske rammene som fisket må operere innenfor, deretter presenteres enkelte mulige tiltak (virkemidler, politikkinngrep) og kort om hvilke samfunnsøkonomiske effekter de ulike tiltak vil kunne få, og til slutt gis en summarisk oversikt over hvordan de ulike tiltak vil imøtekomme de tre politiske målene som regjeringen har satt.

7.2 Fisket som økonomisk aktivitet og det politiske handlingsrom

Først i beskrivelsen er hvilke grenser fangstnæringen må holde seg innenfor, for å kunne eksistere som næring i et samfunn. Hvilke krefter som virker, og forstyrrer, i fiskerinæringen vil også omtales. Denne delen vil vise hvilket handlingsrom myndighetene har når de vil oppnå sine politiske mål. Grensene belyses under overskriftene Privat eller felles eiendom, Produktivitet, Grunnrente, Almenningens tragedie og Næringspolitikk som fordelingsinstrument.

7.2.1 Privat eller felles eiendom

Siden fiskeressursen representerer en verdi, kan man ikke utøve fiskeripolitikk uten å fordele verdier på en eller annen måte. Fiskeripolitikk blir dermed også et fordelingsproblem, hvor man ikke kommer utenom å måtte fordele mellom private, og mellom privat og offentlig sektor.

I Norge har vi sett at enkeltindivider har høstet ulik privat rikdom av fiskerettigheter, og det har vekket harme hos mange som er opptatt av fordelingspolitikk. Privatisering av fiskeressursene er blitt et politisk diskusjonstema, og det er blitt hevdet at fiskeressursene stadig blir mer privatiserte. Dette reiser behov for presisering i forhold til hvordan vi kan betrakte fordelingsproblemet langs den økonomiske dimensjonen.

Rent juridisk kan fiskeressursen være en ressurs som myndighetene har enerett til å forvalte, i norsk økonomiske sone, innenfor rammen av havrettstraktatens regler. Som ressurs kan fisken, så lenge den svømmer i havet, sees på som en felles eiendom under myndighetenes forvaltning. I denne sammenheng er ingenting av fiskeressursen privat.

Økonomisk kan man likevel hevde at verdiene som høstes fra fiskeressursene er privatiserte, så lenge all fortjeneste av å fange og selge fisk tilfaller

fiskerne alene. Hittil har avkastningen fra fiske i Norge vært helt privatisert, og det vil den kunne fortsette å være enten fiskerne er få eller mange, og enten fisket er fritt eller lukket. I spørsmålet om økonomisk fortjeneste er det ikke riktig å si at det har skjedd en økt privatisering så lenge 100 % av avkastningen alltid har tilfalt private.

Dersom vi har fritt fiske, slik at alle som vil skal kunne fiske, er fiskeressursen «felles eiendom» så lenge fisken befinner seg i havet, mens den er «privatisert» når den er fisket opp og spist eller solgt. I de lukkede fiskeriene tildeler myndighetene fiskere retten til å høste gitte andeler av fiskeressursen per år. Denne innhøstingsretten har i Norge gitt en økonomisk gevinst som den enkelte fisker har kunnet holde i privat eie. Verdiene fra fiskeressursen har kommet til uttrykk som lott, overskudd og kvotepris, og tilfalt fiskere uansett, enten de har solgt rettigheter eller fisk.

Verdiene som kan hentes ut av fiskeressursen kan altså være helt privatiserte under ulike politiske reguleringsregimer. For å omgjøre disse verdiene til felles eiendom, må spesifikke reguleringsgrep innføres.

Fiskeren skal ha lønn for å arbeide, og fiskebåteieren skal ha avkastning av sin kapitalinvestering. Lønn og avkastning må minst være like høy som lønn og avkastning i alternativ jobb eller alternativ kapitalplassering. Hvis en del av fortjenesten i fiskeriene skal gjøres om til felles eiendom, må denne delen komme fra overskytende verdier etter at kostnader til arbeid og kapital er dekket. Andelen av fortjenesten fra fiskeressursen som rent økonomisk kan inndras til felles eiendom, blir omhandlet senere i fremstillingen.

7.2.2 Produktivitet

Alle som oppholder seg i Norge må betale gjeldende norske priser for husvære og nødvendige konsumvarer. Norske priser reflekterer bytteforholdet mellom realgoder[1] i Norge. Alle som oppholder seg i Norge må i realiteten bytte et visst antall reelle goder mot å få mer av et annet gode. Slik stiller levekostnadene og levestandarden i Norge visse krav til realinntektsnivået i den norske økonomien.

Kravet til realinntektsnivå krever igjen en viss produktivitet i arbeidsinnsatsen. Det vil si at en som arbeider, må produsere et visst antall reelle goder per tidsenhet (et visst antall kilo fisk per time) for å kunne være fullverdig deltaker i den norske økonomien. Denne sammenhengen omtales som produktivitet. Jo høyere levestandard, velferdsnivå eller inntektsnivå en nasjon har, jo høyere er produktiviteten. Produktiviteten er grunnlaget for realinntekten, og bestemmer nivået på velferd og levestandard.

Næringer som sakker etter i produktivitetsutviklingen, sammenliknet med andre næringer, står overfor følgende valg:

1. de må øke egen produktivitet, det vil si bli mer effektive,
2. de må kreve stadig høyere priser for sine varer og tjenester relativt til andres,
3. de må belønne sine ansatte med stadig lavere reallønn,
4. de må flytte produksjonen til en annen økonomi (et annet land, såkalt utflagging) med lavere produktivitetskrav og lavere reallønnsnivå[2], eller
5. de må velge å motta støtte fra myndighetene (subsidier).

Alternativ 5 er alltid en teoretisk mulighet hvis tilstrekkelig få næringer steller seg slik. For at alternativ 5 skal være en praktisk mulighet, må det være politisk vilje til å subsidiere den aktuelle næringen. En subsidiert næring som skal avvikle subsidiene, står ofte overfor nødvendige endringer i strukturen hvis den skal overleve.

Dersom man selger sine varer og tjenester innenfor landets grenser, skjermet for konkurranse fra utenlandske leverandører, er alternativ 2 et valgbart alternativ[3]. Dersom næringen er utsatt for konkurranse fra utlandet, det vil si at det finnes eksport eller import av slike varer, utgår alternativ 2. Da gjenstår økt produktivitet (1), synkende lønn (3) eller utflagging (4) som alternativer.

Siden fisket rent fysisk må foregå i Norges havområder, utgår også alternativ 4 hva gjelder norske fiskere. Skal man nå de politiske målene om sysselsetting og bosetting langs hele kysten, står man igjen med alternativ 1 og 3 for fiskerinæringen, enten økt produktivitet eller fallende reallønn.

[1] For en stund kan vi betrakte økonomien som om penger ikke finnes, og at bytte av goder kun skjer mot andre goder. Penger er kun et speilbilde av reelle verdier og har ingen substansiell verdi i seg selv. Penger gjør bare bytte av verdier enklere rent praktisk.

[2] Man kan eventuelt velge substituttet til utflagging, som er å hente (kortvarig) arbeidskraft fra økonomier med lavere produktivitet enn den norske. Dette ser vi når polakker, estlendere etc. arbeider på norske fiskebåter for en inntekt som ligger under den norske, men over hjemlandets. Arbeidsforholdet er kortvarig fordi utlendingene må konsumere inntekten i hjemlandet. Hvis de bor (konsumerer) i Norge kreves det også norsk realinntektsnivå for disse på lengre sikt. Utflagging, på den ene eller andre måten, er dårlig for dem som blir arbeidsledige i Norge, og bra for dem som får ny jobb fra det andre landet, samt bra for velferdsutviklingen og den økonomiske veksten i det andre landet.

[3] Advokattjenester er et eksempel.

Disse to alternativene vil tvinge seg fram den dagen norske fiskerier har en tilstrekkelig lav produktivitet *i forhold* til andre næringer i Norge. Hvis næringer med høy avkastning (som olje og gass) etterspør sjødyktig arbeidskraft nær kysten i Norge, vil alternativ 3 settes under press. Dersom man ønsker å beholde norsk fiskerinæring, vil vi kunne havne i en situasjon der man ikke lenger har noe valg: Produktiviteten må økes til det avkastningsnivået konkurrerende næringer setter. Da vil en fiskeripolitikk der fiskekvotene er spredd tynt utover settes under kraftig, kanskje uimotståelig press.

Utviklingen i næringen de siste 50 år vises i figur 2.1 i kapittel 2.2.

7.2.3 Grunnrente[4] (ressursrente)

Hvorfor er ikke privatisering av bakernæringen eller frisørnæringen politiske diskusjonstema? Hvorfor ilegges ikke revisjonsbransjen eller entreprenørbransjen ansvar for sysselsetting i distriktene? Kanskje fordi disse næringene ikke høster grunnrente.

Grunnrenten (i fiskerinæringen ofte kalt ressursrenten) er spesiell for, og spiller vesentlig inn i, næringer som utvinner naturressurser. Grunnrenten behøver verken synes eller kjennes for de fleste norske fiskere, likevel er den en svært viktig økonomisk størrelse som gjør seg gjeldende fordi den påvirker næringens funksjon på ulike måter.

Grunnrenten inngår slik i sammenhengen: Mennesket kan skape verdier gjennom arbeidsinnsats og bruk av arbeidsredskaper, som vi heretter kaller arbeid og kapital. Produktiviteten (antall produserte «brød» (realgoder) per time) i en normal tilvirkingsprosess bestemmer avkastningen av arbeid og kapital.

Alle næringer som kjøper råstoff og produserer med innsats av arbeid og kapital, må oppfylle kravene til avkastning, som bestemmes av blant annet lønnsnivå (pris på arbeid), rentenivå og risiko (pris på kapital). En næring kan ikke eksistere i et økonomisk vakuum, men må innfri visse økonomiske minimumskrav som bestemmes av hva ressursene alternativt kan kaste av seg. Denne beskrankningen gjenspeiles i regjeringens mål om lønnsomhet.

Næringer som høster av naturressurser, høster også grunnrente, som er en «tredje» avkastning, en avkastning fra naturens egen produksjon, en slags naturens egen renprofitt. Grunnrenten er et resultat av å kunne høste et «manna fra himmelen», hvor naturen utfører deler av produksjonen uten å ta betalt for det. Dette gjør meravkastning i form av grunnrente til en økonomisk realitet i naturressursnæringer.

Grunnrenten kan brukes på ulike måter, for eksempel til svært høy lønnsomhet for et begrenset antall aktører[5], eller den kan konsumeres ved å tillate slakke krav til avkastning på arbeid og kapital. Ved slakke avkastningskrav (relativt til andre næringer) kan grunnrenten brukes til overinvestering i kapitalvarer (overkapitalisering, eller sløsing med kapitalvarer), eller til å holde flere enn nødvendig i arbeid (oversysselsetting, eller sløsing med menneskers arbeidskraft[6]).

En vesentlig økonomisk grense for fiskerinæringen er TAC (total allowable catch, totalkvoten som kan høstes av hvert fiskeslag per år). Fiskerinæringen har altså et begrenset kvantum fisk som fordeles mellom ulike fartøygrupper. Grunnrentens tilstedeværelse gjør at noen aktører kan høste svært stor fortjeneste ved å konsentrere kvantum på fartøy, mens andre aktører kan oppleve fallende realinntekt fordi grunnrenten brukes til å opprettholde en stor flåtegruppe (dvs. overkapasitet og lav produktivitet). Den siste gruppen fiskere kan ha for høy kapitalgrad per tonn fangst eller for liten kvote per fisker, relativt til graden av økonomisk avkastning i omgivelsene, mens det er omvendt hos den første gruppen.

Det kan med andre ord oppstå svært store inntektsforskjeller innen en og samme næring, hvis den politisk bestemte fordeling av fartøykvoter gir ulik produktivitet mellom ulike fartøygrupper. Det er vanskelig for myndighetene å avdekke korrekt informasjon om hvilke fartøykvoter som gir likt fordelt og riktig nivå på produktiviteten. Dessuten vil den «usynlige» grunnrenten medvirke til, og forsterke, de inntektsforskjellene som utilsiktet blir skapt av gitte kvotetak innen de enkelte fartøygrupper.

Så lenge fisken hentes fra et felles hav, kan store inntektsforskjeller oppleves som urettferdig. Det politiske kravet om å sikre fiskeressursen som felles eiendom stammer kanskje også fra et krav om rettferdighet. Å regulere med hensyn på grunnrenteavkastningen kan redusere inntektsfor-

[4] Grunnrente, eller ressursrente, betyr rett og slett «avkastning fra naturen». Grunnrente er ikke et godt ord på norsk, men er oversatt fra det opprinnelige engelske begrepet jordrente, hvor «rente» betyr avkastning, og «grunn» betyr bakken, jorden, havet eller generelt naturen.

[5] Arabiske oljesjeikers ekstreme rikdom kan forklares med grunnrenteavkastning i kombinasjon med svak fordelingspolitikk.

[6] Sløsing med arbeidskraft må ikke forveksles med fritid, fordi det ikke er slik at jo mer man sløser med arbeidskraft, jo mer fritid får man. Sammenhengen er nok heller omvendt. Jo mer man sløser med arbeidskraft, jo mindre fritid eller jo lavere velferd får man.

skjellene og gi en løsning på den urettferdigheten som befolkningen opplever.

Som vist er det grunnrenteavkastningen som skiller fiskerinæringen fra «normale» næringer, slik at det kan oppleves naturlig å snakke om «felles eiendom» og «privatisering» når det gjelder fiskeri, men ikke når det gjelder frisører eller bakeri. Det er unaturlig å kreve samfunnsmessige tilleggsforpliktelser fra en næring som bare har avkastning fra arbeid og kapital. Generelt gjelder det for alle næringer at avkastningen fra arbeid og kapital må gå tilbake til arbeid og kapital. Dette gjelder også for fiskere og fiskebåteiere.

Det spesielle i fiskeriene er at selve grunnrenteavkastningen kan avkreves en «samfunnstjeneste» og benyttes som fordelingsinstrument av myndighetene. Spørsmålet blir hvordan myndighetene best «iverksetter» samfunnsforpliktelsen hos en ressurshøstende næring, uten at man samtidig lager for store problemer for næringsutøvelsen.

Politisk regulering av grunnrenten kan være å trekke avkastningen inn som skatt ved hjelp av auksjon eller avgift. Grunnrenten kan også brukes som instrument for fordelingspolitikk, for eksempel til overkapitalisering eller oversysselsetting, for å ivareta arbeidsplasser i kystkommuner. Selv om grunnrenten gir et visst handlingsrom, går det likevel en grense et sted. Grunnrenten tillater «ulønnsom» drift (lav produktivitet), men hvis hele grunnrenten er brukt til overkapitalisering eller oversysselsetting, befinner man seg ved den nedre grensen for hvor ulønnsomt det går an å drive. Dette kan være situasjonen for enkelte fartøy og fartøygrupper.

7.2.4 Almenningens tragedie

Visse fysiske beskaffenheter avgjør om det vi kaller allmenningens tragedie kan inntreffe. Hvis en naturressurs foreligger i en begrenset mengde, hvis det er fysisk enkelt å høste av ressursen samtidig som det er fysisk eller juridisk vanskelig å håndheve en adgangsbegrensning, og hvis ressursen gir avkastning i form av grunnrente, da kan vi få en økonomisk og en biologisk overbeskatning.

Det er selve overbeskatningen som utgjør tragedien. Aktører vil tre inn i et marked hvor det er fri adgang så lenge det er positiv avkastning av arbeidskraft og kapital. Meravkastningen som grunnrenten skaper i fisket, har gitt rom for at *flere* aktører har kunnet tre inn enn i næringer *uten* grunnrente. For høy inntreden spiser opp grunnrenten, og leder til *fallende* utbytte for dem som skal dele fiskeressursen mellom seg[7].

I et fritt og uregulert fiskeri kan grunnrenten altså brukes til å finansiere overfiske. Fiskeressursen er en *potensiell* eiendom for den som kan dra ut og fiske, men volumet og verdien vil reduseres på grunn av overfisket, det vil si det faktum at alle de andre, som til sammen er *for* mange, også er der[8]. Derfor er avgrensning av tillatte fiskerettigheter et *nødvendig* politisk inngrep, og et effektivt inngrep når allmenningens tragedie foreligger.

Men avgrensning av fiskerettigheter behøver ikke være et *tilstrekkelig* politisk inngrep. Ressursrenta kan også finansiere et overfiske i et regulert og lukket fiskeri. Man kan få «olympisk fiske», oversysselsetting osv, hvis de politiske inngrep utformes slik at næringen får gale incentiver i biologisk, miljømessig og samfunnsøkonomisk forstand.

7.2.5 Næringspolitikk som fordelingsinstrument

Grunnrenten har gjort det mulig å bruke fiskerinæringen som verktøy for å ivareta utenforliggende politiske mål. Det betyr at deler av inntektene i fiskerinæringen er blitt brukt til å oppfylle distriktspolitiske mål om bosetting og sysselsetting. Siden også fiskere skal ha normal avkastning av arbeid og kapital, er det bare grunnrenten, naturens avkastning, som kan brukes til politiske formål som sysselsetting og spredt bosetting.

Å velge hvordan grunnrenten skal brukes, er et politisk valg. Myndighetene kan bruke enten penger eller rettigheter som fordelingsinstrument og styringsverktøy.

Dersom myndighetene velger å fordele rettigheter, kan de påvirke fordelingen av arbeidsplasser og produktivitet i den næringen rettighetene knytter seg til. Da kan grunnrenten brukes som sysselsettingsinstrument ved å tillate oversysselsetting i fiskeriene.

Hvis myndighetene derimot velger å fordele penger, kan de påvirke arbeidsplasser og produkti-

---

7 Dette problemet utspiller seg i praksis i tjuvfisket som foregår i og utenfor norske farvann.

8 Problemet skapes av at hver enkelt private aktørs kostnad ved å høste fisk er lavere enn den samfunnsøkonomiske kostnaden ved hans fiske. Dette betyr at bare deler av de totale kostnader rammer den som bestemmer seg for å fiske, mens resten av kostnadene belastes omgivelsene i form av miljøødeleggelse eller høyere fangskostnader. Hvis man klarer å håndheve gjeldende juridiske bestemmelser, vil en ressursskatt kunne rette opp noe av den økonomiske og miljømessige ineffektiviteten. Skatten må i så fall innrettes slik at den private aktøren får en kostnadsstruktur som likner på den totale samfunnsøkonomiske, eller «reelle» kostnaden. Skatten kan korrigere for det økonomifaget kaller eksterne virkninger, som er en markedssvikt.

vitet i en rekke ulike bransjer. Da er de ikke begrenset til å styre kun den aktuelle næringen som høster en grunnrente.

Rent praktisk kan grunnrenten omdannes til penger som styringsinstrument ved at myndighetene trekker den inn som skatt i en eller annen form[9]. Ved å skattlegge og trekke inn grunnrente kan denne benyttes til oppkjøp og overføring av fiskerettigheter både mellom fartøygrupper og geografiske områder.

Men penger som politisk styringsinstrument behøver ikke få heldige virkninger på næringen. Dersom de brukes feil, vil inngrepene kunne ha negative effekter for fiskere, næringen eller miljøet, ved å utløse konkurser, drive kvoteprisene oppover eller øke presset mot overfiske.

7.2.6 Eksempler på heldige og uheldige effekter av politikkinngrep

Skrankene som er skissert under Privatisering, Privat eller felles eiendom, Produktivitet, Grunnrente, Almenningens tragedie og Næringspolitikk som fordelingsinstrument danner ulike hindre på veien mot de politiske målene om «rettferdig fordeling», «levende distrikter» og «høyt velferdsnivå», gjengitt spesifikt for fiskerinæringen som «felles eiendom», «langs hele kysten» og «moderne, variert og lønnsom».

Man kan for eksempel se for seg at investeringstilskudd til kjøp av båter, motivert av et ønske om flere arbeidsplasser langs kysten og lavere gjennomsnittsalder på flåten, vil kunne føre til et ras av konkurser så lenge fiskeressursen er begrenset og næringen er «overbefolket» i forhold til realinntektskravet i økonomien for øvrig.

Vi kan også se for oss at hvis kvotetakene settes slik at noen lengdegrupper har høy lønnsomhet mens andre har lav, vil gruppene med lav lønnsomhet ha problemer med å håndtere rådende kvotepriser. Dermed vil kvotehopping bli fristende for de relativt produktive, de som tåler mer gjeld, mens de mindre finansielt robuste vil presses ut. Gjeld er ikke negativt i seg selv, det avgjørende er at nivået på gjelden står i et sunt forhold til nivået på forventet framtidig inntekt. Derfor er jevn produktivitetsutvikling mellom fartøygruppene avgjørende hvis vi ønsker en variert flåtestruktur.

Disse eksemplene antyder at næringen trenger adgangsbegrensning (lukking) dersom man skal opprettholde en moderne flåte, den trenger stabile og forutsigbare kvoter (dvs stabil politikk) dersom man skal opprettholde en lønnsom flåte, og den trenger forholdsvis lik grad av lønnsomhet (produktivitet) de ulike gruppene i mellom dersom man skal opprettholde en variert flåte.

7.3 Samfunnsøkonomiske effekter

7.3.1 Samfunnsøkonomisk lønnsomhet og fordeling av verdiene fra fisket

Mens bedriftsøkonomisk lønnsomhet bare medregner de kostnader og inntekter som tilfaller bedriften selv, omfatter samfunnsøkonomisk lønnsomhet både bedriftenes, individenes og de øvrige institusjonenes «overskudd». Ofte er lønnsomhetsmålene sammenfallende, men i noen situasjoner er det slik at det som er gunstig for bedriften ikke er bra for samfunnet og vise versa. I et samfunn med desentraliserte beslutninger forsøker man å sørge for at beslutninger i bedrifter er i samsvar med samfunnshensyn gjennom rammebetingelser som priser, skatter, avgifter og subsidier.

Samfunnsøkonomisk lønnsomhet skal gi grunnlaget for vurdering av tiltak ut fra en helhetlig, samfunnsmessig synsvinkel. Hva som skal inkluderes i analysen er gjenstand for vurdering. I følge Johansen (1977[10]) bør man, i tillegg til de bedriftsøkonomiske effektene, ta hensyn til tre kategorier av virkninger.

- Indirekte virkninger på resultatene i andre foretak
- Virkninger som gir besparelser eller kostnader i andre organisasjoner
- Virkninger som ikke har registrerbar verdi gjennom priser og markeder

I kategori 1 finner vi effektene av ikke avtalte økonomiske transaksjoner hos bedrifter. Dersom en aktør i fiske velger å øke sin innsats og fiske mer, vil dette gi en negativ effekt for bestanden, og gjennom denne redusert fangst eller økte kostnader for de øvrige fiskerne (som beskrevet i avsnittet om allmenningens tragedie).

De samme effektene for andre enn bedrifter, eksempelvis husholdningene og offentlige institusjoner, plasseres i kategori 2. Det kan ofte være vanskelig å finne sammenhengene mellom tiltak og konsekvens i denne kategori.

I kategori 3 trekkes det inn virkninger på miljø, natur, kulturelle forhold m.v. Tallfesting av kostna-

[9] For eksempel ved å auksjonere ut rettigheter, selge rettigheter, legge avgift på produksjonen eller innkreve skatt på overskudd. Sistnevnte er grunnrenteskattens utforming i oljenæringen.

[10] Johansen, L. 1977. Samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Rapport 1/1977. Industriøkonomisk institutt, Oslo.

dene er her ofte vanskelig, men gjennom identifikasjon av effektene vil konflikter lettere kunne gjøres til gjenstand for åpen diskusjon.

I samfunnsøkonomiske betraktninger er det vanlig å benytte en lavere diskonteringsrente enn i bedriftsøkonomiske vurderinger. Effekter i fremtiden vektes dermed tyngre samfunnsøkonomisk enn bedriftsøkonomisk.

Innen fiskeri er det samfunnsøkonomisk lønnsomt å begrense deltagelsen i fiske, da man unngår de negative effektene av fritt fiske. Denne effekten oppstår fordi den enkelte aktør ikke belastes den eksterne virkningen av økt innsats som er reduksjon i de øvrige deltagernes profitt.

I samfunnsøkonomiske analyser antar man at man kan skille mellom hva som er gunstig for å oppnå effektiv produksjon og hva som gir god fordeling av overskuddet. Man bør da tilstrebe et maksimalt produksjonsnivå, for så å fordele dette i samfunnet. I billedlig tale: Først bake kaken så stor som mulig, deretter dele kaken så rettferdig som mulig.

Det er ofte vanskelig å hevde at denne forutsetningen holder, og det kan være at man gjennom et noe lavere produksjonsresultat (mindre kake) oppnår en fordeling som er å foretrekke. I praktiske analyser overlater man oftest fordelingshensynene til politisk avveining. Innen fiskeri finner vi et klart eksempel på fordelingsvirkninger når fiskerier stenges og rettigheten til kvoter tilfaller fartøyeieren mens mannskapet holdes utenfor.

7.3.2 Samfunnsøkonomiske virkninger av kapasitetsreduksjon

Som et utgangspunkt kan vi vurdere virkningene av de kapasitetsreduserende tiltakene for Norge som helhet. Kvantifisering av verdier vil kreve en inngående studie, og vi vil derfor bare gjøre en generell vurdering av hvilken retning effektene tar og omfanget av dem.

Reduksjon i fangstkostnader

Økt skala (kvote) for de gjenværende aktørene i fisket vil gi lavere fangstkostnader i form av at de faste kostnadene blir fordelt på større fangst. Disse besparelsene vil kunne representere en betydelig samfunnsøkonomisk gevinst i form av at grunnrenten realiseres.

Andreasson og Flåten (1996[11]), Flåten (1988[12]) og Steinshamn (2005)[13] er eksempler på studier av potensiell grunnrente i norske fiskeri. De to førstnevnte fant gjennom bioøkonomiske analyser at grunnrenten som andel av førstehåndsverdien i henholdsvis torske- og sildefisket var mellom 25 og 40 % for torsk og om lag 60 % for sild. Sistnevnte studie modellerte potensiell grunnrente gjennom en lineær programmeringsmodell og ved forskjellige omstruktureringer av fiskeflåten til mellom 30 og 50 % av førstehåndsverdien. Disse estimatene er grove, og analysene legger flere diskutable forutsetninger til grunn for beregningene. De illustrerer likevel at det er et betydelig potensial for samfunnsøkonomisk positive effekter av kapasitetsreduksjon. Gevinsten består i all hovedsak av reduserte fangstkostnader.

Alternativkostnaden til arbeidskraft

Reduksjon av antall fartøy i fiskeflåten vil medføre redusert sysselsetting. De som blir overtallige og som ikke finner nytt arbeid, representerer en samfunnsøkonomisk kostnad. Det er et samfunnsøkonomisk tap for alle som etter en omstilling ikke finner alternative anvendelser av arbeidskraften sin. Dette tapet er sterkest knyttet til dem som vanskeligst kan omstille seg til arbeid i andre bransjer.

Det er ikke gitt at dette representerer et omfattende problem. Ser man på historikken i fiskerinæringen ser man en sysselsettingsnedgang tilsvarende de fleste andre industrisektorer; de er i kontinuerlig omstilling og har vært det de seneste 50 år. Utviklingen i arbeidsledighetstrygd til fiskere tyder ikke på at fiskere har store problemer med arbeidsledighet, og projeksjoner av fremtidig behov for arbeidskraft i Norge tilsier at det snarere vil bli økt knapphet på arbeidskraft i relativt nær fremtid. Å operere med ledig kapasitet i fiskerisektoren (å ha oversysselsetting i fiskeriene) blir da en samfunnsøkonomisk kostnad.

På bakgrunn av denne diskusjonen antas det at den samfunnsøkonomiske kostnaden knyttet til omstilling av sysselsettingen vil være kortvarige og relativt små.

Omstillingskostnader

Selv om effektene for samfunnet som helhet er vesentlig positive er det overveiende sannsynlig at lokalsamfunn som er svært fiskeriavhengige vil måtte gå gjennom mye sterkere omstillingsproses-

[11] Andreasson & Flåten 1996. Bioeconomic and biological effects of size-selective harvesting of North-East Arctic cod. ICES CM 1996/P:4, ICES, Copenhagen.

[12] Flåten 1988. The economics of multispecies harvesting: Theory and application to the Barents Sea fisheries. Springer, Berlin.

[13] Steinshamn 2005. Ressursrenten i norske fiskerier. SNF rapport nr. 6/05. SNF, Bergen.

ser dersom sysselsettingen i fiskeflåten reduseres. Flåten bidrar ikke bare med sysselsetting i flåteleddet, men skaper også betydelige lokale ringvirkninger (Heen & Aanesen 1993[14]). Reduksjoner i fiskeflåten vil dermed kunne gi betydelige kortsiktige problemer i arbeidsmarkedet i slike områder, og på lengre sikt true samfunnets eksistens. Dette betyr at infrastruktur og realkapitalen i området vil falle i verdi, noe som må anses som et samfunnsøkonomisk tap.

7.3.3 Økonomisk effektivitet i strukturordningene

De to reguleringsformene som utvalget skal evaluere, kondemnering og strukturering, er metoder som er brukt i fiskerier i mange land. I det følgende diskuteres de samfunnsøkonomiske effektene av disse to regimene isolert. I diskusjonen forutsettes det at det ligger en fartøykvoteordning som fundament i disse reguleringene.

Kondemnering

Kondemneringsordninger, altså det å betale for uttak av fartøy fra fiskeri, har lenge vært brukt i en lang rekke land. Målsettingene har vært å 1) øke lønnsomhet eller å modernisere flåten, 2) trygge fiskebestander og/eller å kompensere aktører i en krisesituasjon. Erfaringene med slike ordninger har vært nokså blandet (Clark *et al.* 2005[15], Holland *et al.*1999[16], Jensen 2002[17], Woodrow 1998[18]), og samfunnsøkonomer flest er nokså skeptiske til hvorvidt slike ordninger fungerer etter hensikten, det vil si hvorvidt de faktisk reduserer kapasitet over tid. Dette fordi kondemnering tar ut fartøy, mens faktisk kapasitet ikke kun er bestemt av antall fartøy.

La oss si at kapasitet i flåten kan beskrives som antall fartøy multiplisert med den kapasitet et gjennomsnittsfartøy til enhver tid besitter. Denne gjennomsnittskapasiteten kan forventes å øke som følge av kondemneringsordninger ved at de minst aktive eller effektive velger å forlate næringen når de får tilbud om kondemnering[19]. Gjennomsnittskapasiteten kan også forventes å øke over tid ved teknologisk utvikling. Dette kan være en mer passiv utvikling, eller en mer aktiv utvikling som fremgår av behovet for produktivitetsøkning slik skissert tidligere.

En kondemneringsordning som virker en gitt tidsperiode og så avsluttes, vil i et adgangsbegrenset fiskeri medføre en kortsiktig økning i lønnsomheten, eventuelt også at mer av grunnrenten framkommer som overskudd. På sikt vil imidlertid kapasiteten bygge seg opp, og lønnsomheten og grunnrenteoverskuddet vil reduseres.

Også norske erfaringer viser at gjennomsnittskapasiteten har økt kraftig, og at kondemneringsordninger ikke har klart å holde tritt med kapasitetsøkningene innad i den gjenværende flåten.

Effekter av kondemneringsordninger kan forventes å være påvirket av finansieringsmetoden som anvendes. I Norge, som i mange andre land, har det offentlige spilt en aktiv rolle som finansiør av kondemneringsordninger. Den eksisterende ordningen der det offentlige betaler halvparten og hele næringen betaler andre halvdel er til dels et brudd med tidligere praksis, men effektene er sannsynligvis ikke særlig endret. I og med at kondemneringsordningen er kun brukt i gruppen under 15 m, mens hele flåten er med på å betale, fungerer dette for gruppen det gjelder som at andre tar regningen med effektiviseringen av deres gruppe. De betaler kun en liten del av lønnsomhetsforbedringen, og man vil forvente at ordningen på kort sikt medfører en større reduksjon i antall fartøy enn om aktørene selv betalte for denne reduksjonen.

Myndighetene kan også risikere å feilberegne den ønskede kapasitetsreduksjonen slik at det kan medføre en så kraftig reduksjon at kapasiteten i fiskeriet på kort sikt er lavere enn det som trengs for å ta opp den tildelte kvote. Dette er i så fall et samfunnsøkonomisk tap.

Strukturkvoter

Strukturkvoteordningen fungerer som en individuell omsettelig kvote, der aktørene som ønsker å kjøpe kvote kan gjøre det fra dem som ønsker å selge, og fartøy som selger kvoten må forlate fisket i gruppen. Samfunnsøkonomisk teori viser at dette medfører en velferdsforbedring gjennom at de som har høyest betalingsvilje dermed får økt sin

[14] Heen & Aanesen 1993. Kryssløpsmodell for nordnorsk økonomi 1987. Norut samfunnsforskning, Tromsø.

[15] Clark et al. 2005. Subsidies, buybacks and sustainable fisheries. Journal of Environmental Economics and Management, Vol. 50.

[16] Holland et al. 1999. Do fishing vessel buyback programs work: A survey of the evidence. Marine Policy, Vol. 23 (1).

[17] Jensen 2002. Reduction of fishing capacity in «Common Pool» fisheries. Marine Policy, vol. 26.

[18] Woodrow 1998. A case study of fisheries reduction programs during the northern cod moratorium. Ocean and Coastal Management, vol. 39.

[19] Noen kondemneringsordninger har forsøkt å rette seg mot å ta ut mest mulig kapasitet per krone, og rette tilbudet mot de aktive i fisket. Dette gir imidlertid incentiv til å øke aktivitet i forkant av en forventet kondemneringsordning.

kvotetilgang. Gitt at de som har høyest betalingsvilje er de mest effektive aktørene, vil dette medføre en effektivisering i flåten. Her vil dermed den minst effektive delen av flåten kjøpes ut og den mest effektive delen bli igjen. Dersom de som forlater fisket ikke fullt har utnyttet sine rettigheter, er det klart at den gjennomsnittlige kapasiteten i fisket vil øke. De samme effektene med hensyn på kapasitetsøkning over tid nevnt i avsnittet over, er også til stede her.

7.3.4 Sammenligning

Strukturkvoter og kondemnering er to forskjellige tiltak for å oppnå et og samme mål: kortsiktig reduksjon i kapasitet. For å kunne sammenligne de to ordningene forutsettes i det følgende at aktørene i fisket betaler for hele kondemneringen selv, uten offentlig eller annen deltagelse. Slik sett betaler aktørene for kapasitetsreduksjonen innen eget fiskeri i begge tilfellene, men utfallet blir likevel ulikt.

Kondemneringsordningen kan sies å være en mer egalitær ordning enn strukturkvoteordningen i den forstand at alle er med på å betale regningen (gitt at aktørene i fiskeriet selv betaler kondemneringen), og alle som er igjen deler likt på *muligheten* for lønnsomhetsøkningen som oppstår.

Tapet i forhold til strukturkvoteordningen består i at kondemnering (kombinert med en uomsettelig fartøykvoteordning) ikke tillater aktører som kan øke produktiviteten ytterligere å gjøre dette, gjennom økt oppkjøp av kvote. Dette er et effektiviseringstap, som eventuelt kan rettes på ved refordeling av kvote i løpet av sesongen, etter hvert som de minst produktive ikke makter å ta hele sin andel av kvoteøkningen. Imidlertid vil dette innebære en kostnad for de produktive aktørene gjennom den usikkerheten som dette medfører.

En kondemneringsordning (som er hundre prosent finansiert av aktørene selv) vil ikke redusere antall fartøy like mye som en strukturkvoteordning. I en kondemneringsordning fordeles faktiske kostnader og muligheten for gevinster likt på alle aktører. Imidlertid er ikke aktørene like, og dette medfører at det totalt sett er en lavere betalingsvilje for en kondemneringsordning enn en strukturkvoteordning. I en strukturkvoteordning er kostnad og gevinst tatt direkte av aktørene som er interessert i å utnytte muligheten for kvoteøkning. Her vil det derfor ikke være et effektivitetstap i så måte. På grunn av effektivitetstapet i kondemneringsordningen er prisen på kvoten lavere i et fiske dersom man anvender kondemnering enn strukturkvoter.

I strukturkvoteordningen betaler aktørene direkte for kapasiteten som tas ut av fiske, mens dette fungerer indirekte i kondemneringsordningen. I en offentlig finansiert kondemneringsordning må det offentlige forsøke å bestemme hva den optimale kondemneringen skal være. Dette er vanskelig, og kan lede til inneffektivitet slik nevnt ovenfor. Denne form for ineffektivitet vil man ikke forvente å se i en strukturkvoteordning.

I ordninger der man har geografiske og gruppemessige begrensninger i kondemnering og strukturkvoteordning, vil man ikke forvente store forskjeller mellom de to ordningene. I den norske kondemneringsordningen, som ikke er geografisk begrenset vil man kunne få større geografiske effekter enn for strukturkvoteordningen, hvor geografiske begrensninger *er* på plass.

Det er imidlertid klart at begge ordningene må opprettholdes over tid, eller i det minste gjentas over tid, dersom man ønsker å unngå kapasitetsoppbygging, gitt presset på produktivitetsøkning.

7.3.5 Kvotepris og rekruttering

I fiskerier hvor fangstrettigheter kan overføres mellom aktører, vil det oppstå et marked for fiskerettigheter hvor rettighetsprisen blir bestemt. Prisen gjenspeiler forventet samlet fremtidig inntjening fra fisket (eller fiskeriets grunnrente), justert for risiko. Dette er uavhengig av om kvoten er tidsavgrenset eller tidsuavgrenset. Høyere risiko om fremtidig utvikling i fiskeriet, inkludert politisk usikkerhet, vil gi en lavere pris, alt annet likt. En høg kvotepris gjenspeiler dermed at en relativt stor del av den potensielle grunnrenten kan hentes ut. Lavere kvotepris kan være et signal om at effektiviteten i næringen er lavere enn den kunne vært (eksempelvis som følge av overkapasitet, eller andre former for økonomisk sløsing). Det er ønskelig å minimere økonomisk sløsing.

Vi kan tenke oss at det er to ulike former for rekruttering til fiskerinæringen. Først, rekruttering av mannskap til fartøyene. En høg kvotepris kan ikke ventes å være til særlig hinder for denne type rekruttering. Tvert i mot, i et fiskeri med god lønnsomhet (reflektert i høg pris på fangstrettigheter), vil lottordningen, dersom denne består, gjøre fiskeryrket meget attraktivt for potensielle fiskere. Den andre formen for rekruttering til fiskerinæringen er rekruttering av fiskebåteiere. Tradisjonelt har det å starte opp som fisker i egen båt vært en mulighet som har eksistert for de som har ønsket det. Etter hvert som fiskerettighetene har gått

veien via ikke-omsettelige til omsettelige fartøykvoter, har det blitt vanskeligere (les: dyrere) å kjøpe fartøy og kvote og starte fiske som fartøyeier.

Beregninger gjort av Hannesson (2005)[20], viser eksempelvis at kvoteverdi i ringnotflåten kan være ca 225 000 kr per tonn enhetskvote på 18 år. For et fartøy på 15 000 hl, svarer dette til over 100 mill. kr. I tillegg må en investere i fartøy og det som ellers trengs av produksjonsutstyr. Dette er åpenbart ikke summer hvem som helst kan skaffe til veie. Etter som også fartøyene i noen fartøygrupper (eksempelvis havgående fartøy) er relativt store og dermed krever store investeringer, kan det uansett kvotepris ikke forventes at hvem som helst skal ha mulighet til å starte opp som fiskebåtreder i disse gruppene. Vi står da igjen med kystflåten som den mest naturlige vei inn i næringen som fiskebåteier.

La oss vende tilbake til kvoteprisen. Det er i samfunnets interesse å hente ut så mye som mulig av den potensielle grunnrenten som ligger i fiskeressursen. Å legge til rette for stor grad av overkapasitet og på den måten å bruke grunnrenten til betaling av overflødig fangstkapasitet er et eksempel på hva som kan gjøres for å redusere kvoteprisen og dermed gjøre det enklere å kjøpe kvote og starte opp med fiske. Prisen en betaler ved å sløse bort grunnrenten for å oppnå lave kvotepriser, er nettopp at grunnrenten går tapt. Næringsaktørene oppnår ikke fortjeneste utover det en kunne forventet i en lignende næring med samme risikoprofil etc. Det er heller ingen andre som vil tjene på en slik ordning. For å senke terskelen for rekruttering til fiskeriet bør en derfor lete etter ordninger som *både* maksimerer grunnrenten fra fiskeressursen *og* senker kvoteprisen for potensielle fiskebåtredere. I fortsettelsen diskuteres kort ulike tiltak som i stor grad kan tenkes å oppfylle dette kravet. Alle tar utgangspunkt i en ordning med eller annen form for omsettbare kvoter.

Grunnrentebeskatning

Dersom kvoteeiere på en eller annen måte beskattes for uttak av fisk, vil dette redusere strømmen av fremtidige nettofangstinntekter. Som tidligere nevnt er det summen av neddiskonterte fremtidige nettofangstinntekter, samt risiko, som vil bestemme prisen en er villig til å betale for en kvote. Følgelig vil innføring av grunnrenteskatt redusere kvoteprisen. Til høgere beskatning av grunnrente, til lavere vil kvoteprisen være.

Et veldig stilisert eksempel:
La oss tenke oss en situasjon med evigvarende kvoter. Årlig nettofangstinntekt er 10 (konstant over tid), mens den årlige diskonteringsraten er 5 %. Det er ingen risiko. Nåverdien av kvoten vil da være: P1 = 10/0,05 = 200.

Dersom vi i tillegg tenker oss at det er en grunnrenteskatt i fiskeriet som reduserer nettofangstinntekten til 9,5 (også konstant over tid), vil nåverdien av kvoten bli: P2 = 9,5/0,05 = 190, en reduksjon i forhold til tilfellet uten grunnrenteskatt.

Konklusjonen er at en gjennom en ordning som kombinerer grunnrentebeskatning og overførbare kvoter, vil kunne få enn samfunnsøkonomisk optimal produksjon samtidig som kvoteprisen blir lavere enn i tilfellet med en ordning med omsettelige kvoter uten grunnrentebeskatning. I stedet for å betale hele prisen for den underliggende grunnrenten til selgeren av kvoten, vil en i dette tilfellet betale en del gjennom kvotekjøpet, mens resten blir betalt til fellesskapet som avdrag over tid. Den samlede effekten for en potensiell fiskebåtreder som uansett ikke har problemer med å skaffe kapital til å starte opp, vil være null. Ordningen vil likevel være positiv for de som har problemer med å skaffe til veie kapital til å investere i fartøy og kvote.

Tidsavgrensede omsettelige kvoter

På samme måte som en grunnrenteskatt reduserer nåverdien av ventede fremtidige nettoinntekter og dermed reduserer kvoteprisen, vil en ordning med tidsavgrensede kvoter kunne gi en lavere kvotepris. Betalingsviljen for en kvote med 5 år igjen, vil åpenbart ha en lavere pris i et kvotemarked enn en tilsvarende kvote med 10 år igjen. For at en slik ordning skal fungere så effektivt som mulig, er det viktig at det til en hver tid er tilgjengelig kvoter med ulike gjenværende levetid. På den måten har enhver mulighet til å kjøpe kvote som står i stil til kapitaltilgang og investeringshorisont.

Jo flere ulike priser aktørene må forholde seg til, jo vanskeligere kan det være å få til et velfungerende og effektivt kvotemarked. Dette skulle likevel ikke være et spesielt stort problem, siden det eneste som betyr noe for prisen her er kvotenes restlevetid. Kvotene er ellers like.

Et annet viktig forhold for å sikre økonomisk effektivitet er at den effektive kvoteprisen er lik for kjøper og selger. Dette er ikke tilfellet i en situasjon der kvotens gjenværende levetid blir økt eller redusert ved salg. Problemet er at næringen i slike tilfeller ikke gis sterke nok incentiver til å sikre øko-

[20] Hannesson (2005). Fiskerettigheter og ressursrente. SNF rapport nr. 05/05. SNF, Bergen.

nomisk effektivitet. Jo større avvik det er mellom verdien av kvoten for kjøper og selger, jo større må forskjellen i lønnsomhet for de to være for at transaksjonen skal finne sted. Og omvendt: jo nærmere hverandre kjøpers og selgers verdi av kvoten ligger, jo flere effektiviserende transaksjoner vil finne sted.

La oss gå tilbake til det stiliserte eksempelet: Evigvarende kvoter gav en kvotepris på: P1 = 10/ 0,05 = 200.

Til sammenligning er verdien av en kvote med gjenværende levetid 15 år, alt annet likt:

$$P_2 = \sum_{t=1}^{15} 10/1.05^t = 103,8$$

Dette er en betydelig reduksjon i forhold til tilfellet med evigvarende kvoter. Reduksjonen i kvotepris vil i tillegg til resterende levetid for kvoten, avhenge av rentefoten. En høyere diskonteringsrate vil gjøre at forskjellen mellom evigvarende og tidsavgrenset i eksempelet blir mindre.

Konklusjon: Tidsavgrensede omsettelige kvoter reduserer kapitalkravet for en nyetablert fiskebåteier, sammenlignet med tidsuavgrensede kvoter. Dersom man har en ordning der det til en hver tid er kvoter tilgjengelig med ulik levetid, i tillegg til at resterende levetid på kvoter ikke endres ved salg (effektiv kvotepris er lik for selger og kjøper), vil tidsavgrensing gjøre rekruttering av fiskebåteiere enklere i form av at kvoteprisen er lavere enn ved tidsuavgrensede kvoter samtidig som en kan oppnå effektiv ressursutnyttelse.

Rekrutteringskvoter og lignende

En ordning med rekrutteringskvoter kan tenkes å kombineres med de fleste former for omsettelige kvoter. Ved tidsavgrensede kvoter kan for eksempel en viss andel av kvoter som blir tilbakeført til fellesskapet (staten) være øremerkede for rekruttering. Ved grunnrenteskatt kan en andel av innkrevd grunnrenteskatt gå til tilbakekjøp av kvoter for rekrutteringsformål. Rekrutteringskvoter kan så bli solgt, utleid, utlånt eller gitt bort til de grupper av befolkningen som kvalifiserer til å komme inn under rekrutteringsordningen. Prisen en betaler for rekrutteringskvotene kan da ligge under markedspris. For å unngå at nye «rekrutter» kjøper billige rekrutteringskvoter for så umiddelbart å selge i det frie kvotemarked til høyere pris, bør det innføres begrensninger på slik handel.

Et annet alternativ vil være å opprette en egen omsettbarkvote for de som kvalifiserer til å komme inn under rekrutteringsordningen. En kan da ha et eget marked for kjøp og salg av rekrutteringskvote, der bare kvalifiserte rekrutter kan kjøpe kvote. Etter hvert som en har operert i dette rekrutteringsfiskeriet og lagt seg opp både kapital og kunnskap, vil en kunne kjøpe ordinære kvoter og la andre slippe til i rekrutteringsfisket.

Oppsummering om rekruttering

Det er utallige måter å senke investeringsbarrierene nye aktører møter i form av dyre kvoter som må kjøpes i tillegg til fartøy og fangstutstyr. Fra et samfunnsøkonomisk ståsted er det likevel viktig at rekrutteringsmålsettingen, eller andre argumenter, ikke går på bekostning av effektiv ressursutnyttelse. Prisen en betaler for å oppnå politiske målsettinger kan da bli meget høy. Det er mulig å oppnå effektivitet samtidig som en har ordninger som gjør det lettere for nye fiskere å kjøpe båt og kvote for å starte fiske.

7.4 Hvordan tiltakene innfrir de politiske mål

I tabell 7.1 finnes en summarisk oversikt over tiltak/politikkinngrep og graden av oppnåelse av de politiske mål. Et + i tabellen antyder gunstig effekt på målet, mens et – antyder en ugunstig effekt. Når

Tabell 7.1 Hvordan tiltakene innfrir politiske mål

Tiltak	Felles eiendom	Langs hele kysten	Moderne, variert og lønnsom
Strukturkvoteordning		-	+
Kondemnering		-	+
Omsettelige kvoter		-	+
Grunnrenteskatt	+		+
Kvotetak		+	-
Geografisk diskriminering		+	-

felter i tabellen ikke har innhold, betyr det at det ikke finnes direkte effekt av tiltaket på målet, og at eventuelle effekter på målet kommer fra andre tiltak, strukturelle, fysiske eller juridiske forhold.

Tabellen ovenfor viser noen av de ventede effektene av ulike aktuelle reguleringstiltak på de tre nevnte politiske målsettingene. Effektene av tiltakene er komplekse og vil avhenge av hvordan tiltakene gjennomføres. Nedenfor oppsummeres noen av effektene av de nevnte tiltakene som en forklaring til tabellen.

Strukturkvoteordning.

Dette er et kapasitetsreduserende tiltak. Ventet effekt er høyere samfunnsøkonomisk lønnsomhet i anvendelsen av arbeidskraft og kapital. Dette kommer som følge av at kvoter blir samlet på færre fartøyer, fartøyer som i utgangspunktet hadde ledig kapasitet. Økt lønnsomhet i næringen setter også næringen bedre i stand til å sikre en moderne flåte. Effekten på målet om en variert flåte er vanskeligere å vurdere. En strukturkvoteordning legger opp til større konsentrasjon av fangstrettigheter i næringen, noe som kan virke negativt i forhold til målet om aktivitet langs hele kysten.

Kondemneringsordning.

Målet med denne ordningen er typisk å redusere kapasiteten i fiskeflåten. I en situasjon med overkapasitet der man benytter en kondemneringsordning vil gjenværende fartøyer i gjennomsnitt få større fangstkvantum, noe som medfører økt lønnsomhet. Dette øker også flåtens evne til å oppgradere utstyr og fartøy. Ved at noen fartøy forlater fiskeflåten gjennom en kondemneringsordning, vil dette kunne virke negativt i forhold til målet om aktivitet langs hele kysten.

Omsettelige kvoter

Effekten er at omsettelige kvoter øker samfunnsøkonomisk overskudd idet lønnsomheten øker både for den som kjøper og for den som avgir kvoter. Produktiviteten øker og kapasitetsoverskuddet reduseres. Gjennom økt lønnsomhet vil næringen også være bedre i stand til å modernisere. Ved at omsettelighet betyr at kvoter kan overføres også geografisk, er det ventet at omsettelighet til en viss grad vil virke negativt i forhold til målet «langs hele kysten.»

Grunnrentebeskatning.

Effekten av å inndrive grunnrente er mindre privatisering av fiskeressursen. Naturens avkastning kan anvendes til universelle velferdsgoder og dermed kan myndighetene omfordele verdiene av fiskeressursen fra private fangstmenn (rettighetshavere) til alle i samfunnet. Grunnrentebeskatning kan også benyttes som et middel til å drive fiskeripolitikk med penger ved at kvoter kan kjøpes fra en fartøygruppe eller geografisk område og overføres til andre. Muligheter for å utjevne inntektsforskjeller både mellom fiskere og i samfunnet for øvrig, er derfor en effekt. Grunnrentebeskatning vil kunne ha en positiv effekt i forhold til målet om en variert flåte.

Kvotetak.

Myndighetene kan fastsette en maksimumsgrense for hvor mange kvoter som kan samles på hvert enkelt fartøy. Effekten av dette er at sentralisering av rettighetene motvirkes, og aktiviteten i større grad spres langs kysten. Myndighetene må imidlertid passe på å ikke sette kvotetaket så lavt at det truer de nedre grensene for produktivitetskravet. Siden kvotetak legger beskrankninger på fartøyenes muligheter til å tilpasse kvotebeholdningen til fangstkapasiteten, er effekten negativ i forhold til målet om lønnsomhet.

Geografisk diskriminering.

Myndighetene kan avkorte kvoter som selges «sørover», for eksempel fra Finnmark til Sunnmøre, med en høyere andel enn om kvoten omsettes innen fylket eller «nordover», og slik positivt diskriminere spredt befolkede områder. En effekt av dette inngrepet er at fiskerettighetene i større grad spres langs hele kysten. Når det gjelder målet om lønnsomhet, vil det å legge beskrankninger på kvotetransaksjoner ha en negativ effekt.

Del III
Tiltak

Kapittel 8
Tiltak for kapasitetsreduksjon

I tidligere kapitler er det vist at kyststaten, gjennom internasjonalt lovverk, er forpliktet til å forvalte fiskebestandene på en bærekraftig måte. En fundamental utfordring er å sørge for at bestandene ikke overbeskattes. Det er også vist at fiskernes incentiver trekker i retning av overfiske og overkapasitet, som nødvendiggjør regulering fra myndighetene. Disse problemene er knyttet sammen gjennom at overkapasiteten vanskeliggjør beskyttelsen av ressursen gjennom å utvide problemene knyttet til kontroll og overvåkning samt politisk press for økt fiske.

Ideelt sett bør man sørge for at overkapasitet ikke bygges opp fra starten av. Ressursrente, teknologisk fremgang og kapital som er vanskelig å avhende gjør at denne idealsituasjonen er sjelden. Dette betyr at man oftest er i en situasjon med overbeskatning av ressursen, lav lønnsomhet og høye fangstkostnader. Denne situasjonen løser seg ikke selv med dagens reguleringssystem, og man har behov for offentlige inngrep for å avhjelpe situasjonen. Disse kan fungere langs ulike dimensjoner, og dette kapitlet skal presentere noen av alternativene man har, hvilke erfaringer bruk av disse har gitt og utvalgets forslag til hvilke som bør benyttes for ulike grupper i norske fiskeri.

8.1 Internasjonale forpliktelser og prinsipper for ansvarlig fiske

Utvalget skal vurdere effekten av de eksisterende strukturtiltakene og fremme forslag til strukturpolitikk som oppfyller de tre fiskeripolitiske målene formulert i mandatet. I tillegg må den politikken som foreslås være i tråd med Norges internasjonale forpliktelser på området.

Det innebærer for det første at hensynet til bærekraft må være overordnet. Fiskeriforvaltningen skal være slik at ressursene og det økosystemet de er avhengige av ikke forringes. De skal gi det samme grunnlag for økonomisk aktivitet for de neste generasjoner som for oss. Dersom ressursene eller økosystemet er overbelastet av tidligere generasjoner er vi forpliktet til å bygge dem opp igjen. Det er ikke nok at man sikrer at fiskebestandene ikke bryter sammen. De skal forvaltes slik at de gir et godt langsiktig utbytte.

Norge har sluttet seg til flere internasjonale avtaler og konvensjoner med betydning for fiskeripolitikken. I tillegg har Stortinget lagt fiskeripolitiske føringer som har betydning for strukturpolitikken.

Norges eksklusive rett og plikt til forvaltning av ressursene i norsk økonomisk sone er basert på havrettstraktaten (UNCLOS). Traktaten er internasjonal og folkerettslig bindende. I tillegg til traktaten av 1982 ble det i 1995 framforhandlet et tillegg som omhandler forvaltningen av vandrende bestander. Denne tilleggsavtalen inneholder også bestemmelser som gjelder forvaltningen innenfor statenes 200 mils soner.

Disse to avtalene utgjør det folkerettslige grunnlaget for norsk forvaltnings- og utnyttelsesrett til fiskerressursene. I tillegg til rettigheter, inneholder de også forpliktelser for kyststaten. Den viktigste av disse er at statene forpliktes til å drive en bærekraftig forvaltning av ressursene.

Innenfor rammen av UNCLOS har Stortinget vedtatt fiskeripolitiske mål. Disse er blant annet reflektert i Strukturutvalgets mandat. I tillegg finnes det andre politikkfelt som legger føringer for fiskeripolitikken, blant dem miljøpolitikk og Norges internasjonale forpliktelser på dette feltet. Blant annet omfatter disse Kyoto-protokollen for klimagasser og europeiske avtaler som regulerer utslipp av stoffer som gir sur nedbør.

Norske myndigheter er både gjennom folkeretten og nasjonal rett, forpliktet til å legge forholdene til rette for at den samiske folkegruppen skal kunne sikre og utvikle sitt språk, sin kultur og sitt samfunnsliv, bla. gjennom vedtakelsen av Grunnloven § 110 a i 1988 og ratifikasjon av ILO-konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater i 1990. Det er også anerkjent at art. 27 i FNs konvensjon av 1966 om sivile og politiske rettigheter i forhold til samer som urfolk omfatter de materielle forutsetningene for samenes totale kulturutøvelse.

Videre har Norge gjennom FAO sluttet seg til FAOs kodeks for bærekraftig fiske (Code of Conduct for Responsible Fisheries). Denne fungerer

som et internasjonalt rammeverk for god fiskeripolitikk, men er ikke folkerettslig bindende. Kodeksen behandler blant annet behovet for å regulere fangstkapasiteten i fiskeflåten. Artikkel 7.6.3 anbefaler, i likhet med flere artikler, at statene bør unngå overkapasitet, sikre at fangstinnsatsen er i tråd med produksjonen i fiskeressursene og overvåke kapasitetsutviklingen.

Kodeksen peker på behovet for både å bevare og å utvikle selektive redskaper og å utvikle og implementere energieffektive fangstmetoder for å minimere utslipp av klimagasser.

Kodeksen anbefaler at statene beskytter interessene til småskalafiskere, gjennom å sikre dem økonomisk levelige rammevilkår og tilgang til fiskefelter og –ressurser. Dette på grunn av viktigheten denne gruppen har for sysselsetting, inntekt og matleveranser. I tillegg anbefales det i kodeksen at urfolks og fiskeriavhengige kystsamfunns interesser blir tatt hensyn til i fiskeriforvaltningen.

Medlemmene Rødås Johnsen, G. Pedersen, W. Pedersen og Aasjord oppfatter at prinsippet om at nærhet gir rett også er relevant for forvaltning av fiskerressursene og i nasjonal fordelingspolitikk. Man kan si at Havrettstraktatens hjemling av 200 mils eksklusive økonomiske soner er et uttrykk for en slik tankegang i internasjonal rett. Vi finner også uttrykk for det i en domsavsigelse fra den internasjonale domstolen i Haag fra 1951. I 1935 definerte den norske regjeringen den norske grunnlinjen til å være trukket i rette linjer mellom de ytterste holmer og skjær. England, som i tiden fra 1906 hadde hatt et økende antall trålere i fiske på norskekysten, mente denne metoden var i strid med internasjonal rett. I 1949 reiste de sak mot Norge for den internasjonale domstolen i Haag. Dommen av 18. desember 1951, peker blant annet på kystbefolkningens lange tradisjoner for fiske i disse kystnære områdene da Norge fikk medhold.

8.2 Hvilke erfaringer har man?

Fiskeriforvaltning i industrialiserte land har i stor grad dreid seg om å motvirke fiskernes incentiver til overfiske og overkapasitet, og kontrollere problemene som oppstår (Bjørndal & Munro 1998[1]). Historisk har man hatt to systemer for å håndtere dette. Man har forsøkt å holde kontroll med fangsten gjennom kvoter, og kontroll med deltagelsen gjennom lukking av fiskeri. I tillegg har man ofte introdusert tilbakekjøpsordninger for å redusere kapasiteten.

Bortsett fra å bidra til bevaring av ressursene har disse, i følge Bjørndal og Munro *(op cit)*, generelt gitt små resultater. Å sikre at totalkvotene overholdes har man store problemer med, og dette krever store ressurser. Effekten av begrensningen i deltagelsen er ikke så stor på grunn av rask produktivitetsfremgang. En rekke av innsatsfaktorene i fiske er substituerbare, og det er svært vanskelig å kontrollere alle. Til sist har ofte tilbakekjøpsordningene vært dårlig designet, slik at de har blitt benyttet til å kjøpe ut liten og latent kapasitet, eller sluppet aktørene tilbake i fiske igjen.

De svake resultatene fra forsøkene med å kontrollere innsatsfaktorene, har ført til et søk etter alternativer. I første rekke er det foreslått å benytte mekanismer som endrer fiskernes økonomiske incentiver til overinvestering. Incentivene kan endres gjennom flere tiltak. Eksempelvis vil skattlegging av ressursen internalisere kostnaden med ressursbruken, og dermed redusere ressursrenten som finansierer overkapasiteten. Optimale skattesatser vil imidlertid variere for forskjellige fiskeri og over tid. I tillegg kan de være vanskelige å håndheve. Det finnes imidlertid eksempler på at skattlegging kan være gjennomførbart i enkelte fiskeri, særlig i kombinasjon med andre reguleringsvirkemidler.

Et annet tiltak som foreslås for å motvirke overkapasitet er omsettbare kvoter (ITQs). Slike systemer er implementert i mange land; eksempelvis Island, New Zealand, Australia, USA og Canada, og for mange forskjellige fiskeri. Med slike systemer tildeles fiskeren en andel av totalkvoten, noe som i følge økonomisk teori vil bidra til å redusere eller fjerne incentivet for overinvestering. Problematikken med disse systemene dreier seg i hovedsak om fordelingsspørsmål og konsentrasjon, både geografisk og eiermessig.

I tillegg er regionale fiskeriforvaltningssystemer foreslått. Med slike systemer gis fiskerne eiendomsrettigheter til ressursen og forvalter den selv. Slik kan også incentiv til overinvestering og –fiske reduseres eller fjernes.

Historisk sett er det benyttet mange forskjellige systemer for reduksjon av kapasitet. Disse bygger i hovedsak på to hovedmodeller; incentivbaserte og innsatsbegrensende. Innsatsbegrensning der man har satt tak på antall fartøy, motorkraft, tonnasje eller andre innsatsfaktorer har lenge vært en bærebjelke i forvaltningen av fiskeri. I den senere tid har incentivbaserte modeller som individuelt overførbare kvoter (ITQ) blitt mye

[1] Bjørndal & Munro 1998. The Economics of Fisheries Management: A Survey. In Tietenberg & Folmer (eds). The International Yearbook of Environmental and Resource Economics 1998/1999, Edward Elgar, Cheltenham.

omtalt og også benyttet i mange land. Disse systemene legger opp til at næringen selv skal justere kapasiteten med endringer i ressursene. I disse har man sett en svært rask kapasitetsreduksjon, drevet av næringen selv.

Begrensninger i deltagelsen og innsatsfaktorer er hovedalternativet til incentivbaserte metoder. Dersom disse benyttes må man være observant på at dersom det er substitusjonsmuligheter mellom innsatsfaktorer, kan dette undergrave kapasitetsbegrensningen. Man må da nøye vurdere hvilke innsatsfaktorer som skal begrenses, varigheten av lisenser, betingelser for tildeling og reallokering. Slike systemer kan gjøres mer robuste gjennom industrideltakelse og co-management.

Tilbakekjøp av kapasitet er sannsynligvis det mest benyttede alternativ. Disse har oppnådd blandede resultater og erfaringen er også her at den praktiske utformingen av tiltaket må være god, spesielt med hensyn på destruksjon av fartøy. Det bør være reell kapasitet som fjernes, samt at man sikrer at kapasitetsproblemer ikke overføres til andre fiskerier gjennom salg av fartøy.

8.3 Erfaringer fra analysene

I tillegg til erfaringene fra internasjonale studier og teoribetraktninger, er det ønskelig at utvalgets forslag i størst mulig grad reflekterer og forsøker å ta hensyn til hvilke positive og negative effekter man har erfart med de faktiske strukturordningene. Disse ble analysert og presentert i kapittel 6.

Innledningsvis vil utvalget kommentere at vurderingen av strukturordningenes effekt er vanskelig. Dette skyldes hovedsakelig at virkemidlene bare har fungert i om lag to år. I tillegg er det betydelige måleproblemer knyttet til flere av de fiskeripolitiske målene som er trukket frem i mandatet. Til sist er det også konflikter mellom målene.

8.3.1 Kapasitetsreduksjon

Ved innføringen av strukturordningene gjorde myndighetene et skille mellom fartøyene over og under 15 m lengde ved at disse fikk adgang til forskjellige sett virkemidler for reduksjon av kapasitet. Ut over dette lengdeskillet ble det ikke gjort ytterligere vurderinger rundt at behovet for kapasitetsreduksjon kunne variere mellom grupper. For strukturkvoteordningen ble det antatt at den ville være selvregulerende, mens man hadde politisk innflytelse på hvilke fartøy som skulle prioriteres i kondemneringsordningen.

Med en reduksjon i antall deltageradganger på 31 % i kystflåten over 15 m på to år vil utvalget konkludere med at strukturkvoteordningen har vært svært effektiv med hensyn på å ta ut fartøy. Dette er også i tråd med det man kunne forvente ut fra andre lands, og Norges erfaringer med tilsvarende systemer. Med hensyn på latent kapasitet har ordningen gitt noe ulike erfaringer for pelagisk-, kystreke og hvitfiskflåten. For pelagisk kystflåte og kystreke ble det funnet at en del latent kapasitet ble kjøpt ut, mens dette ikke i samme grad fant sted i hvitfisk. Dette har sannsynligvis sammenheng med at lukkingen av de pelagiske kystfiskeriene er gjort relativt nylig, mens kystflåtens fiske etter torsk ble lukket fra 1990. For kystreke at flåten ikke er delt inn i grupper etter størrelse og at alle fartøy har samme maksimalkvote.

For flåten under 15 m er det tatt ut om lag 8 % av deltageradgangene. Effekten av kondemneringsordningen er altså noe mindre med hensyn på kapasitetsreduksjon. Denne vil naturlig nok avhenge sterkt av midlene som gjøres tilgjengelig. Utvalget fant tilsvarende forskjeller med hensyn på latent kapasitet i pelagisk-, kystreke sør og hvitfiskflåten. Det er nærliggende å anta at årsakene er tilsvarende.

Strukturordningene har gitt både positive og negative effekter. De negative i form av at den kan ha gitt økt kapasitet i åpne grupper, som Gruppe II i torskefiskeriene og det åpne rekefisket med fartøy under 11 m. De gir også uheldige utslag i fiskeri som reguleres med en lik maksimalkvote for alle fartøyene, og fiskeri der det ikke er etablert klare regler som hindrer overføring av kvote fra små til store og mer effektive fartøy, eksempelvis reke sør for 62° N.

På den positive siden har ordningene, til tross for at en del latent kapasitet er kjøpt ut av fisket, vist seg rimelig effektive til å redusere overkapasitet. Krav om kondemnering, eller at fartøyet aldri skal nyttes i fiske, sikrer at uttatt kapasitet ikke finner veien tilbake i fiske, eller gir problemer i andre fiskeri.

8.3.2 Felles eiendom

Utvalgets vurdering av hvordan strukturordningene har påvirket målet om at fiskeressursene skal være felles eiendom baserer seg på vurderinger rundt legitimitet, fordeling av fisketillatelser, ressursrente og rettighetsforhold til ressursen.

Da strukturordningene ble innført savnet de den brede legitimitet som tidligere tiltak har hatt, spesielt fra sentralt og regionalt politisk hold, men også fra deler av næringen og kystbefolkningen.

Særlig var det problematisk for mange at strukturkvotene ble gjort tidsuavgrensede. På den andre siden har ordningenes popularitet blant næringsaktørene vist at de økonomiske incentivene har vært sterke for å ta dem i bruk. Legitimiteten har da også vært sterkest forankret blant fiskernes egne organisasjoner, med unntak av Norges Kystfiskarlag.

En naturlig konsekvens av ordningene er at fangsttillatelsene konsentreres til færre aktører. Dette bildet ble forsterket, da ordningene ble tatt i bruk av mange fartøy.

Ordningene viste seg å være effektive med hensyn på å ta ut fartøy og fangstkapasitet. Dette bidrar imidlertid til å synliggjøre fordelingspolitiske utfordringer knyttet til reduksjon av antall driftsenheter. Fisketillatelsene, og dermed den potensielle verdiskapningen, samles på færre hender. Fartøyeier som selger fartøy og kvote får store verdier, mens tidligere mannskap ikke får del i gevinsten, samtidig som de står i fare for å miste sine arbeidsplasser. Kvoter omfordeles også mellom regioner, noe som lett skaper konflikter.

Utredningen som ble gjennomført på oppdrag av utvalget, viste at norske fiskeri har gått gjennom en langvarig lukkeprosess, hvor det foreløpig siste steget har vært innføringen av strukturordningene. Gjennom disse lukkeprosessene har fiskeriene gått fra å være en allmenning til et system der aktørene stadig har blitt snevrere definert, rettighetene sterkere institusjonalisert og hvilke aspekter rettighetene omfatter har blitt stadig flere.

Det er vanskelig å trekke noen grense for hvor felles eiendom slutter og privat eiendom starter i et slikt perspektiv. Det er imidlertid klart at man har beveget seg fra allmenning mot eiendom gjennom disse prosessene. Den offentlige innflytelse på hvordan bestandene skal forvaltes og fordelingen av rettighetene til å høste fra den er likevel betydelig, og koblingen mellom fisketillatelse og person er dermed for løs til at man kan vurdere dette som privat eiendom. Lukkeprosessene gir imidlertid økte politiske ressurser til de gjenværende fartøyeierne, gjennom at de blir en gruppe med sterke felles interesser. Dette betyr at myndighetenes mulighet for å drive fordelingspolitikk endres.

For mange er økt konsentrasjon av fisketillatelsene og fordelingseffekter som vist ovenfor ikke forenlig med begrepet felles eiendom, og ordningene har følgelig svekket deres oppfatning av fiskeressursene som fellesskapets eiendom.

Andre i utvalget har hatt en annen oppfatning av begrepet felles eiendom, og hvordan ordningene har påvirket dette. Fortjenesten av fisket har hittil tilfalt private fiskere, og i den forstand har avkastningen fra fisket hele tiden blitt privatisert. Realisasjon av felles eiendom i fiske innebærer at avkastningen fra fiske fordeles i hele samfunnet, og ikke bare fiskerne. Disse mener dermed at spørsmålet om felles eiendom er uavhengig av graden av konsentrasjon av fangstrettighetene.

Strukturordningene har også bidratt til å understreke at Norge, i sin rolle som kystnasjon, vektlegger sine internasjonale forpliktelser som ansvarlig forvalter av viktige fiskebestander. Innføringen av strukturordningene innebærer en ytterligere bekreftelse på at en bærekraftig forvaltning prioriteres høyt, og at reduksjon i fangstkapasiteten er et viktig virkemiddel for å oppnå dette. Professor Holm påpeker at den sterkere prioritering av bærekraft som prinsipp for forvaltning av fiskeressursene, har bidratt til å styrke grunnlaget for å hevde at fiskeressursene er felles eiendom.

8.3.3 Aktivitet langs hele kysten

I vurderingen av hvordan strukturordningene har virket i forhold til målet om at flåten skal bidra til aktivitet langs hele kysten, har utvalget lagt vekt på den geografiske og eiermessige fordelingen av fisketillatelsene. Strukturordningene har gitt til dels betydelige endringer i den geografiske tilhørigheten, både på fylkes- og kommunenivå. Mellom fylker har ordningene til en viss grad gitt omfordeling. For kommunene er det generelt sterkere endringer. I mange av kommunene med svært små kvoteandeler, selges kvoteandelene helt ut. Ut over dette ser ordningene imidlertid ikke ut til å gi stor grad av sentralisering av kvoteandelene, ettersom det selges og kjøpes kvoter til og fra både små og store kommuner.

Den kanskje mest åpenbare virkningen av strukturordningene er at kvotene blir samlet på færre fartøy, og dermed på færre personer. Sentraliseringseffekten er ikke forsøkt kvantifisert, men et godt utgangspunkt er andelen av fisketillatelsene som er tatt ut av fiske. Begge formene for sentralisering av kvoteandeler virker i motsatt retning av målet om aktivitet langs hele kysten, og illustrerer dermed konflikten mellom enkelte av målene.

Konsentrasjonen av kvoter øker, både geografisk og eiermessig. Sammen med nedgang i sysselsetting som følge av ordningene, vil dette kunne gi sterke negative konsekvenser for enkelte lokalsamfunn. Utvalget har ikke funnet at reduksjonen i sysselsetting har gitt økt arbeidsledighet blant fiskere.

Sterk samling av kvoter på enkeltfartøy vil kunne gi incentiv til et svært intensivt fiske, der tid vil bli en knapp faktor. Dette kan føre til forsterkede sesongsvingninger og at kvaliteten på fisken

som råstoff faller. Det er klare indikasjoner på at markedsmekanismene ikke fungerer, og at råstoff av lav kvalitet ikke prises lavere. Dette kan ha negativ betydning for den samlede verdiskapingen fra fiskerressursene.

8.3.4 Moderne, variert og lønnsom flåte

Som indikator på moderniteten i flåten har utvalget fokusert på gjennomsnittsalder i ulike flåtegrupper. Selv om resultatene er noe varierende i de ulike gruppene, er det en klar tendens til at alderen i flere av fartøygruppene faller i perioden ordningene har virket. Siden denne perioden har vært kort er det rimelig å anta at denne effekten, i all hovedsak relaterer seg til at eldre fartøy tas ut av fiske.

Et av hovedargumentene for ordningene var å bedre grunnlaget for bedriftsøkonomisk lønnsom drift. Økonomisk teori tilsier imidlertid at denne effekten vil være svært begrenset ved bruk av systemer med omsettelige kvoter. For kondemneringsordningen, der store deler er finansiert gjennom statlige bidrag og av andre flåtegrupper, vil effekten være positiv på kort sikt. På lengre sikt vil imidlertid omsetningen av fartøy med fisketillatelse føre til at man ikke oppnår mer enn normal avkastning på kapitalen.

Grunnlagsmaterialet utvalget har hatt tilgjengelig er for tynt, med hensyn på tidsperspektivet og antall observasjoner, til å trekke sikre konklusjoner om hvilken effekt ordningene har hatt for lønnsomheten i flåten. Et annet forhold som begrenser konklusjonene er at lønnsomheten i flåten påvirkes av mange faktorer som utvalget ikke har hatt anledning til å analysere. Utvalgets analyser indikerer likevel, i tråd med teori, at forbedringen i bedriftsøkonomisk lønnsomhet er moderat. På grunn av den høye betalingsvilligheten for kvoter vil grunnrenten i fiskeriet realiseres hos selger av kvote, og ikke direkte for samfunnet.

Forhold rundt rekruttering er ikke empirisk analysert av utvalget, og det kan ikke konkluderes med hvordan ordningene har påvirket rekruttering av ungdom til næringen. Flere faktorer indikerer at ordningene kan gi godt grunnlag for rekruttering av mannskap, da de legger til rette for mer ordnede arbeidsforhold, og ikke minst økt arbeidsgodtgjørelse gjennom lottsystemet.

8.4 Utvalgets forslag til fremtidig strukturpolitikk

Strukturpolitikk innen fiskeri må ses i sammenheng med det øvrige fiskeriforvaltningsystemet, internasjonale forpliktelser og prinsipper om bærekraftige fiskerier som Norge har sluttet seg til. I fiskeripolitikken fremholdes det gjerne flere mål, og mellom målene kan det ofte være konflikter. Å samtidig optimere disse målene er en stor utfordring, og man må derfor finne kompromissløsninger som avspeiler hvordan de ulike målene prioriteres. Flere studier har fokusert på problematikken rundt de mange og ofte motstridende målene, eksempelvis Gulland (1977)[2]. En kilde til konflikt mellom ulike interessegrupper er mangel på forståelse av hvordan andre grupper prioriterer mellom ulike mål.

Utvalget har diskutert flere modeller som kan bidra til å bringe fangstkapasitet og ressurssituasjon mer i samsvar med hverandre. Medlemmene har noe ulik vektlegging av målene, og i tillegg noe forskjellig oppfatning av årsakssammenhenger. Dette har medført at utvalget har delt seg i tre grupper, gruppe 1, gruppe 2 og gruppe 3, som har utarbeidet ulike forslag til helhetlige tiltak. Gruppe 1 består av de fire medlemmene Rødås Johnsen, G. Pedersen, W. Pedersen og Aasjord. Gruppe 2 består av de fire medlemmene Larsen, Lian, Myrvang og Olsen. Gruppe 3 består av de syv medlemmene Armstrong, Maråk, Mordal, Nøstbakken, Osmundsvåg, Skjærvø og Stensbak.

Tiltakene som foreslås i de ulike delene av utvalget er på mange områder sammenfallende, men det er også en del uenighet i utvalget om hvilke tiltak som bør gjennomføres. Hensikten med dette avsnittet er derfor å oppsummere hvilke av utvalgets forslag som det er bred enighet om og flertall for i utvalget. I tillegg er det en intensjon med avsnittet å vise på hvilke områder det har vært uenighet. Oppsummeringen vil også reflektere at medlemmer har gitt tilslutning til delforslag fra andre grupper. For mer detaljert informasjon om hva de ulike delene av utvalgene har foreslått, vises det til kapitlene 8.5 til 8.7.

8.4.1 Hovedskillelinje

Et flertall, utgjort av Gruppe 2 og 3 med 11 medlemmer i utvalget, foreslår at det benyttes strukturkvoter for fartøy over 11 m. Utvalgsmedlemmene er i stor grad samstemte om prinsippene for en slik ordning, men skiller seg når det gjelder varigheten av slike kvoter og innføring av en ressursrenteavgift for fiskeflåten. Dette skillet har i stor grad preget debatten i utvalget.

[2] Gulland 1977. Goals and objectives of fishery management. FAO Fisheries TP 166. FAO, Rome

Et flertall, utgjort av Gruppe 1 og 2, med 8 av utvalgets medlemmer, anbefaler at dersom det åpnes for strukturkvoter, bør disse gis for en begrenset periode på 15 år. Gruppe 1 presiserer at dette er en subsidiær tilslutning. De samme medlemmer ønsker ikke innføring av ressursrentebeskatning. Gruppe 3, med 7 medlemmer, ser disse to elementene i sammenheng, og anbefaler at strukturkvotene gjøres tidsuavgrensede, og at det innføres ressursrenteavgifter i norske fiskerier.

8.4.2 Forslag med allmenn tilslutning

Flere av forslagene fra gruppene har i stor grad bærende elementer som er sammenfallende. Selv om de viktigste forskjellene i forslagene er trukket opp, er det nødvendig å gå til gruppenes separate forslag for å få frem helheten.

Aktivitets- og nasjonalitetskrav

Utvalget mener at eierskapet til flåten fortsatt bør være hos aktive fiskere, og at deltagerloven er av stor betydning for næringen. Spesielt i forbindelse med kapitalbehovet som skapes av strukturkvotekjøp, har man sett indikasjoner på at lovens intensjoner omgås gjennom stråselskaper, aksjonæravtaler og avtaler mellom långiver og fisker. Utvalget understreker derfor at deltagerloven må praktiseres i henhold til intensjonene.

Gruppe 1 og 2, med 8 medlemmer, foreslår i tillegg at det vurderes å høyne kravet om aktive fiskeres eierskap til fiskefartøy til 2/3 og kravet om nasjonalt eierskap til fiskefartøy til 2/3.

Utvalgsmedlem Mordal reserverer seg på dette punktet, og mener at fiskeindustrien bør ha adgang til vertikal integrasjon i fiskeflåten. Å sikre råstofftilførsel er en avgjørende forutsetning for å kunne operere rasjonelt i produksjonsleddet og med forutsigbarhet i eksportmarkedet. Dette er også sentralt for at fiskeindustrien skal kunne bidra til å oppnå målene om rettferdig fordeling, aktivitet og bosetting langs kysten.

Ny fartøygrense for de minste fartøyene

Finnmarksmodellen fungerer i torskefiskeriene, og deler fiskeflåten inn i ulike lengdegrupper. For den lengdemessig minste gruppen av fartøy går grensen i dag ved 10 m. Gruppe 2 og 3, med 11 medlemmer, foreslår å endre lengdegrensen til 11 m. Det forutsettes at gruppens andel av kvoten følger med, etter en vurdering av kvoteutnyttelsen i de enkelte lengdeintervallene.

Gruppe 1, med 4 medlemmer, går inn for å skjerme hele flåten under 15 meter for videre nedbygging gjennom strukturering, og foreslår ut fra dette lengdegrensen satt til 15 meter.

Åpne fiskeri

Bruk av ulike virkemidler for kapasitetsreduksjon kan føre til at aktører som kjøpes ut av de lukkede fiskeriene velger å etablere seg i åpne fiskeri, noe som vil kunne ha negative effekter for driftsgrunnlaget for fiskerne i disse gruppene. Utvalget er enige i at dette i størst mulig grad bør unngås. Det bør derfor ikke være tillatt å benytte fartøy større enn 15 m i åpne grupper. Denne regelen skal ikke ha tilbakevirkende kraft.

Eierskapskonsentrasjon

Utvalgets medlemmer ønsker at det utarbeides klare regler som setter grenser for hvor store fangstrettigheter enkeltaktører kan ha for å unngå at konsentrasjonen av rettigheter blir for stor. Utvalget foreslår en maksimal grense på 10 % av gruppekvoten i de reguleringsgrupper det ikke allerede er fastsatt strengere krav. For små fiskeri bør det gjøres unntak fra begrensningen.

Driftsordning og samdrift

Et samlet utvalg foreslår at dagens driftsordning fjernes.

Gruppe 2 og 3, med 11 medlemmer, anbefaler at det legges til rette for samdrift mellom to tilnærmet like enmannsfartøy i gruppen av fartøy under 11 meter. Hensikten er å øke sikkerheten og legge til rette for rasjonell drift. Reglene for en slik ordning bør utformes slik at man sikrer at begge fiskere er aktive.

Gruppe 1, med 4 medlemmer, foreslår at en slik ordning bare benyttes i pelagiske fiskeri som låssetter fangsten.

Faktisk lengde og hjemmelslengde

I mange tilfeller er det forskjell mellom fartøyets faktiske lengde og hjemmelslengde. Et samlet utvalg går inn for at det etableres regler som sikrer større grad av samsvar mellom disse. Utvalget har ikke konkret vurdert forslag til regelendringer.

8.4.3 Flertallsforslag

Forslag det er flertall for i utvalget presenteres i dette delkapittelet. Fremstillingen vil ikke reflektere nyansene i hver enkelt gruppes forslag.

Kondemnering

Gruppe 2 og 3, med 11 medlemmer, anbefaler at kondemneringsordningen bør videreføres i gruppen mellom 10 og 11 m i torskefiskeriene, og under 13 m i kystmakrellfisket.

Et mindretall av utvalget på 4 medlemmer (Gruppe 1) går inn for å skjerme kystflåten under 15 meter mot videre nedbygging, og mener eventuelle strukturtiltak i denne flåtegruppen må begrenses til en frivillig kondemneringsordning som ses i sammenheng med behovet for fornyelse av flåten.

Gruppe 2 og 3, med 11 medlemmer, forutsetter at kvotene tilfaller den lengdegruppen som det kondemnerte fartøyet tilhørte. Gruppe 1 anbefaler at frigjorte kvoter gjennom en eventuell kondemneringsordning fordeles på hele flåtegruppen under 15 m.

Når det gjelder finansiering av kondemneringsordningen har hele utvalget stort sett sammenfallende syn. Ordningen bør finansieres gjennom en kombinasjon av offentlige midler og avgift på fangstverdien som definert i eksisterende forskrift. 4 medlemmer (Gruppe 2) foreslår at fartøy i åpne fiskeri unntas fra avgiftsbelastning. Gruppe 1 ser tilrettelegging av opprykksordninger som sikrer fartøy regulert i gruppe II mulighet til å kvalifisere seg til deltakelse i gruppe I som en forutsetning for videre medfinansiering til strukturfondet fra denne fartøygruppen.

Strukturkvoter

Medlemmene i utvalget er uenige i hvorvidt ordninger med strukturkvoter skal anbefales. Et flertall på 11 medlemmer (Gruppe 2 og 3) anbefaler at det gis tillatelse for strukturkvoter i alle fartøygrupper for fartøy over 11 meter, unntatt kystmakrell, hvor grensen bør være 13 meter. Basert på analyseresultatene og de generelle erfaringene med ordningene anbefaler et mindretall på 4 medlemmer (Gruppe 1) ordningen med strukturkvoter avvikles i kystflåten og ikke innføres i nye fartøygrupper.

Varighet strukturkvoter og ressursrenteavgift

Utvalgets medlemmer er uenige om prinsippene som skal gjelde for hvor lenge ett fartøy kan eie strukturkvoter. Gruppe 1 og 2, med 8 av utvalgets medlemmer, anbefaler at, dersom det åpnes for strukturkvoter, bør disse gis for en begrenset periode på 15 år. Gruppe 1 presiserer at dette er en subsidiær tilslutning. Når denne perioden er utløpt, anbefales det at strukturkvoten tilfaller den fartøygruppen kvoten er kjøpt fra. Dette prinsippet gis tilbakevirkende kraft, ved at strukturkvoter som er kjøpt før 19. oktober 2005, blir omfattet av en slik tidsavgrensning på det tidspunktet dette prinsippet innføres. De samme 8 medlemmer anbefaler at ressursrenteavgift ikke innføres i norske fiskeri.

Gruppe 3, med 7 av utvalgets medlemmer, mener at strukturkvotene, dersom det åpnes for slike kvoter, bør være tidsuavgrensede. Det forutsettes at det samtidig innføres en form for ressursavgift. Ressursrenteavgift innføres etter utredning og høring av skattemodeller. Skatten må ivareta at det kun er superprofitt, avkastning ut over normalt til arbeidskraft og kapital, som beskattes. Gruppe 3 anser at dette tiltaket ivaretar regjeringens mål om å sikre fiskeressursene som felles eiendom.

Kvotetak strukturkvoter

De 11 medlemmene som anbefaler bruk av strukturkvoter foreslår at fartøyene i kystflåten som har fisketillatelser både innenfor konvensjonell under 28 m og pelagiske fiskeri kan ha inntil en ekstra kvote innen hvert fiskeri, altså en dobling av hjemmelslengdekvoten innen hvert fiskeri. Samme medlemmer anbefaler at havflåten får samme kvotetak som definert i eksisterende forskrift. Strukturkvoter kjøpt før 19. oktober 2005 medregnes i kvotetakene.

Gruppe 2 og gruppe 3, med 11 medlemmer, anbefaler at fartøy over 15 m med ensidig fangstgrunnlag, eksempelvis bare innen torskefiskeriet, kan ha inntil to ekstra kvoter innen hvert fiskeri.

For å redusere faren for at for mange fangstrettigheter samles på ett fartøy, anbefales det også at det settes en maksimalgrense på hvor mange strukturkvoter ett fartøy totalt kan ha innen alle fiskerier etter en nærmere vurdering.

Geografiske og gruppebegrensninger strukturkvoter

Utvalgets medlemmer som anbefaler bruk av strukturkvoter, Gruppe 2 og 3, tilrår at omsetningen av strukturkvoter begrenses til å gjelde innen de definerte lengdegrupper i Finnmarksmodellen. De geografiske begrensningene i eksisterende forskrifter om strukturkvoter, for både kyst- og havflåten, foreslås videreført av de samme medlemmer.

Avkorting

Utvalgets medlemmer som anbefaler bruk av strukturkvoter, Gruppe 2 og 3, anbefaler at strukturkvotene i kystflåten avkortes med 20 %. Avkortede kvoter tilfaller lengdegruppen selger av kvote tilhører.

Evaluering

Et samlet utvalg anbefaler at effektene av strukturkvotene evalueres etter 2 år.

Gruppe 1 og 2, med 8 medlemmer, anbefaler at en slik evaluering tar for seg strukturkvoteordningen i et bredt perspektiv, herunder behovet for ordningen og begrensningene som er lagt.

Gruppe 3, med 7 medlemmer, anbefaler at evalueringen fokuserer på effekter og hensiktsmessigheten i de fastsatte kvotetak.

Suppleringskvote

Gruppe 1 og 2, med 8 medlemmer, anbefaler at dersom regjeringen ønsker å benytte en distriktskvote, så kan denne innrettes som en suppleringskvoteordning med vekt på å sikre det politiske mål om aktivitet langs hele kysten. Denne suppleringskvoten kan for eksempel brukes til å korrigere for kortsiktige uheldige utslag i strukturkvoteordningen for å skjerme flåten under 15 meter. Den kan også for eksempel brukes til å prioritere landingene av ferskt kvalitetsråstoff på høsten. En slik ordning bør innrettes slik at den ivaretar en viss dynamikk og regional konkurranse om fiskeråstoffet. Gruppe 3, med 7 medlemmer, viser til at temaet ikke var drøftet i utvalget og anser det som utenfor utvalgets mandat.

8.4.4 Mindretallsforslag

Et mindretall, bestående av 4 medlemmer (Gruppe 1), mener det er nødvendig med en helhetlig gjennomgang og evaluering av norsk fiskeripolitikk i perioden fra og med 1990.

Gruppe 1 fremmer forslag om utredning og utprøving av nye forvaltnings-og reguleringsmodeller som regionale forvaltningsmodeller og Kystkvotemodell.

Gruppe1 ønsker en større samfunnsmessig kontroll med fordelingen av fisketillatelser. En samfunnsstyrt fordeling og omfordeling av kvoter vil bidra til en mer rettferdig fordeling av ressursene. Gruppen anbefaler at kystflåten gjennom ulike virkemidler tilføres kvoter fra havflåten til kystflåten.

Andre kapasitetsreduserende tiltak og mekanismer må tillegges større vekt. Dette kan være i form av adferdsreguleringer som områdebegrensninger, redskaps og tekniske begrensninger, minstemål, tidsbegrensninger og kontraheringsstopp.

Flåten under 15 meter må sees på spesielt, og skjermes mot reduksjoner i antall fartøy gjennom strukturering og eventuelle kutt i ressursgrunnlaget. Det bør fastsettes garanterte minimumskvoter for denne gruppen.

8.4.5 Tabellarisk oppstilling av forslag

Forslagene fra de ulike gruppene er oppsummert i Tabell 8.1 Oversikt over utvalgets forslag.

8.5 Forslag fra Gruppe 1

Gruppe 1 består av medlemmene Rødås Johnsen, G. Pedersen, W. Pedersen og Aasjord.

8.5.1 Grunnleggende utgangspunkt

Gruppe 1 viser til tolkningen av mandatet der det påpekes at strukturpolitikken ikke kan vurderes løsrevet fra resten av fiskeripolitikken, men må spesielt sees i sammenheng med internasjonale avtaler, bærekraftsperspektivet, urfolks rettigheter og mål om rettferdig fordeling og bosetting langs hele kysten. Gruppen mener derfor at utvalget ikke skal vurdere strukturvirkemidlene isolert, men må sees på som en del av en helhetlig fiskeripolitikk. Gruppen mener at en slik helhetlig vurdering også må inkludere spørsmålet om omfordeling av fiskeressurser.

Gruppen vil videre innledningsvis vise til hva Næringskomiteen i Stortinget uttalte i forbindelse med vedtagelsen av deltagerloven i Innst. O. nr. 38 (1998-99):

> «Komiteen vil påpeke at fiskeressursene tilhører det norske folk i fellesskap. Det er derfor i utgangspunktet ingen enkeltpersoner eller enkeltselskaper som kan gis evigvarende eksklusive rettigheter til vederlagsfritt å høste av (og tjene på) disse ressursene, mens andre stenges ute fra å delta i fisket.»

Innføringen av system med omsettelige strukturkvoter er et brudd med en lang tradisjon i norsk fiskeripolitikk, hvor politiske beslutninger ligger til grunn for utviklingen av norsk fiskerinæring. Et system med omsettelige kvoter begrenser de politiske og samfunnsmessige påvirkningsmuligheter i form av mulighetene til å foreta beslutninger i forhold til aktørene. Innføring av omsettelige og tidsuavgrensede kvoter gir et system som vil bli vanskeligere å endre jo lenger det får virke.

Fiskeressursene som fellesskapets eiendom og en rettferdig fordeling er utgangspunktet for våre forslag og tilrådninger. Innføring av ressursrenteavgift som er ment å ivareta fellesskapets interesser vil bryte med forutsetningen om at fiskeressur-

Tabell 8.1 Oversikt over utvalgets forslag

Fartøygruppe	Gruppe 1	Gruppe 2	Gruppe 3
	Overordnede tiltak: - Evaluering av fiskeripolitikk fra 1990. - Omfordeling til kystflåte. - Utredning og utprøving av modeller for regionalisert forvaltn. og kystkvotemodell.		
Fartøy < 11 m		Kondemnering 10 – 11m Samfiske	Kondemnering 10 – 11 m Samfiske
Fartøy < 15 m	- Skjerming for reduksjoner. - Begrenset kondemnering. - Samfiske i pelagiske flåte. - Tilføring av kvantum gjennom omfordeling. - Ny kvotestige og skjærings dato for kvote etter faktisk lengde		
Fartøy 11 – 15 m		Avvikling kondemnering	Avvikling kondemnering
		Strukturkvoter: - 20 % avkorting - Kvotetak: 2 x hjemmelslengde - Begrensning: Samme fylke Samme lengdegruppe -Tidsavgrenset til 15 år - Avskrivninger	Strukturkvoter: - 20 % avkorting - Kvotetak: 2 x hjemmelslengde - Begrensning: Samme fylke Samme lengdegruppe - Tidsuavgrenset - Ressursrenteavgift
Fartøy 15-28 m	- Tilføring av kvantum gjennom omfordeling - Kystkvotemodell *Hvis strukturkvoter:* - 20 % avkorting - Kvotetak: 1 ekstra kvote Maks. sum strukturkvoter - Begrensning: Samme fylke Samme lengdegruppe -Tidsavgrenset til 15 år - Avskrivninger	Strukturkvoter: - 20 % avkorting - Kvotetak: 2 x hjemmelslengde Spesialisering 3 x - Begrensning: Samme fylke Samme lengdegruppe -Tidsavgrenset til 15 år - Avskrivninger	Strukturkvoter: - 20 % avkorting - Kvotetak: 2 x hjemmelslengde Spesialisering 3 x - Begrensning: Samme fylke Samme lengdegruppe - Tidsuavgrenset - Ressursrenteavgift
Havfiskeflåten	Målrettet kondemnering Omfordeling til kystflåten *Hvis strukturkvoter:* - Ingen avkorting - Kvotetak: Som tidligere - Geografisk begrensning: Som tidligere - Tidsavgrenset til 15 år - Avskrivninger	Strukturkvoter: - Ingen avkorting - Kvotetak: Som tidligere - Geografisk begrensning: Som tidligere - Tidsavgrenset til 15 år - Avskrivninger	Strukturkvoter: - Ingen avkorting - Kvotetak: Som tidligere - Geografisk begrensning: Som tidligere - Tidsuavgrenset - Ressursrenteavgift

sene skal komme kystbefolkningen til gode, og ikke bøte på det tap av handlingsrom som tidsavgrensede strukturkvoter vil innebære. Fordelingen (og omfordelingen) av fiskerressursene gjennom reguleringssystemer kan sees som samfunnets bruk av ressursrenten til utvikling av fiskerinæringen og samfunnene langs kysten.

Nærhets- og avhengighetsprinsippet.

Forslaget fra Gruppe 1 begrunnes først og fremst ut fra at fiskeforvaltningen må bygge på nærhets- og avhengighetsprinsippet. Her sees ressursfordelingen i et regionalt og lokalt perspektiv, slik at grunnlaget for sysselsetting og bosetting langs kysten sikres. Et slikt grunnprinsipp innebærer at de som bor nærmest og er mest avhengig av ressursen for å livnære seg, skal ha en fortrinnsrett ved fangst av ressursen. Dette medfører at fiskerettigheter som har blitt fratatt kyst- og fjordområdene, spesielt fra og med 1989 og utover, blir tilbakeført. Disse rettighetene var i hovedsak knyttet opp mot de mindre flåtegruppene, som både var lønnsomme og spilte en avgjørende rolle for sysselsetting og bosetting langs kysten. For å sikre en fremtidig livskraftig samfunnsutvikling langs kysten er det avgjørende at det utvikles forvaltningsmodeller hvor lokalbefolkningen kan dra nytte av å ha nærhet til fiskeressursene. Våre forslag har til hensikt å endre en utvikling hvor det blir stadig færre fiskere, og hvor stadig flere kystsamfunn har mistet sitt fortrinn i form av nærheten til ressursene.

Flåtestruktur og bosetning

Eksportverdien fra fiske og fangst er betydelig i nasjonal sammenheng, og selv om sysselsettingen er mer beskjeden i nasjonal målestokk har fiskerienе avgjørende betydning i enkelte regioner og enkeltkommuner. Særlig flåten under 15 meter er en bærebjelke i opprettholdelse og utvikling av kyst- og fjordsamfunnene, og grunnlaget for store deler av bosettingen langs kysten. Det er derfor viktig å synliggjøre utviklingen i de minste flåtegruppene. I korte trekk kan det sies at det over tid har funnet sted en utvikling med tap av rettigheter fra mindre fartøy til større fartøy, og fra mange selvstendige eiere til en samling av eierskap på færre hender/selskap. Dette har medført at en rekke steder langs kysten har passert eller er i ferd med å passere et kritisk minimum for opprettholdelse av bosetning og infrastruktur. En slik utvikling forsterkes gjennom strukturtiltak. Flåten under 15 meter må derfor sees på spesielt, og skjermes mot reduksjoner i antall og eventuelle kutt i ressursgrunnlaget pga. betydningen for fjord- og kystsamfunnene. Fastsettelse av minimumskvoter som sikrer at denne flåtegruppen kan opprettholde et nødvendig driftsgrunnlag også ved nedgang i totalkvoten bør vurderes, og innarbeides i fordelingen hav - kyst. En skjerming av flåten under 15 m vil bidra til å motvirke en utvikling, hvor kostnadene for å delta i fisket er i ferd med å utelukke mange.

8.5.2 Evaluering av fiskeriforvaltningen fra 1990

Et overordnet mål i fiskeriforvaltningen siden 1990 har vært å tilpasse fiskeflåtens kapasitet til ressursgrunnlaget. Innføringen av strukturkvoteordningen i 2003 tilsier at man må stille spørsmål ved om tiltakene har vært hensiktsmessige og fungert etter målet. Dette gjelder både i forhold til kapasitetstilpasning og andre politiske mål i perioden. I forhold til kapasitetstilpasning viser forslagsstillerne spesielt til Riksrevisjonens uttalelser om at det synes å ha vært lagt for stor vekt på antall fartøy for å redusere kapasitet, fremfor andre kapasitetsreduserende faktorer. Videre til revisjonens kritikk av manglende mål og indikatorer for en optimal flåtestruktur.

Regjeringen har gjennom Soria Moria-erklæringen slått fast at den ønsker å etablere en «ny» fiskeripolitikk. Gruppe 1 mener dette krever en grundig analyse av dagens fiskeriforvaltning sett i forhold til nærings-, distrikts- og samfunnspolitiske mål. En isolert evaluering av strukturtiltakene og virkningen av ordningene i årene 2003-2005 vil alene ikke være tilstrekkelig for å avklare hvorvidt norsk fiskeriforvaltning fungerer i henhold til de politiske målsettinger.

Forslag til tiltak

På denne bakgrunn er det nødvendig med en helhetlig gjennomgang og evaluering av norsk fiskeripolitikk i perioden fra og med 1990. I denne vil det være behov for nærmere utredninger knyttet til blant annet:

- Fiskeressursene som fellesskapets eiendom og rettferdig fordeling av ressursene.
- Fiskerinæringens rolle i forhold til bosetting og sysselsetting.
- Bærekraft i fiskerinæringen, både biologisk, økonomisk og sosialt
- Samiske interesser
- Ønsket fremtidig struktur i fiskerinæringen, herunder spørsmål om hvordan fisken skal lan-

des i fremtiden og hvordan sørge for størst mulig verdiskaping og jevn aktivitet på land.

Eventuelle fremtidige strukturtiltak må etter disse utvalgsmedlemmenes syn utformes med sikte på å legge til rette for å utvikle den flåtestrukturen som anses best egnet for å oppfylle vedtatte politiske målsettinger.

Mandatets mål om aktivitet langs hele kysten har også støtte i internasjonale konvensjoner, ikke minst i FAOs prinsipper for ansvarlig fiske. Det må innebære at fiskerinæringen struktureres slik at den bidrar mest der det er færrest andre muligheter for økonomisk aktivitet, og slik at tradisjonelt småskalafiske med selektive redskaper opprettholdes.

8.5.3 Kapasitetsbegrensning

Gruppe 1 mener at utvalgets funn samsvarer med Riksrevisjonens konklusjoner om at en ensidig reduksjon av antallet fiskere og fartøy, ikke har ført til målet om å redusere kapasiteten i fiskeflåten. Fartøyene som tas ut gjennom ordningene har en teknisk kapasitet lavere enn gjennomsnittet, og reduksjonen av den tekniske kapasiteten blir derfor mindre enn reduksjonen av antall fartøy skulle tilsi. Strukturordningene har også gitt negative effekter i form av økt kapasitet i åpne grupper, og for maksimalkvoteregulerte fiskeri.

I tillegg mener forslagstillerne det er behov for reguleringer som styrker oppbyggingen av ressursgrunnlaget gjennom vektlegging av beskatningsmønster, fangstsammensetning og metoder. Det er derfor nødvendig å fokuser på *hvordan* man fisker, fremfor *hvor mange* som fisker.

Forslag til tiltak

Den teknologiske utviklingen må antas å gå fremover, også i fremtiden. Å kompensere dette gjennom en fortsatt ensidig nedbygging av antall fartøy, vil over tid ikke kunne være forenlig med målet om å sikre en fiskeflåte som bidrar til aktivitet langs hele kysten, og å opprettholde en variert flåtestruktur. Dette tilsier at andre kapasitetsreduserende tiltak og mekanismer må tillegges større vekt. Den kontinuerlige teknologiske utviklingen og effektivisering i form av redskapstyper og fangstmetoder, støtter opp om denne vurderingen. Blant annet har det vært reist problemstillinger vedrørende områdebegrensninger for ringnot, snurrevad og til dels trål. Dette er noe som må sees spesielt på i forhold til å begrense fiskepresset i fjorder og kystnære farvann.

Adferdsreguleringer i form av områdebegrensninger, redskaps- og tekniske begrensninger, minstemål, tidsbegrensninger, kontraheringsstopp samt overføring av kvantum fra større til mindre fartøy er eksempler på kapasitetsbegrensende tiltak som har effekt både på kort og lang sikt. Disse vil virke uten å redusere sysselsettingen i næringen, eller bidra til ytterligere svekking av kystsamfunnene. Dette er også eksempler på politiske virkemidler som kan endres ut fra de til en hver tid biologiske og miljømessige forhold (ressursgrunnlaget).

8.5.4 Omfordeling

Forslagstillerne viser til at det er regjeringens uttalte mål at kyst- og fiskeripolitikken skal bidra til langsiktig miljømessig forsvarlig verdiskapning for hele samfunnet, og samtidig bidra til en *rettferdig fordeling av ressursene.* Utformingen av en ny strukturpolitikk må ses i sammenheng med dette målet.

En rettferdig fordeling vil være en fordeling som sikrer;

- størst mulig langtidsutbytte av ressursgrunnlaget
- størst mulig økonomisk avkastning per kilo fisk
- mest mulig verdiskaping i form av lønnsomme arbeidsplasser for flest mulig langs kysten.
- best mulig biologisk og miljømessig forvaltning.

En ny fiskeripolitisk kurs krever mot og vilje til nytenkning og til å iverksette nødvendige reformtiltak. Mindre korrigeringer i form av «flikking» på tidligere regjeringers politikk og strukturtiltak vil ikke i tilstrekkelig grad oppfylle kystbefolkningens forventninger om en ny kurs i fiskeripolitikken.

Ressursfordelingen er i seg selv et viktig strukturpolitisk virkemiddel som kan og bør benyttes. At ressursfordelingen er politisk bestemt, og kan endres fremkommer i Riksrevisjonens rapport fra 2004. Blant annet den høye andelen uorganiserte fiskere tilsier at en ressursfordeling utelukkende fastsatt på bakgrunn av interne forhandlinger i en av fiskeriorganisasjonene, ikke nødvendigvis har legitimitet. Den fremtidige ressursfordelingen må i langt større grad enn i dag ses i sammenheng med hvilken flåtestruktur det ut fra ovennevnte hensyn anses ønskelig å stimulere utviklingen av, og øvrige strukturtiltak utformes på denne bakgrunn.

Målet om en langsiktig miljømessig forsvarlig verdiskapning tilsier at det vil være nødvendig å legge vekt på å oppnå størst mulig verdi og syssel-

setting pr kg tilgjengelig fisk, og samtidig styrke ressursgrunnlaget på en måte som sikrer at dette kan gi utkomme til flest mulig. Samtidig må internasjonale forpliktelser ivaretas. En prioritering av kystflåten ved ressursknapphet vil være i tråd med FAOs prinsipper for ansvarlig fiske, som Norge har sluttet seg til.

Forslag til tiltak

Strukturpolitikken må legge til rette for omfordeling av fiskeressursene med sikte på å gi biologisk og miljømessig forsvarlig utnytting av fiskeressursene, styrking av sysselsetting og bosetting langs kysten og økt verdiskapning. En omfordeling bør skje over tid, og ha som formål å styrke kystflåtens driftsgrunnlag og prioritere leveranser av ferskt høykvalitetsråstoff. Tidsavgrensning av eventuelle strukturkvoteordninger gjeldende fra 2007 vil være avgjørende for at en slik omfordeling over tid skal kunne la seg realisere.

Forslagstillerne viser til at en omfordeling, i tråd med målsettingen om en langsiktig miljømessig forsvarlig verdiskapning, kan oppnås gjennom ulike innfallsvinkler, eksempelvis:

1) Nedkorting av kvoter

I forvaltningen av fisket kan myndighetene legge større vekt på endringer i kvotefordeling mellom grupper, tildeling av nye konsesjoner eller andre tiltak. Beskatningsmønster og flåtestruktur kan endres gjennom nedkorting av de årlige kvotetildelingene, slik at kvantum frigjøres for refordeling. Frigjorte kvoter bør overføres til flåtegrupper man ønsker å styrke, ut fra hensynet til langsiktig miljømessig forsvarlig verdiskapning, bosetting, sysselsetting osv. Frigjort kvantum bør fortrinnsvis tildeles kystflåten i form av økt kvotegrunnlag for flåtegruppen og/eller som rekrutteringkvoter. Endringer av verdien av tillatelsen påvirkes av tiltakene, men dette er ikke til hinder for endringer i kvotefordeling mellom grupper, tildeling av nye konsesjoner eller andre tiltak.

Eksempelvis ble det overført kvoteandeler fra fabrikktrålflåten til ferskfisktrålerne over en forholdsvis kort periode på 1980-tallet. Denne omfordelingen representerte en betydelig begrensning i fabrikktrålernes inntjeningsmuligheter, men medførte ikke erstatningsansvar for staten[3]. Det er derfor rimelig sikkert at ingen kan hevde noen privat eiendomsrett til verken fiskeressursene som bestand eller kvoter rent juridisk. (Kap. 6.10.1).

2) Målrettet kondemneringsordning

Beskatningsmønster og flåtestruktur kan endres gjennom en bevisst utfasing av kapasitet ut fra biologiske, økonomiske og politiske vurderinger. Frigjorte kvoter bør overføres til flåtegrupper man ønsker å styrke, ut fra hensynet til langsiktig miljømessig forsvarlig verdiskapning, bosetting, sysselsetting osv. Utfasing av fabrikktrålere og overføring av frigjort kvantum til konvensjonell flåte / fersk leveranse vil være eksempel på en slik målrettet kondemneringsordning. Overføring av kvantum fra større til mindre fartøy ved kondemnering for å kompensere for økende teknisk kapasitet i flåten vil kunne være et annet eksempel.

3) Tilbakeføring av kystflåtens andel i kvotebyttene og/eller endring av kvotebyttene i fiskeriavtalene

Mens de kvotene Norge bytter til seg gjennom fiskeriavtalene med bl.a. EU fiskes nærmest utelukkende av havfiskeflåten, trekkes (torske) kvotene Norge gir fra seg fra totalkvoten, og dermed både fra hav- og kystflåten. For å rette opp dette misforholdet, samtidig som andre fiskeripolitiske mål styrkes, bør dette kvotebyttet for fremtiden trekkes fra kvotene for den havgående flåten. En slik omlegging vil kunne innføres gradvis.

Et alternativ /tillegg til ovennevnte omfordeling vil kunne være å kreve økte andeler av f.eks makrell til norsk kystflåte som kompensasjon i bytteavtalene med EU. Dette som alternativ til arter som i dag inngår i bytteavtalene, men som i mindre grad utnyttes. En slik løsning vil kunne bidra til å styrke driftsgrunnlaget for spesielt kystfartøy sør for 62° N. En slik løsning vil innebære en omfordeling fra hav til kystflåten på norsk side, men også en viss geografisk omfordeling fra nord til sør. Konsekvensene av et slikt forslag bør derfor vurderes nøye.

4) Overføring av konvensjonelle fartøy over 28 m fra konvensjonell sektor til hav i kvoteregnskapet

Den norske totalkvoten er i dag delt mellom trål og konvensjonelle redskaper hvor den konvensjonelle andelen også omfatter fartøyene over 28 meter. Fartøystørrelse, mobilitet og driftsmønster tilsier at konvensjonelle fartøy over 28 meter bør betegnes som havgående flåte og avregnes kvotemessig av havflåtens kvoteandel.

[3] Høyesterettsdom Rt-1993-578

5) Ren kvoteoverføring mellom grupper, f.eks fra ringnot til pelagisk kystflåte.

Gjennom tidligere statlig finansierte strukturtiltak har det utviklet seg en effektiv ringnotflåte. Denne består av et begrenset antall fartøy som innehar svært store ressursandeler. Denne flåten har i dag svært god lønnsomhet, og fisketillatelsene omsettes i dag for enorme verdier. Dette er en situasjon som vanskelig kan sies å være i tråd med målet om en rettferdig ressursfordeling. Reduksjon i kystflåtens kvoter over tid, og en generelt vanskelig ressurssituasjon i Nordsjøen har samtidig bidratt til at driftsgrunnlaget for tradisjonelle kystfartøy sør for 62°N er svært lite. Det bør ut fra dette legges til rette for en omfordeling av kvantum fra ringnot- til kystgruppen i pelagiske fiskerier. Det vil selv etter en omfordeling til kyst være god lønnsomhet i ringnotflåten. Verdien på rettighetene vil derimot gå ned. Alternativet til en slik omfordeling vil måtte være å slippe nye aktører inn i ringnotfisket.

Listen er ikke uttømmende. Alternative løsninger for omfordeling av ressurser over tid bør utredes nærmere og inkludere kvotemessige effekter og konsekvenser for berørte flåtegrupper. En slik utredning anbefales iverksatt snarest.

8.5.5 Kystflåten under 15 m lengde

Den tradisjonelle kystflåten under 15 meter har stor betydning for bosetting og sysselsetting i kystsamfunnene, også i samiske områder. I tillegg tilsier dens rolle som leverandør av ferskt høykvalitetsråstoff til lokale videreforedlingsanlegg og som rekrutteringsarena, at det er ønskelig å skjerme denne flåtegruppen fra en videre nedbygging i størst mulig grad.

Lønnsomhetsundersøkelsene for fiskerinæringen viser at flåtegruppen mellom 10 og 14,9 meter, både i 2003 og 2004, hadde bedre lønnsomhet og positiv egenkapital, sammenlignet med gruppene over 15 meter. Blant næringsaktørene etterspørres det likevel til en viss grad tiltak for å styrke lønnsomheten og øke lottutbetalingene i denne flåtegruppen. Strukturutvalgets analyser viser at lønnsomheten innenfor strukturkvoteordningen benyttet i flåtegruppen over 15 meter, kun er moderat. Sett på denne bakgrunn mener forslagstillerne det er nødvendig å vurdere andre virkemidler for å styrke lønnsomheten i kystflåten under 15 meter. Strukturutvalgets funn viser at flåten under 15 meter hadde en gjennomsnittlig kvoteutnyttelse av torsk, hyse og sei på kun 60 % i 2004. Tiltak for å oppnå økt lønnsomhet og lottutbetaling må ut fra dette ses i sammenheng med reguleringen av denne flåtegruppen. Det anbefales å se nærmere på årsakene til den lave kvoteutnyttelsen, og i den sammenheng gjennomføre en mer omfattende lønnsomhetsundersøkelse for denne gruppen. En skjerming av flåtegruppen under 15 meter må videre ses i sammenheng med forslaget om omfordeling av de norske fiskeressursene, der kystflåten bes prioritert i ressursfordelingen.

Gruppe 1 mener at utvalgets analyser viser at strukturkvoteordningen ikke har hatt den forventede kapasitetsreduserende effekt. Samtidig viser analysen at ordningene har potensial for å gi betydelig konsentrasjon i eierskap og tilsvarende geografiske forskyvninger i kvoterettigheter. Erfaringene viser også at ordningene ytterligere har ført til økt torskefokus, volumfokusering og et mer intensivt fiske, med fare for kvalitetsforringelse og redusert verdiskaping som resultat. Det er ikke grunnlag i utvalgets empiriske funn til å hevde at ordningene gir økt sysselsetting eller rekruttering, men ordningene medfører vesentlig mindre fiskerirelatert sysselsetting. Videre synes inngangsbilletten for nye (unge) fartøyeiere i kystflåten å ha blitt ytterligere forhøyet som følge av økte rettighetskostnader.

Forslag til tiltak

Gruppe 1 mener at kystflåten under 15 m må skjermes mot videre nedbygging, både i torskefiskeriene og pelagisk sektor. Dette kan gjøres gjennom en garantert minimumskvote for fartøyene i denne gruppen, slik at den skjermes ved en eventuell nedgang i TAC. Minimumskvoter for de minste flåtegruppene er viktig for sysselsettingen og bosettingen langs kysten. Stortinget ber i forbindelse med vedtaket om Finnmarksloven i 2005 også om at et forslag om minimumskvoter for små fartøy utredes for å ivareta de samiske interessene. Innføring av en slik minimumskvote må innarbeides i ressursfordelingen mellom kyst og hav, og ikke trekkes av andre grupper i kystflåten.

Eventuelle strukturtiltak i denne flåtegruppen må begrenses til en frivillig kondemneringsordning, der frigjorte kvoter fordeles på hele fartøygruppen, og der kondemneringsordningen ses i sammenheng med behovet for fornyelse av flåten.

En eventuell kondemneringsordning må også sees i sammenheng med avviklingen av driftsordningen. I en overgangsfase på inntil 1 år bør rederier som innehar mer enn ett fartøy med hjemmelslengde i gruppen under 15 meter prioriteres ved søknad om kondemnering. Etter dette må samtlige rederier likestilles, men likevel slik at kondemne-

ringsordningen ses i sammenheng med behovet for fornyelse av flåten.

Det kan vurderes å videreføre driftsordningen i en overgangsfase på inntil 6 måneder for å gi rederi som tidligere har vært inne på driftsordning nødvendig tid til å gjennomføre en eventuell kondemnering. Ordningen avvikles deretter permanent.

Forslaget innebærer at det vil være behov for en økning i kondemneringsstøtten for fartøy under 15 meter. Den statlige andelen til kondemneringsfondet bør økes minimum i nevnte overgangsperiode på inntil 1 år. Deretter kan dagens finansieringsmodell videreføres. Den statlige andelen må minimum utgjøre 50%.

Det må foretas en løpende vurdering av behovet for og varigheten av en eventuell kondemneringsordning for flåten under 15 meter. I tilfelle underkapasitet må frigjort kvantum stilles til rådighet for rekruttering og opprykk av fartøy fra gruppe II. Tilrettelegging av en opprykksordning for fartøy fra gruppe II til gruppe I bør være en forutsetning for videre medfinansiering fra denne flåtegruppen til strukturfondet.

Samtidig må det foretas en opprydding i lengdeinndelingen og kvotefordelingen i gruppen under 15 meter. En slik opprydding bør inkludere fastsettelse av ny kvotestige 0-14,9 meter i torskefiskeriene, samt ny skjæringsdato der fartøyene gis kvote etter faktisk lengde. Fartøy som er mindre enn hjemmelslengden bør beholde dagens kvote, da de allerede har bidratt til kapasitetsreduksjon. Fartøy med faktisk lengde over 15 meter forutsettes flyttet til reguleringsgruppene over 15 meter ut fra faktisk lengde. Det må deretter sikres at en ny utglidning av lengdeinndelingene etter hjemmelslengde ikke tillates.

For den pelagiske flåten bør det foretas en nærmere vurdering av hvilken regulering som best ivaretar den mindre kystflåten. For pelagiske fiskeri som benytter låssetting av fangsten, bør det innføres regler som tillater samfiske mellom fartøy i alle fiskeri der dette er aktuelt. Det bør videre tas sikte på å øke den pelagiske kystflåten under 21 meter sin andel av ressursgrunnlaget.

8.5.6 Forvaltningsmodeller

Strukturordningene har potensial for å gi betydelig konsentrasjon av fisketillatelser og kvoter. Dette vil ha store negative konsekvenser for bosetting, sysselsetting og utviklingen i mange kystsamfunn. Fordelingen av kvotene kan derfor ikke overlates til markedskreftene alene, men krever samfunnsmessig kontroll med fordelingen av fisketillatelser og kvoter for å gi en rettferdig og fornuftig fordeling. Dette reflekteres i regjeringen Stoltenberg IIs Soria Moria-erklæring, som fokuserer på at forvaltningen av fiskeressursene skal inngå som en integrert del av en kystpolitikk.

Som en reaksjon på den økende konsentrasjon og sentralisering av rettighetene til de norske fiskekvotene og regjeringen Bondeviks lansering av drifts- og strukturordninger i kystflåten, har det i Finnmark Fylkeskommune (FFK) og Norges kystfiskarlag (NKF) de siste 3 årene vært arbeidet med alternative modeller for forvaltning av de nasjonale fiskekvoter som i større grad er tilpasset politiske ønsker for bærekraftig verdiskapning i kystsamfunnene som historisk sett er basert på fiskeriene. Felles for disse initiativene har vært å få frem alternative løsninger som kan dempe de negative effektene av drifts- og strukturordningene, mer enn en beskrivelse av optimale reguleringsforslag for hele flåten.

Konkrete forslag til nye modeller er fremmet av FFK om kvoteforvaltning med regional deltakelse og av NKF om regulering gjennom kystkvoter og fangstlag. Det nye i disse forslagene er at det næringsøkonomiske styringsfokus i større grad flyttes fra blind kapasitetsnedbygging styrt av sterke næringsaktører og finansinstitusjoner, til en samfunnsmessig rettferdig og fornuftig fordeling av fiskerettigheter og kvoter med større grad av samfunnsmessig kontroll. Felles for forslagene til både FFK og NKF er at en del av de nasjonale kvoter legges inn i kollektive organer som fiskerne kan disponere enten gjennom leie fra ressursselskap eid av kommuner og fylkeskommuner (FFK's forslag), eller gjennom deltakelse i fangstlag administrert av fiskesalgslagene (NKF's forslag).

Forslag til tiltak

Gruppe 1 foreslår at de fremsatte forslag fra Finnmark Fylkeskommune og Norges Kystfiskarlag til alternative modeller for en bedriftsøkonomisk strukturering av kystflåten, der også samfunnsmessige hensyn ivaretas, utredes med sikte på utprøving gjennom pilotprosjekter. Slike modeller vil kunne bidra til å dempe konsentrasjons- og sentraliseringstendenser i fiskeriene. Modellen med regionale ressursselskap er nærmere beskrevet i Trondsen (2004[4]), og består i hovedsak i at en andel av den norske kvoten overføres til et ressursselskap under regionalpolitisk kontroll. Ressursselskapet skal drives etter politisk vedtatte ret-

[4] Trondsen 2004. Modell for regional forvaltning av fiskerettigheter. Finnmark fylkeskommune, Vadsø.

ningslinjer, og leie ut fiskekvoter til fiskere. Alle fiskere skal ha samme mulighet til å konkurrere om utleiekvotene. Leieprisen kan eksempelvis være penger, men også samfunnskrav som stilles, eller kombinasjoner av disse.

Fangstlagsmodellen er beskrevet i Norges Kystfiskarlag (2004[5]), og også kjent som kystkvotemodellen. I denne kan fiskerne i en region frivillig danne et fangstlag. I første rekke bør den nasjonale kvotefordelingen gjøres etter verdi, og ikke kvantum. En slik fordeling vil kunne redusere svingningene i økonomisk fangstgrunnlag for det enkelte fartøy. Fangstlaget tilføres kvoter fra de enkelte medlemmene, eventuelle regionale tilleggskvoter fra myndighetene og fra fiskere som går ut av fiske. Innad i fangslaget kan kvoter byttes mellom medlemmene, noe som gir grunnlag for et mer rasjonelt og sikkert fiske.

Fordelene ved modellene er i første rekke at kvoterettighetene knyttes til regioner, og dermed sikrer regional stabilitet. Dette gir mer forutsigbare rammebetingelser og reduserer risiko for fiskeriavhengige kystsamfunn. Gjennom en slik forvaltning gis fiskerne økt incentiv til å utnytte kvotene for maksimal verdiskaping. Fleksibiliteten for fiskerne økes gjennom muligheten for leie (FFKs modell) eller utveksling av kvote (NKFs modell). Dette kan utnyttes for å gi et mer rasjonelt fiske, gjennom spesialisering og ved å sette sammen fornuftige fiskesesonger. Innad i fangstlaget vil man ha mulighet til å trekke ut fangstkapasitet, slik at de gjenværende fartøyene kan utnytte kapasiteten bedre. Ledig kapasitet kan også utnyttes til økt verdiskaping, eksempelvis bedre utnyttelse av biprodukter, bedre ivaretakelse av kvalitet, fiske på nye og underutnyttede arter, levendelagring etc.

I ressursselskapmodellen kan leieprisen sees på som en ressursrenteavgift. Denne leieprisen kan justeres etter hvor sterke restriksjoner, eksempelvis leveringsplikt, som legges inn i kontrakten. Dess større forpliktelser som legges i kontrakten, dess lavere leiepris. Forpliktelsen anses da som betaling for ressursen. Auksjon av leiekontraktene vil sannsynligvis sterkest motivere til økt verdiskapning, da den individuelle konkurransedyktigheten avhenger av rederiets evne til verdiskaping. En slik leiekontrakt vil gi vesentlig lavere kapitalbinding enn kjøp av mer langsiktige kvoter.

En nærmere presentasjon av modellene er gitt i Vedlegg 10

[5] Norges Kystfiskarlag 2004. Kystkvotemodell for fiskefartøy 15-28 m. Utredning fra arbeidsgruppe oppnevnt av Norges Kystfiskarlag. Norges Kystfiskarlag, Ramberg.

8.5.7 Rekrutteringstiltak og gruppe II

En rekke personer har fiske som eneyrke, men har av ulike årsaker likevel aldri klart å komme inn i gruppe I, eller har mistet sine rettigheter gjennom tidligere adgangsbegrensninger og aktivitetskrav. Adgang til å delta i gruppe I oppnås i dag utelukkende gjennom kjøp av fiskefartøy med slik fiskетillatelse. De geografiske begrensningene ved omsetning av fartøy med kvote tilsier at det for fiskere bosatt i fylker der det fra før er et begrenset antall gruppe I-tillatelser, vil være svært vanskelig å oppnå innpass i gruppe I gjennom kjøp av fartøy med kvote. For en del fiskere kan manglende gruppe I-adgang derfor være geografisk betinget. Det er viktig at det legges til rette for ordninger som sikrer fiskerne i gruppe II en mulighet til å kvalifisere seg til gruppe I. Det vil videre være avgjørende for å sikre fremtidig rekruttering til gruppe I, at det gis mulighet til opprykk fra gruppe II.

Gruppe 1 er av den oppfatning at alle yrkesfiskere bør i utgangspunktet ha like muligheter til å livberge seg av havets ressurser. Det vil være avgjørende at det gis mulighet til opprykk fra gruppe II. Det må legges til rette for en opprykksordning som sikrer heltidsfiskere i gruppe II mulighet til å kvalifisere seg for opprykk til gruppe I. Nærmere kriterier for overføring av fartøy fra gruppe II til gruppe I må utarbeides i samråd med næringen. Spørsmål om overføring fra gruppe II til gruppe I må også ses i sammenheng med behovet for å tilrettelegge rekrutteringsordninger for ungdom. Det må videre fastsettes nødvendige begrensninger for å hindre at en slik opprykksordning danner grunnlag for kvotespekulasjon.

Forslagsstillerne er kjent med at regjeringen har nedsatt et eget utvalg som skal behandle rekrutteringsspørsmålet spesielt. Utvalget vil etter det vi forstår ha hovedfokus på rekruttering av ungdom til fiskerinæringa. Det er derfor viktig å påpeke betydningen av at ikke gruppe II-fiskerne nok en gang forbigås.

Det er bred enighet om at reguleringsregimet som ble innført fra 1990, svekket rekrutteringen til fiskeryrket. Dette gjelder ikke minst kystflåten under 15 meter, som tradisjonelt har vært en sentral rekrutteringsarena for ungdom. For å motvirke dette foreslås det å innføre rekrutteringstiltak for rekruttering av ungdom under 26 år til fiskeflåten. Tiltakene utformes i tråd med rekrutteringsordninger i det øvrige næringslivet, eksempelvis praksisplass, lærlingordninger og kompensasjon for opplæring.

8.5.8 Innskjerping av deltagerlov og nasjonalitetskrav

Innføring av markedsbaserte ressursallokeringssystemer reiser spørsmål om hvorvidt det kan oppstå press for omsetning av fiskerettigheter over landegrensene. Gruppe 1 merker seg at land som tidligere har innført omsettelige kvoter, som USA og New Zealand, i ettertid har skjerpet nasjonalitetskravet for eierskap i fiskeflåten (begge land har økt kravet fra 50 til 75 %). En markedsbasert ressursallokering aktualiserer viktigheten av nasjonalt eierskap også i norske fiskerier. Gruppe 1 understreker at deltakerlovens nasjonalitetskrav på 60 % er viktig å opprettholde. Gruppe 1 ber myndighetene om å utrede en skjerping av kravet til nasjonalt eierskap til 2/3, i forhold til gjeldende handelspolitiske forpliktelser på investeringsområdet.

Sentralisering av fiskerettigheter, som fremmer færre og større aktører i fangstleddet, kan komme i konflikt med deltakerlovens intensjon om å sikre en fiskereid flåte. Dette vil undergrave lovens formål, både om å sikre sysselsetting og bosetting langs kysten og at høstningen av de marine ressurser fortsatt skal komme kystbefolkningen til gode. Gruppe 1 understreker nødvendigheten av at deltakerlovens aktivitetskrav må praktiseres i tråd med lovens intensjon. Gruppe 1 ønsker også en skjerping av aktivitetskravet, slik at dagens vilkår om at aktive fiskere må kontrollere mer enn 50 % av eierinteressene i et fiskeriselskap, økes til 2/3.

8.6 Forslag fra gruppe 2

Gruppe 2 består av medlemmene Larsen, Lian, Myrvang og Olsen.

8.6.1 Grunnleggende utgangspunkt

Den norske fiskeripolitikken har som et av sine hovedmål å sikre at fiskeressursene kommer kystbefolkningen i Norge til gode. Inntektene fra fiskeressursene bør dermed tilfalle kystbefolkningen, og det må unngås at fiskeressursene blir et investeringsobjekt for andre enn kystens befolkning. Rettighetene til å fiske må av den grunn ikke konsentreres for sterkt.

Samtidig må fangstkapasiteten tilpasses ressursgrunnlaget for å sikre en rasjonell og bærekraftig utnyttelse av ressursene. Dette kan også i størst mulig grad gjøres gjennom spredt eierskap til rettighetene til å fiske.

Lønnsom verdiskapning på kysten er helt nødvendig for å trygge bosetting og arbeidsplasser. I svært mange kystsamfunn er fiskerinæringen bærebjelken. Dette betyr at det må det legges grunnlag for en lønnsom flåte og industri.

Strukturordningene har først og fremst vært utformet for å skape bedre lønnsomhet i flåteleddet gjennom å ta ut kapasitet, slik at gjenværende fartøyer får høyere fiskekvoter. Konsentrasjonen av flere fisketillatelser eller kvoter på færre hender på tidsuavgrenset tid kan lett komme i konflikt med nevnte mål om spredt eierskap og aktivitet langs hele kysten. Det er derfor viktig å utforme eventuelle strukturordninger slik at de positive hensikter, som bedre lønnsomhet i flåteleddet, ikke overskygges av negative konsekvenser for kystens befolkning sett under ett.

Det må erkjennes at deler av de etablerte strukturordningene kunne vært utformet annerledes, slik at fiskeripolitikkens hovedmålsettinger hadde blitt bedre ivaretatt. På den annen side har strukturordningene i deler av fiskeflåten bidratt til bedre lønnsomhet. Det må også erkjennes at det fortsatt vil være behov for strukturering innenfor visse flåtegrupper.

Når det skal lages tiltak som skal ivareta nevnte mål, er det nødvendig å ta et helhetlig grep om hele flåtepolitikken i erkjennelse av at «alt henger sammen med alt». Det er derfor nødvendig å se både på regelverket for strukturordningene og bestemmelser i deltakerloven, og å løfte blikket frem i tid. Fiskeflåten trenger stabile og langsiktige rammebetingelser som ender opp i en forutsigbar og *likeverdig* fremtid.

8.6.2 Kondemneringsordning

Kondemneringsordningen har hatt en viss effekt for torskeflåten under 10 m i nord. Denne flåtegruppen må nå anses som tilpasset ressursgrunnlaget, og ordningen kan oppheves for denne fartøygruppen. For torskeflåten mellom 10-15 m i nord har ordningen ikke gitt like sterk effekt. Lønnsomhetsberegningene viser at det fortsatt kan være behov for strukturering i denne flåtegruppen, dersom gruppen ikke tilføres mer fisk. Denne flåtegruppen er imidlertid et viktig grunnlag for aktivitet langs hele kysten. Derfor må det vises varsomhet, slik at en strukturering ikke i for stor grad svekker bosetting og arbeidsplasser på kysten.

Forslag til tiltak

Det foreslås derfor å dele denne gruppen, slik at fartøy mellom 10 og 11 m, som utgjør om lag halvparten av fartøyene i gruppen, går inn i gruppen under. Det forutsettes at fartøyene tar sin del av

gruppekvoten med til gruppen under 11 m. Kvoteutnyttelsen i de ulike meterintervallene bør imidlertid tas med i vurderingen. Fartøyene mellom 10 og 11 meter tilbys fortsatt kondemnering innenfor gjeldende ordning. Varigheten bør være ut tiden den eksisterende forskriften definerer.

I rekefisket sør for 62° N, har kondemneringsordningen hatt liten hensikt så lenge det er fri deltakelse for fartøyer under 11 m og at disse fartøyer har samme kvotegrunnlag som fartøy over 11m. Det forelås at ordningen ikke videreføres, med mindre fisket blir å regulere på annen måte enn i dag.

I kystmakrellfisket er det behov for en kondemneringsordning for fartøyer under 13m. Det må imidlertid være en forutsetning at kvantum fra kondemnerte fartøy tilfaller gruppen under 13m. Ordningen bør gjelde ut forskriftens virketid.

Finansieringen av kondemneringsordningene bør deles mellom fiskerne og staten. Prinsipielt bør finansieringen fra fiskersiden belastes de grupper som nyter godt av ordningen. Måten ordningen finansieres i dag, med bidrag fra alle norske fiskere, virker svært urimelig for dem som ikke nyter godt av ordningene, spesielt fiskere i åpne fiskeri.

8.6.3 Strukturkvoter kystflåten 11 – 28 m

Det er nødvendig, for å opprettholde et spredt og likeverdig eierskap til fiskerettighetene, at ordningen innrettes mot at *ett* fartøy kun skal ha *en* kvote i det respektive fiskeri, etter utløp av tidsavgrensede strukturkvoter. Ved utløp av tidsavgrensningen faller kvoten tilbake til reguleringsgruppen og fordeles på aktørene der. Strukturkvoteordningen må derfor ikke bidra til at det samles flere rettigheter i respektive fiskeri på ett fartøy utover normal avskrivningstid.

Tidsavgrensning vil gi et lavere og mer forutsigbart prisnivå på strukturkvoter, lavere gjeldsbelastning og en fremtidig flåte skapt på likhet og rettferdighet i forhold til adgang til ressursene. Lavere pris på strukturkvoter vil redusere den bundne kapitalen i rederiene, og slik bidra til å sikre at fiskeflåten forblir fiskereid, i tråd med målene i deltagerloven. Lavere kvotepriser vil også forenkle rekruttering av nye fartøyeiere.

En tidsavgrenset strukturkvoteordning vil også gi myndighetene bedre styringsmuligheter i forhold til fremtidige fiskeripolitiske mål.

Forslag til tiltak

Gruppe 2 foreslår at fartøy mellom 11 og 28 m i kystflåten får tilgang til strukturkvoteordning. Strukturkvotene tidsbegrenses til 15 år, og omsatte strukturkvoter avkortes med 20 %, som fordeles på reguleringsgruppen.

Strukturkvoter foreslås for kystmakrell mellom 13 og 21,35 m, da gruppen under 13 m har tilgang på kondemneringsordning.

Kystreke sør gis ikke anledning til å benytte strukturkvoter, med mindre det etableres et regelverk som effektivt hindrer at kvoter fra mindre fartøyer ender opp på vesentlig større fartøyer.

Noen fartøyeiere har etablert flerbåtsrederier med både fartøy mellom 10 og 11 m og mellom 11 og 15 m. Gruppe 2 foreslår at det etableres en overgangsordning for å kunne benytte strukturkvoter på fartøy mellom 10 og 11 m i flerbåtsrederier, der fartøyet er kjøpt før stoppen i strukturordningene.

Evaluering, herunder spørsmål om videreføring, eventuelt økning/reduksjon av strukturkvoter i de respektive flåtegrupper bør gjennomføres etter 2 år.

I tillegg til disse rammene foreslås det et sett med spesifikke begrensninger, i form av grupper kvotehandelen kan gjennomføres i, kvotetak og geografiske begrensninger.

Kvotehandel innen grupper

Handelen med kvoter skal kun kunne foregå innen de definerte regulerings- og lengdegrupper. Dette for å sikre at ikke flåten homogeniseres i for stor grad og for å begrense markedene slik at prisingen av kvoter dempes og en mer rettferdig konkurranse om tilleggskvoter mellom gruppene.

Kvotetak

For fartøy mellom 11 og 15 m, foreslår gruppe 2 at hvert fartøy maksimalt kan ha en kvote som er lik to ganger hjemmelslengdekvoten innen hvert fiskeri.

For fartøy mellom 15 og 28 m, foreslår gruppe 2 at hvert fartøy maksimalt kan ha en kvote som er lik to ganger hjemmelslengdekvoten innen hvert fiskeri. Fartøy som har et ensidig fiskegrunnlag, eksempelvis bare i torskefiskeriet, kan på særlige vilkår ha en kvote som er lik tre ganger hjemmelslengdekvoten.

Fartøy med eksisterende strukturkvoter som overstiger dette kvotetaket, beholder disse ut strukturkvotenes levetid.

Gruppe 2 ber myndighetene vurdere et hensiktsmessig totalt tak på antall strukturkvoter innen alle fiskeri som kan samles på ett fartøy

For kystmakrell mellom 13 og 21,35 m bør det vurderes å dele gruppen inn i lengdegrupper for å

unngå at kvotene konsentreres kun på de største fartøyene i gruppen.

Geografiske begrensninger

For strukturkvoteordningen i kystflåten foreslår gruppe 2 at fylkesbegrensningene fra den tidligere strukturkvoteordningen opprettholdes.

8.6.4 Forslag til tiltak havflåten

Gruppe 2 anser at flere av gruppene i havfiskeflåten, eksempelvis ringnot og konvensjonell over 28 m, har kommet svært langt i strukturrasjonaliseringen. Behovet for dynamiske virkemidler og strukturkvoteordningens selvregulerende effekt gjør at de tidligere strukturordningene foreslås videreført.

Ringnotgruppen er den mest lønnsomme i norsk fiskeflåte. Flåtens lønnsomhet skyldes i hovedsak en kombinasjon av betydelig strukturering, med et ikke uvesentlig bidrag fra staten over tid, økte pelagiske ressurser, åpning av nye og godt betalende markeder mv. Til tross for at myndighetene gjennom ulike tiltak har forsøkt å opprettholde en viss geografisk spredning av flåten, er status pr i dag at flåten i stor utstrekning er konsentrert til 2 fylker. I så måte har fiskerimyndighetene i liten grad lykkes i en geografisk spredning av denne flåten. Myndighetene må derfor ta problematikken om geografisk konsentrasjon av fiskerettighetene opp til ny vurdering, for å se på hvilke virkemidler som kan brukes for å få en bedre geografisk spredning.

8.6.5 Tilbakeføring av tidsuavgrensede strukturkvoter

Gruppe 2 anser at innføringen av tidsuavgrensede strukturkvoter i 2003/05 var uheldig i forhold til politiske mål om fiskeressursene som felles eiendom og aktivitet langs hele kysten. For å oppnå likeverdige forhold i flåten, bedre politisk styring med fiskerinæringen og å bevare en fiskereid flåte i tråd med målene i deltakerloven, må myndighetene, dersom mulig, gjøre også de tildelte strukturkvoter tidsavgrensede. Dette må vurderes nærmere av myndighetene ut fra juridiske og økonomiske forhold.

Grunnen til å foreslå en slik vurdering, er at tidsavgrensning og avkorting av strukturkvotene, vil virke prisdempende. Dette vil virke inn på den samlede kapital som bindes opp i kvoter, og kan slik være med på å sikre en fiskereid flåte i henhold til deltakerloven, og i fremtiden gjøre det enklere å rekruttere nye fartøyeiere.

Omgjøringen fra evigvarende til tidsavgrensede kvoter, må gjøres på en slik måte at aktørene blir holdt skadesløse i forhold til de merinvesteringer som antagelsen om tidsuavgrensede strukturkvoter kan ha utløst. En rimelig avskrivningstid for disse strukturkvotene kan være 15 år fra 2007.

8.6.6 Driftsordningen

Gruppe 2 foreslår at driftsordningen avvikles fra og med 2007. I mange tilfeller har den ført til økt kapasitet, og dermed motvirket hensikten bak strukturkvote- og kondemneringsordningen.

8.6.7 Fartøy- og hjemmelslengde

Det foreslås at det etableres nye regler, som gjør at fartøylengde kommer mer i samsvar med hjemmelslengden som gir fartøyets kvotegrunnlag. Det må vurderes å sette en øvre grense, for eksempel 15 m, for nye fartøy som skal delta i gruppe II.

8.6.8 Generelt for å styrke fiskeripolitiske mål

Bindingen mellom rettigheter og områder styrkes ved målet om en rettighet pr fartøy i det respektive fiskeri. Det er imidlertid vel så viktig å få klare regler for å hindre for sterk konsentrasjon av eierskap i flåten. Det må innføres et øvre tak på kvoter som kan eies på en hånd. Størrelsen på et slikt kvotetak må settes forskjellig i forhold til den enkelte gruppekvote. Det antydes 10 % av gruppekvoten, dog med unntak der det i dag er en lavere grense som f.eks i ringnot. I tillegg må det i små reguleringsgrupper som seitrål, tillates en høyere eierkonsentrasjon.

Innføringen av markedsbaserte ressursallokeringssystemer som de privatfinansierte strukturkvoteordningene, reiser spørsmål om hvorvidt det kan oppstå press for omsetning av fiskerettigheter over landegrensene. Land som tidligere har innført omsettelige kvoter, som USA og New Zealand, har begge i ettertid skjerpet nasjonalitetskravet for eierskap i fiskerflåten fra 50 til 75 %. Innføringen av strukturkvoter aktualiserer viktigheten av nasjonalt eierskap også i norske fiskerier. Det er derfor meget viktig at deltakerlovens nasjonalitetskrav på 60 % ikke svekkes. Derimot bør myndighetene utrede en skjerping av kravet til nasjonalt eierskap på 2/3, i forhold til gjeldende handelspolitiske forpliktelser på investeringsområdet.

Sentralisering av fiskerettigheter som fremmer færre og større aktører i fangstleddet kan fort komme i konflikt med deltakerlovens intensjon om å sikre en fiskereid flåte. Dette vil undergrave lovens formål, både om å sikre sysselsetting og bosetting langs kysten og at høstingen av de marine ressurser fortsatt skal komme kystbefolkningen til gode. I lys av dette må aktivitetskravet i deltakerloven praktiseres i tråd med lovens intensjon. Det må også vurderes en skjerping av aktivitetskravet, slik at dagens vilkår om at aktive fiskere må kontrollere mer enn 50 % av eierinteressene i et fiskeriselskap, økes til 2/3.

Det forutsettes at tidligere unntak fra eierskapskravet (dispensasjoner) blir oppretthold men at vilkårene satt i denne forbindelse blir håndhevet fullt ut.

8.6.9 Ingen ressursrenteavgift

Spørsmålet om ressursrenteavgift har vært reist fra flere hold. Forholdet er nærmere omtalt i forslaget til ny havressurslov. Der forelås det innført lovhjemmel for slik avgift. Gruppe 2 anser at ressursrenteavgift på mange måter er et akademisk spørsmål, og vanskelig praktiserbart. Så lenge det er behov for å strukturere flåten med offentlige ordninger for å oppnå bedre lønnsomhet, vil en ekstra skatt på fiskerne ikke være logisk. En ressursrenteavgift, gitt nivået den legges på, kan også innebære en sterkere strukturering og rasjonalisering i flåteleddet.

Dersom grunnlaget for ressursrenteavgift er at noen flåtegrupper har en ekstraordinær lønnsomhet over lengre tid, så må spørsmålet heller dreie seg om ressursene er riktig fordelt i, og eventuelt mellom, fartøygruppene før ekstraskatt skal pålegges.

Gruppe 2 anser at ressursrente også kan ses på som den aktivitet og kunnskap fiskerne tilbyr samfunnet gjennom å høste ressursene på en rasjonell og bærekraftig måte gjennom den rett og hevd som er opparbeidet gjennom generasjoner.

8.6.10 Suppleringskvoter

Det konstateres at det er etablert en distriktskvoteordning for å bidra til aktivitet i spesielt utsatte distrikter. Selv om distriktskvoteordningen ikke har direkte sammenheng med strukturordningene, kan den benyttes for å sikre overordnede mål som «aktivitet langs hele kysten». Samtidig har myndighetene her et verktøy for å kompensere for kortsiktige uheldige utslag i strukturordningene. Eksempelvis kunne ordningen spesielt rettes inn mot flåtegruppen under 15 m, dersom denne periodevis får for liten kvote. Dette ut fra den erkjennelse av at denne flåtegruppen har en helt spesiell rolle som leverandør til lokal industri og for sysselsetting.

Gjennom distriktskvoteordningen vil man også ha en politisk mulighet til å stimulere for eksempel landinger av fersk fisk fra lineflåten. Lineflåten er en flåtegruppe som har slitt med lønnsomheten, og som leverer ferskt kvalitetsråstoff til industrien. Ved tildeling av suppleringskvote om høsten, vil dette kunne bidra til å øke landingene av ferskt råstoff i en periode hvor industrien har lav kapasitetsutnyttelse og stort behov for økte tilførsler.

Effekten av en slik bruk av distriktskvoteordningen vil være avhengig av hvilken grad man velger å hente distriktskvoten fra totalkvoten, før den fordeles etter faste fordelingsnøkler på de forskjellige flåtegruppene. Dersom man avsetter til distriktskvote av totalkvoten, og fordeler den til en spesiell flåtegruppe, så vil dette innebære en politisk prioritering og omfordeling av ressursen.

I forhold til målet om aktivitet langs kysten er det også vesentlig at distriktskvoteordningen ivaretar hensynet til en viss regional konkurranse om fisken som skal leveres under denne ordningen. I denne sammenheng kan det være relevant å se på de erfaringer man har gjort med ordningen med leveringsplikt for trålere, og hvor leveringsplikt til enkeltbedrifter i liten grad har bidratt til å styrke lønnsomheten for flåten eller fiskeindustrien.

8.7 Forslag fra gruppe 3

Gruppe 3 har bestått av medlemmene Armstrong, Maråk, Mordal, Nøstbakken, Osmundsvåg, Skjærvø og Stensbak.

8.7.1 Grunnleggende utgangspunkt

Fiskerinæringen er av fundamental betydning for bosetting og sysselsetting langs kysten. Gjennom nærheten til ressursene har befolkningen i kyst-Norge naturlige fortrinn i å drive fiskeri. Følgende tre forhold er av avgjørende viktighet for fiskerinæringen:

1. Ressursgrunnlaget må sikres ved en *bærekraftig* forvaltning. Hvis ikke dette oppfylles, ødelegges driftsgrunnlaget for fiskerinæringen og bosettingen langs kysten trues.
2. Fiskerinæringen må ha en avkastning som er tilstrekkelig for å drive næringsvirksomhet.
3. Den enkelte fisker må sikres et *økonomisk utkomme* av sin innsats som over tid lar seg sammenligne med utkommet i andre yrker i Norge.

I tillegg til de overnevnte forhold skal forslaget fra Gruppe 3 til ny strukturpolitikk i tillegg ivareta hensynene som beskrives under.

Bærekraft og lønnsomhet

Unødvendig *overkapasitet, utilstrekkelig driftsgrunnlag, manglende eller feil regulering* kan drive fiskere kollektivt inn i en økonomisk aktivitet som ikke er bærekraftig, slik at fiskeressursen overbeskattes. Dette kan på sikt true både fiskebestandene, lønnsomheten, sysselsettingen og bosettingen langs kysten.

For fiskerinæringen går heldigvis *økonomisk lønnsomhet og bærekraftig høsting av ressursen* hånd i hånd, men myndighetene må regulere næringen for at man skal kunne nå begge mål samtidig. Hvilken som helst regulering fører ikke nødvendigvis til målene, og utilstrekkelig eller feil regulering kan føre til overkapasitet og skape økt press for å overfiske ressursene. Fiskeripolitikkens utforming er således viktig både for en bærekraftig forvaltning, den bedrifts- og samfunnsøkonomiske lønnsomheten og bosettingen langs kysten.

Norge trenger derfor en fiskeripolitikk som gir fiskerinæringen adgang til å drive på en økonomisk lønnsom og ressursmessig bærekraftig måte.

Legitimitet

Flere grupper med ulike politiske interesser debatterer i dag hvorvidt fiskerienes forvaltning er rettferdig, lønnsom og miljømessig forsvarlig. Selv om fiskeripolitikken til skiftende regjeringer har vært bredt forankret i næringen, vil noen hevde at dagens fiskeripolitikk har for svak *legitimitet*. Uro og usikkerhet om framtidige reguleringer skaper problemer for hele fiskerinæringen. Derfor er det viktig å få ro omkring rammebetingelsene.

Hvis fiskeripolitikken utformes slik at den er bærekraftig, og hvis verdiene fra fiskeressursen blir spredd på en måte som oppleves rettferdig og hensiktsmessig, kan man kanskje forvente større politisk ro og stabilitet. Det er en utfordring å utforme en fiskeripolitikk som ivaretar tilstrekkelig bærekraft og lønnsomhet, og som samtidig oppleves rettferdig og hensiktsmessig av de fleste.

Nasjonen trenger på denne bakgrunn en fiskeripolitikk som oppleves hensiktsmessig, er stabil og har sterk legitimitet.

Felles eiendom

Fisken i havet er en *felles eiendom* som fiskeren har en særrett til å høste av. Fisken er produsert fra naturens egen hånd, og fiskeren kan normalt innhente en meravkastning som ikke gis i de fleste andre yrker. Denne meravkastningen kalles grunnrente eller *ressursrente*. Ressursrentens tilstedeværelse gjør at mange finner det rettferdig å kreve noe tilbake fra den som får spesiell tillatelse til å høste fisk. Dette framkommer ved at mange politisk aktive fremmer ulike standpunkter om hvordan fiskeriene bør organiseres og forvaltes. Forslagene er mange og varierte.

Effektene av de ulike forslagene må likevel underlegges en grundig analyse for å finne ut om man virkelig når de målene man ønsker å nå. Det er ikke gitt at effektene blir slik de hevdes å bli.

Nasjonen trenger derfor en fiskeripolitikk som ivaretar aspektet med felles eiendom samtidig som man sikrer tilstrekkelig langsiktighet, lønnsomhet og bærekraft for fiskerinæringen.

Risiko

Fiskerinæringen er *risikoutsatt*. Valutakursendringer, variasjoner i fiskebestandene, skiftende konkurranseforhold både i arbeidsmarkedet og i varemarkedene, er alle normale risikoelementer som det er vanlig at næringer må leve med.

For fiskerinæringens vedkommende krever politiske pressgrupper at næringen som sådan ivaretar ulike samfunnshensyn, som ligger utenfor normale næringshensyn. Dersom skiftende politiske regimer etterkommer ulike krav, forårsaker dette en ekstra risiko, eller mangel på stabilitet, som rammer fiskerinæringen. Denne tilleggsrisikoen gjør det vanskeligere å påta seg langsiktige forpliktelser som finansiering av kapital og ansettelse av mennesker under gode arbeidsforhold.

Nasjonen trenger av denne grunn en stabil og forutsigbar fiskeripolitikk for at fiskerinæringen skal kunne opprettholde effektive kapitalinvesteringer og gode, solide arbeidsplasser langs kysten.

Oppsummering

Fiskerinæringen kan høste av en felles ressurs, og grunnrenten kan i større grad tilbakeføres til samfunnet for å oppnå god legitimitet. Næringen må drive bærekraftig og økonomisk lønnsomt, og hører naturlig hjemme langs kysten. Næringen trenger stabile politiske rammebetingelser. Disse hensyn ligger bak politikkforslaget som fremmes nedenfor.

8.7.2 Generelle forslag til strukturpolitikk

Gruppe 3 foreslår at strukturkvoteordningen videreføres. Strukturkvotene bør fortsatt være tidsuav-

grensede, og ses i sammenheng med innføring av ressursrenteavgift.

Begrunnelsen for forslaget er tredelt. For at fisket skal være bærekraftig, kreves det at myndighetene setter en totalkvote. For at fiskeryrket skal være økonomisk likeverdig med andre yrker, må den enkelte fisker kunne fiske en nødvendig andel av totalkvoten, noe som krever at adgangen til å drive ervervsmessig fiske begrenses, og at yrkesfiskere tillates å holde nødvendig produktivitet. For at noen skal være villige til å trekke seg ut av fiskeryrket, må de kompenseres for tapet av fremtidig inntekt, og få dekket inn gjeld som er basert i fiskevirksomheten. Det er rettferdig at den som får høste verdien av kvoten også betaler for den.

Gruppe 3 ser mange positive effekter ved å benytte omsettbare kvoter for å oppnå kapasitetsreduksjon. Strukturkvoter er et godt virkemiddel for å sikre både bærekraft og tilstrekkelig økonomisk lønnsomhet. Utvalget har mottatt synspunkter på ordningen fra flere representanter for næringen, og personer og organisasjoner nært knyttet til næringen. Et flertall av disse har uttrykt seg positive til ordningen, som det beste virkemiddelet for de nevnte målene.

Et annet fortrinn ved strukturkvoteordningen er at den tillater en dynamisk tilpasning av nødvendig kapasitet over tid. Dette betyr at justeringer av kapasiteten i forhold til kvotestørrelsen vil finne sted uten av myndighetene til stadighet må omregulere og anslå hvilken kapasitet som til en hver tid er riktig i forhold til kvoter og produktiviteten i økonomien ellers.

Slike virkemidler er ikke uten ulemper. Omstillinger kan ramme enkeltpersoner hardt, spesielt dersom kostnadene ved omstillinger veltes over på ansatte, uten at de kompenseres. Dersom kvotesalg forårsaker at mannskapet mister arbeidet, bør disse prioriteres hos kvotekjøperen.

Strukturkvoteordningen vil føre til at fiskere med store kvoter og fiskere som selger seg ut av næringen høster privat fortjeneste av en ressurs som er befolkningens felles eiendom. Dette oppleves urettferdig av mange, og gir fiskeripolitikken et legitimitetsproblem.

Ressursrenteavgift

For å oppnå større legitimitet, kan myndighetene ilegge en ressursrenteavgift på dem som har særlige tillatelser til å høste inntekter av fellesressursen, og som har en avkastning ut over normalt. Dersom disse avgiftene tilfaller kystkommunene, vil dette kunne øke velferdstilbudene og sysselsettingen og spre avkastningen fra fiskeressursene til flere enn bare dem med fiskerettigheter. Ikke minst vil en slik ordning kunne gi flere arbeidsplasser for kvinner i kystkommunene.

En del av ressursrenteavkastningen har blitt brukt til investeringer i kyst-Norge. Forslaget vil innebære at større deler av denne avkastningen anvendes til sysselsetting, bosetting og investeringer langs kysten.

Innføring av ressursrenteavgift vil senke kvoteprisene. Næringsaktører som allerede har strukturert, har betalt en kvotepris basert på at det ikke eksisterer en slik ressursrenteavgift eller annen form for tilbakeføring av ressursrente til det offentlige (fellesskapet). Dette har med høy sannsynlighet medført en høyere kvotepris enn hva den ville vært hvis de hadde kunnet regne med at en ressursrenteavgift ville bli innført. Ved eventuell innføring av et skattesystem for ressursrenteavgift bør dette tas hensyn til. For eksempel kan kun netto overskudd beskattes, man kan utarbeide egne avskrivingsregler eller på annen måte lage innretninger som vil ha legitimitet i forhold til næringsaktører som ikke har gjort annet enn å forholde seg til myndighetenes aktuelle regulering på et gitt tidspunkt.

Ressursrenteavgift innkreves i petroleumsnæringen, hvor arbeidsoperasjonene i hovedsak utføres av private selskaper. Lønnsomheten for de private aktørene er tilstrekkelig, de opererer under stabile politiske betingelser og de gir gode arbeidsplasser. Fellesskapet, gjennom myndighetene, får også gode inntekter fra ressursutnyttelsen. Ressursrenteavgiften for petroleumssektoren er en særskatt på overskudd etter driftskostnader, avskrivinger, nettofinanskostnader, ordinær selskapsskatt og en friinntekt for sikring av normalavkastning på investeringer. Det er denne skatteinntekten som danner Statens pensjonsfond, (tidligere Statens petroleumsfond), eller de såkalte «oljepengene».

Det må være en forutsetning at en ressursrenteavgift ikke veltes over på ansatte fiskere som mottar lott. Skatten må innrettes slik at provisjonsmessig avlønning går klar. Reguleringen må også innrettes slik at samfunnsøkonomisk lønnsom sysselsetting opprettholdes, at fiskernes inntekter spres på en god måte og at fiskere får arbeidstidsordninger tilnærmet det som er vanlige i norsk arbeidsliv, med forutsigbarhet både for arbeidstid og fritid. Det er en forutsetning at ressursrenteavgift ikke innrettes slik at det fører til økt ulovlig fiske.

En skatteinntekt vil gi myndighetene handlingsrom for å utøve politikk, samtidig som det vil gi næringen stabile og normale næringsmessige

rammevilkår. Dette vil innebære at myndighetene kan utøve fiskeri- og kystpolitikk ved hjelp av finanser (ved å allokere inntekten fra ressursrentavgiften) i stedet for å drive politikk ved hjelp av kvoter (ved å allokere rettigheter).

Varighet på strukturkvoter

Fisketillatelsene er i all hovedsak tidsuavgrensede. Så lenge fastsatte vilkår oppfylles, opprettholdes denne. Unntaket fra dette prinsippet er enhetskvotene, som er tidsavgrenset til å gjelde et gitt antall år.

Strukturordningene de siste tiår – der fiskerne får beholde hele eller deler av kvoten til fartøy som blir tatt ut av fiske – har vært både tidsuavgrensede og tidsbegrensede. Tidsuavgrensing er således ikke noe nytt prinsipp i strukturpolitikken. I strukturkvoteordningen for kystflåten i 2003 og havfiskeflåten i 2005 ble tidsuavgrensingen utvidet, idet alle fiskeri med strukturkvoteordninger fikk tilgang på tidsuavgrenset strukturordning. Det betydde at fiskere som hadde to eller flere fartøy, kunne drifte videre med færre fartøy, men samme tidsuavgrensede kvotegrunnlag. Det er viktig å være oppmerksom på at kvoterettighetene kunne beholdes på samme vilkår som fiskerne opprinnelig hadde før de tok ut et fartøy.

Tidsuavgrensingen i strukturkvoteordningen stiller således ikke kvoterettighetene i noen ny prinsipiell stilling. Den gir derfor ikke saklig grunnlag for en debatt om økt privatisering av ressursene som følge av strukturkvoteordningen.

Kvoterettighetene – enten det er den opprinnelige kvoten eller strukturkvoten – gjelder bare så lenge man oppfyller kravene som samfunnet stiller gjennom lovverket.

Mange fiskere benyttet seg av muligheten til strukturrasjonalisering og har i dag fått tidsuavgrensede strukturkvoter, dvs. de har fått økt sitt kvotegrunnlag like varig som de opprinnelige kvotene fiskerne hadde.

Fordeler med tidsuavgrensing

Fiskerinæringen er som andre næringer tjent med mest mulig stabilitet i rammebetingelsene. Svært mange rammebetingelser svinger, bl.a. marked, kvoter og driftskostnader. Det er viktig å stabilisere betingelsene mest mulig. Tidsuavgrensing gir kontinuerlig stabile rammebetingelser i en nødvendig strukturtilpasning, slik at aktørene kan gjøre investeringer under mindre usikkerhet.

En fastlagt varig andelsfordeling av totalkvoten er en viktig forutsetning for den enkelte næringsutøvers mulighet for å kunne planlegge investeringer og drift i fiskeflåten. Det gir også mindre usikkerhet og bedre finansieringsvilkår.

Tidsuavgrensing fører også til en raskere strukturtilpasning. Aktørene har et langsiktig perspektiv på næringsvirksomheten som går over flere generasjoner. Strukturering styres ikke bare av analyser av tidshorisonten som må være tilstede for at investeringen skal være lønnsom, men mange faktorer. Hvis man innfører tidsbegrensning, vil et rederi som har to fiskefartøy med tidsuavgrensede kvoterettigheter, i mindre grad ta ut et fartøy hvis de mister kvoterettigheten etter et gitt antall år. Tilsvarende for bedriftseide fartøy, som også har et industrielt og langsiktig perspektiv, de vil i mindre grad ta ut fartøy dersom de mister kvoterettighetene etter et gitt antall år.

Når rettigheter er tidsavgrensede, vil man få underinvestering de siste årene av hver kvoterettighetsperiode. Det betyr at for en fisker synker investeringsviljen ettersom det blir færre år igjen av perioden. Dette medfører at samfunnsøkonomisk lønnsomme investeringer blir utsatt, noe som vil representere et økonomisk tap.

Ved tidsuavgrensede rettigheter reduseres også usikkerheten knyttet til fremtidige kvotepriser ved investering i fartøy.

Fordeler ved tidsbegrensning

Ved tidsbegrensning kan myndighetene refordele frigjorte kvoter uten å måtte kjøpe dem ut til markedspris. En slik politikk vil imidlertid være i strid med Stortingets forutsetninger for enhetskvote- og strukturkvoteordningen. Det vil også bidra til redusert kapasitetstilpasning i flåten og mer usikkerhet i næringen.

For aktørene vil tidsbegrensning gjøre at de kan nedskrive verdien av kvoten og ha skattefordeler av det. Dette vil utgjøre en økonomisk verdi, som aktøren ikke har ved tidsuavgrensede kvoter. Tidsbegrensning kan senke kvoteprisene i forhold til tidsuavgrensing. Høye kvotepriser vil motvirkes av ressursrenteavgift.

Dersom myndighetene innfører tidsbegrensede kvoter, vil aktører i næringen ikke behandles likt. Myndighetene vil da opprette et A- og B-lag i flåten; de som allerede har strukturert og sitter med et økt tidsuavgrenset kvotegrunnlag, og de som for fremtiden får et tidsbegrenset kvotegrunnlag. Sistnevnte vil bli tapere, både lønnsomhetsmessig og i konkurransen om arbeidskraften. På lengre sikt vil de fases ut av næringen.

Åpne fiskeri

Bruk av ulike virkemidler for kapasitetsreduksjon kan føre til at aktører som kjøpes ut av de lukkede fiskeriene velger å etablere seg i åpne fiskeri, eksempelvis gruppe II i torskefiskeriene og med fartøy under 11 m i rekefisket i sør. Dette motvirker den effektive kapasitetsreduksjonen, og vil kunne ha negative effekter for driftsgrunnlaget for fiskerne i disse gruppene. Gruppe 3 er enige i at dette i størst mulig grad bør unngås, men har ikke nærmere gått inn på hvordan regelverket kan utformes for å oppnå dette.

Aktivitets- og nasjonalitetskrav

Gruppe 3 mener at eierskapet til flåten fortsatt bør være hos aktive fiskere, og at deltagerlovens rammer er gode. Spesielt i forbindelse med kapitalbehovet som skapes av strukturkvotekjøp, har man sett indikasjoner på at lovens intensjoner omgås gjennom stråselskaper, aksjonæravtaler og avtaler mellom långiver og fisker. Fra myndighetenes side er det fokusert sterkere på disse problemstillingene den senere tid.

Resultatene fra utvalgets analyser viser at det bare er mindre endringer med hensyn til eierskapsform og eierstruktur i fiskeflåten.

Det økte kapitalbehovet gjør at man kan komme i konflikt med deltakerlovens intensjon om å sikre en fiskereid flåte. Dette vil undergrave lovens formål, både om å sikre sysselsetting og bosetting langs kysten og at høstingen av de marine ressurser fortsatt skal komme kystbefolkningen til gode. I lys av dette må aktivitetskravet i deltakerloven praktiseres i tråd med lovens intensjon.

Geografiske begrensninger

Strukturkvoteordningen la fylkesbinding på overføring av kvoter for torsk, hyse og sei med konvensjonelle redskap. I tillegg er det for enkelte grupper i havflåten ulike avkortingssatser dersom kvoter selges fra nord til sør. Det er klart at strukturkvoter kan bidra til betydelige geografiske endringer i kvotetilhørighet, herunder konsentrasjon av kvoter til enkeltkommuner.

For å unngå at noen områder kommer dårligere ut med hensyn på kvoteandeler, kunne man lagt sterkere geografiske bindinger på overføring av kvoter. En begrensning på eksempelvis kommunenivå ville medføre at markedet for fisketillatelser ville bli svært lite, og kapasitetsreduksjonen liten.

Gruppe 3 foreslår derfor at de geografiske bindinger som ble benyttet i strukturordningene videreføres, både for kyst- og havfiskeflåten.

Eierskapskonsentrasjon

Med anledning til å samle kvoter på fartøy og på eiere er det potensial for konsentrasjon av kvoter. En svært sterk konsentrasjon av eierskapet er ikke forenlig med målet om felles eierskap. Med en fungerende deltagerlov antas det ikke å være behov for å sette begrensninger for eierskap i kystflåten, slik at det bare er nødvendig å definere begrensninger for grupper i havfiskeflåten. Her er det spesielt i torsketrålgruppen svært sterk konsentrasjon.

Størrelsen på et slikt kvotetak må settes noe forskjellig i forhold til den enkelte gruppekvote. Gruppe 3 foreslår en begrensning på maksimalt 10 % av gruppekvoten. Grupper der det i dag er en lavere grense, eksempelvis i ringnot med 5 %, beholder denne. I tillegg må det i små reguleringsgrupper, som seitrål, tillates en noe høyere eierkonsentrasjon.

Driftsordningen

Gruppe 3 foreslår at driftsordningen avvikles fra og med 2007. Denne utsetter i mange tilfeller kapasitetstilpasning, og motvirket hensikten bak strukturkvote- og kondemneringsordningen. Ordningen har i mindre grad fungert etter intensjonen om å legge til rette for spesialisering og mer rasjonelt fiske for de enkelte fartøy, men har i større grad blitt benyttet til å øke driftsgrunnlaget på enkelte fartøy og legge utleiende fartøy i opplag.

8.7.3 Spesifikke forslag kystflåten

Gjennom flere tiår har fiskeflåten hatt tidsuavgrenset og tidsbegrenset sammenslåingsadgang, men ordningene for de enkelte flåtegrupper har variert. Ulike regjeringer og Storting har stilt seg bak strukturordningene, men ordningene har vært gjenstand for endringer motivert av utfordringer i næringen eller etter skifte av politisk regime. En viktig utfordring har vært å få til en tilstrekkelig kapasitetsnedbygging i flåten. For hele fiskerinæringen er det viktig å ha likeverdige og velfungerende strukturordninger som ligger fast over tid.

Endringer i etablerte strukturordninger er ikke forenlig med en positiv utvikling for næringen, og det er viktig at alle aktører i den enkelte flåtegruppe gis en lik mulighet til å skape tilstrekkelig lønnsom drift. Strukturordninger som skaper et

A-lag og et B-lag i fiskerinæringen vil ikke oppnå legitimitet eller oppleves som rettferdige. Det er også viktig at strukturordningene er enkle og oversiktlige, og at ikke myndighetenes regulering gjøres unødvendig komplisert eller vanskelig tilgjengelig for næringens aktører og kystens befolkning.

Fartøy under 11 meter

Finnmarksmodellen ble innført i reguleringen av torskefisket nord for 62° N i 2002. Modellen skulle sikre relativ like konkurranseforhold mellom fartøyene innen kystflåtegruppene og sikre fordelingen av kvoteandeler mellom gruppene. Skillet mellom de to minste gruppene ble satt ved 10 m lengde. Flere forhold taler for å endre dette skillet til 11 m. Fartøyene mellom 10 og 11 m lengde har i betydelig grad sammenfallende driftsmønster med fartøyene under 10 m, med sesongfiske og enmannsdrift. De utgjør om lag halvparten av fartøyene i gruppen 10 – 15 m, fangster og leverer lokalt, i tillegg til sesongfiskeri. Betydningen for lokalsamfunnene er derfor svært stor. Det forutsettes at fartøyene tar sin del av gruppekvoten med til gruppen under 11 m. Kvoteutnyttelsen i de ulike meterintervallene bør imidlertid tas med i vurderingen. Fartøyene over 10 m ikke i samme grad som fartøyene under 10 m benyttet seg av kondemneringsordningen, og har en lavere kvote. Det antas derfor at det fortsatt er overkapasitet i gruppen 10-10,9 m.

I torskefisket har gruppen under 10 m ikke klart å fiske hele gruppekvoten. Dette tilsier at det ikke er behov for å benytte statlige og private midler til ytterligere kapasitetsreduksjon. De overnevnte faktorene tilsier at det er behov for kapasitetsreduserende ordninger for fartøyene i gruppen mellom 10-15 m. Samtidig tilsier hensynet til sysselsetting, variert flåtestruktur og geografisk fordeling at man bør ha en viss offentlig styring med kapasitetsreduksjonen.

Gruppe 3 foreslår derfor at kondemneringsordningen videreføres for fartøy mellom 10 – 10,9 m. Ordningen bør videreføres på de samme vilkår som den eksisterende. Dette vil si 50 % statlige bidrag og 50 % fra en avgift som betales av hele næringen. For fartøy i grupper med annen lengderegulering enn Finnmarksmodellen bør kondemneringsordningen gjelde den minste lengdegruppen. Eksempelvis fartøyene under 13 m i makrellfisket. For fartøy med fisketillatelser i flere grupper bør tilhørigheten i torskefisket være avgjørende.

Viktige aspekter for driften av fartøyene i denne gruppen er fleksibilitet i fisket og mulighet for å være flere om bord. Disse faktorene tilsier at det bør gis mulighet for samfiske i denne gruppen. Dette betyr at to fartøyeiere kan gå sammen om fiske av en kvote med det fartøy som er best egnet til dette fisket og de rådende forhold. Samfiskeordningen bør gjelde for både torske- og pelagiske fiskeri. Gruppe 3 foreslår derfor at myndighetene utarbeider regler for en slik samfiskeordning. I reglene bør det forutsettes at begge fiskere er aktive og tar del i fisket, samt at begge fartøy skal benyttes i fiske.

Fartøy mellom 11 og 28 meter

For denne fartøygruppen anbefaler gruppe 3 at tidsuavgrensede strukturkvoter kombinert med ressursrenteavgift benyttes. Omsatte strukturkvoter foreslås avkortet med 20 %, som fordeles gjennom gruppekvoten. I tillegg til de generelle tiltakene som er beskrevet foreslås det et sett med spesifikke begrensninger som det redegjøres for i dette delkapitlet. Disse begrensningene gjøres for å forene de potensielt motstridende fiskeripolitiske målene i størst mulig grad, og begrense de negative omstillingsvirkningene. I denne redegjørelsen belyses også ordningens forventede positive og negative virkninger på målene.

Kvotehandel innen grupper

Handelen med kvoter skal kun kunne foregå innen de definerte regulerings- og lengdegrupper. Dette for å sikre at ikke flåten homogeniseres i for stor grad og for å begrense markedene slik at prisingen av kvoter dempes og en mer rettferdig konkurranse om tilleggskvoter mellom gruppene.

Kvotetak

Omsettelige kvoter gir stort potensial for en sterk eierkonsentrasjon av kvoter, regional konsentrasjon og kvalitetsproblematikk i forhold til for sterkt kvantumsfokus hos det enkelte fartøy. Sysselsettingsnedgangen vil sannsynligvis også bli svært stor. For fartøy som har fisketillatelse både i gruppen konvensjonell under 28 m og pelagiske fiskeri foreslår derfor gruppe 3 at hvert fartøy maksimalt kan ha tilleggskvote innen hvert fiskeri lik kvoten som gis ut fra fartøyets hjemmelslengde. Dette betyr at fartøyene kan ha en kvote som er lik to ganger hjemmelslengdekvoten innen hvert fiskeri.

Gitt de sterke naturlige svingninger i bestander, kvoter og tilgjengelighet er det i utgangspunktet svært økonomisk gunstig for fartøyene å diversifisere fisketillatelsene sine. Dette bidrar til for-

sterkning av de naturlige sesongsvingningene. Spesialisering på enten pelagiske eller bunnfisk vil kunne gi landinger over et lengre tidsrom. For å gi fiskerne incentiv til spesialisering foreslår gruppe 3 at fartøy over 15 m med fisketillatelser kun innenfor konvensjonell under 28 m eller pelagiske fiskeri gis anledning til å ha kvote inntil tre ganger hjemmelslengdekvoten.

Gruppe 3 ber myndighetene samtidig vurdere et hensiktsmessig totalt tak på antall strukturkvoter innen alle fiskeri som kan samles på ett fartøy

Faktisk- og hjemmelslengde

I enkelte tilfeller er det stor forskjell mellom et fartøys faktiske- og hjemmelslengde. Utvalget har blitt kjent med at det eksempelvis er fartøy på over 20 m som har kvote som fartøy under 10 m i torskefiskeriene. Disse fartøyene har vesentlig forskjellig kapasitet, noe som vanskeliggjør fornuftig regulering av fisket, og det er spesielt urimelig at slike fartøy skal kunne utnytte en friere regulering i gruppen under 10 m.

Gruppe 3 anbefaler derfor at myndighetene utarbeider regelverk som bringer faktisk- og hjemmelslengde mer i samsvar.

8.7.4 Spesifikke forslag havfiskeflåten

Gruppe 3 foreslår at strukturkvoteordningen videreføres med de tidligere etablerte kvotetak og geografiske bindinger, og at myndighetene utreder grunnrenteskatt med de hensyn det er gjort merknader om; stabile rammebetingelser, skjerming av lott og normalavkastning, normale arbeidsforhold og fastsatt arbeidstid, sikring av sysselsetting og vern mot ulovlig fiske.

8.8 Næringsøkonomiske konsekvenser

De næringsøkonomiske konsekvensene av hvert av utvalgets forslag er i stor grad beskrevet under hvert enkelt forslag. To av forslagene er i stor grad sammenfallende med strukturordningene fra 2003 og 2005. Forslaget fra gruppe 1 er omfattende og skiller seg sterkt fra fiskeripolitikken som har vært ført de senere år. Forslaget inneholder i hovedsak ulike tiltak for omfordeling av kvoteandeler fra havfiskeflåten til kystflåten, samt bruk av regionale forvaltningsenheter for deler av kvotene. En detaljert vurdering av konsekvensene av forslaget avhenger sterkt av hvilke av elementene som benyttes, og krever et svært omfattende arbeid som utvalget ikke har hatt kapasitet til å gjennomføre.

8.9 Administrative konsekvenser

Strukturkvoteordning og kondemnering har vært praktisert av myndighetene en tid. Gruppenes forslag om disse ordningene er i stor grad sammenfallende med ordningene slik de har vært praktisert, og forventes derfor ikke å gi vesentlige endringer i myndighetenes arbeidsmengde. Da ordningene har vært stoppet en tid, og de foreslås utvidet til en forholdsvis stor gruppe fartøy, må det påregnes en relativt stor pågang i starten av iverksettelsen. Driftsordningen foreslås avviklet, noe som vil redusere belastningen for forvaltningen.

Det er også fremsatt forslag om utredning av regionaliserte forvaltningsmodeller i fiskeriene. Utredning av disse antas å kunne håndteres innenfor dagens ressurser.

Referanseliste

Andreasson & Flåten 1996. Bioeconomic and biological effects of size-selective harvesting of North-East Arctic cod. ICES CM 1996/P:4, ICES, Copenhagen.

Clark *et al.* 2005. Subsidies, buybacks and sustainable fisheries. Journal of Environmental Economics and Management vol. 50.

Copes (1986). *A Critical Review of the Individual Quota as a Device in Fisheries Management.* Land Economics Vol. 62 (3).

FAO 1998. Report of the FAO Technical Working Group on the Management of Fishing. FAO Fisheries Report 586. FAO, Rome.

FAO 2003. The ecosystem approach to fisheries. Issues, terminology, principles, institutional foundations, implementation and outlook. FAO Fisheries Technical Paper no. 443. FAO, Rome.

FAO 2004. The State of World Fisheries and Aquaculture 2004, FAO, Rome.

Fiskeri- og kystdepartementet 2004. Høringsnotat 26.11.2004. Strukturkvoter for havfiskeflåten.

Fitzpatrick 1996. Technology and Fisheries Legislation. In FAO 1996. Precautionary Approach to Fisheries, Part 2: Scientific papers. FAO Fisheries Technical Papers 350/2. FAO, Rome.

Flaaten *et. al.* 1995. The invisible resource rent in limited entry and quota managed fisheries – the case of Norwegian purse seine fisheries. Marine Resource Economics vol. 10.

Flåten 1988. The economics of multispecies harvesting: Theory and application to the Barents Sea fisheries. Springer, Berlin.

Garcia & Newton 1997. Current situation, trends and prospects in world capture fisheries. In Pikitch *et al* (eds). Global trends: Fisheries management. American Fisheries Symposium 20, American Fisheries Society, Bethesda.

Grafton 1996. Individual Transferable Quotas: Theory and Practice. Reviews in Fish Biology and Fisheries vol. 6.

Hannesson 2005. Fiskerettigheter og ressursrente. SNF rapport 05/05. SNF AS, Bergen.

Heen & Aanesen 1993. Kryssløpsmodell for nordnorsk økonomi 1987. Norut samfunnsforskning, Tromsø.

Hersoug 2006. Closing the Commons. Eburon, Amsterdam.

Holland et al. 1999. Do fishing vessel buyback programs work: A survey of the evidence. Marine Policy vol. 23 (1).

Isaksen *et al.* 2003. Kappfiske etter loddetorsk. Rapport 14/2003. Fiskeriforskning, Tromsø.

Jensen 2002. Reduction of fishing capacity in «Common Pool» fisheries. Marine Policy vol. 26.

Johansen 1968. Production Functions and the Concept of Capacity. Recherches Recentes sur la Function de Production. Collection Economic Mathematique et Econometrie 2.

Johansen 1977. Samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Rapport 1/1977. Industriøkonomisk institutt, Oslo.

Jørgensen og Trondsen 2005. Fordeling av norske kvoter 2005 på eiernivå. Arbeidsnotat. www.fishmarketing.com

Kirkley & Squires 1999. Measuring capacity and capacity utilization in fisheries. I Greboval (ed). Managing Fishing Capacity. FAO Technical Paper 386. FAO, Rome.

Norges Kystfiskarlag 2004. Kystkvotemodell for fiskefartøy 15 – 28 m. Utredning fra arbeidsgruppe oppnevnt av Norges Kystfiskarlag. Norges Kystfiskarlag, Ramberg.

OECD 2004. Further examination of economic aspects relating to the transition to sustainable fisheries: A case study of Norway. OECD, Paris.

Rettstidende 1993-578. AS Peder Huse m.fl. mot Staten v/ Fiskeridepartementet.

Steinshamn 2005. Ressursrenten i norske fiskerier. SNF rapport nr. 6/05. SNF, Bergen.

Ward *et. al.* 2004. Measuring and Assessing Capacity in Fisheries. FAO Fisheries Technical Paper 433/1. FAO, Rome.

Warming 1911. Om grundrente av fiskegrunde. Nationaløkonomisk tidsskrift, 49.

Woodrow 1998. A case study of fisheries reduction programs during the northern cod moratorium. Ocean and Coastal Management vol. 39.

Vedlegg 1

Grunnleggende fiskeriøkonomi

For å få på plass en del sammenhenger og uttrykk, vil vi her gi en kort innføring i fiskeriøkonomi. For å få til en så forenklet fremstilling som mulig vil vi se på et fiskeri der vi antar at alle fiskere/fartøy er identiske og deltar i dette ene fiskeriet på en enkelt bestand. Vi ser videre bort fra eventuell naturlig variasjon i bestanden. En fiskeriøkonomisk modell består normalt av to hovedkomponenter: en som forklarer veksten i fiskebestanden og en økonomisk komponent som forklarer fiskernes handlinger (fangst).

Endringer i bestandsstørrelse kan representeres som forskjellen mellom netto naturlig bestandsvekst og fangst. Formelt sett kan dette uttrykkes som følger:

$$X_{t+1} - X_t = F\left(X_t\right) - Y_t$$

hvor X_t er bestanden målt i biomasse ved starten av år t, Y_t er samlet fangst fra bestanden i år t (målt i samme enhet som bestanden, for eksempel tonn) og $F(X_t)$ er en funksjon som gir naturlig bestandsvekst, hvor veksten avhenger av bestandsnivået (X). I en situasjon hvor bestanden ikke blir beskattet i det hele tatt vil det være en øvre grense for hvor stor bestanden kan bli. Denne øvre grensen blir gjerne kalt miljøets bæreevne. En ofte brukt form for vekstfunksjonen i fiskeriøkonomiske modeller er: $F(X) = rX(1 - X/K)$, hvor r er bestandens naturlige vekstrate og K er miljøets bæreevne.

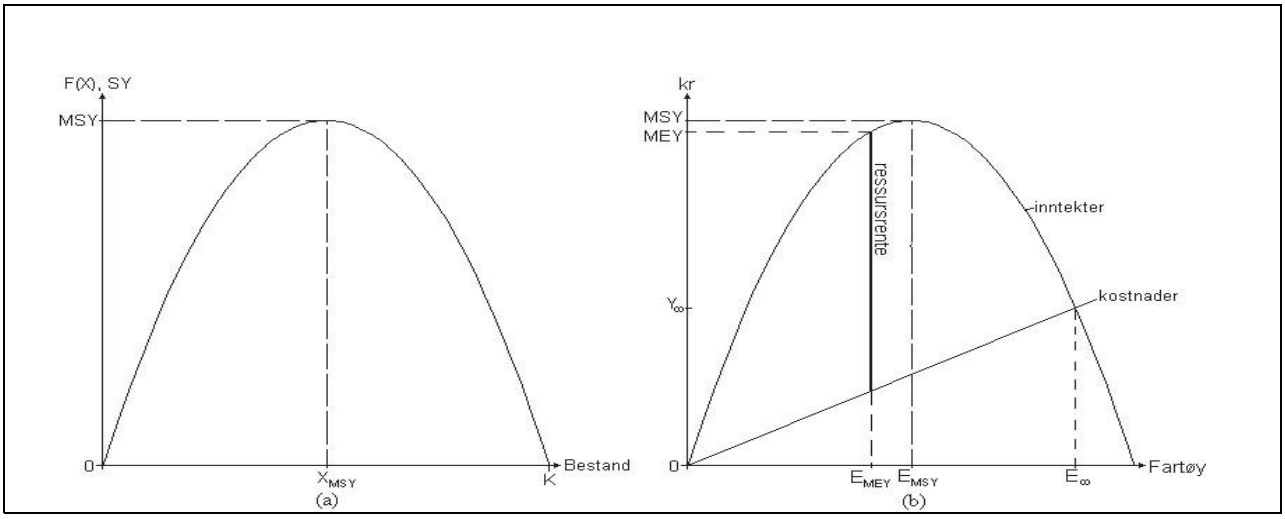
Den naturlige vekstfunksjonen er viktig da den også gir oss den øvre grensen for *bærekraftig* fangstnivå (eller likevektsfangst) ved ulike bestandsstørrelser. Et fangstnivå er bærekraftig dersom det ikke medfører endring i bestanden over tid, dvs. dersom årlig fangst er lik årlig naturlig tilvekst i bestanden ($F(X) = Y$ fra ligningen ovenfor). Dette er vist i figur 1 a, hvor SY betegner bærekraftig fangst.

MSY *(maximum sustainable yield)* er den største mulige bærekraftige fangsten en kan oppnå fra bestanden. Selv om årlig likevektsfangst blir maksimert ved en bestand på X_{MSY}, er det ikke nødvendigvis slik at dette er den økonomiske optimale tilpasningen.

Dersom vi antar at fangsten fra en bestand avhenger av fiskeinnsats (E) målt i antall fartøyer og bestandsstørrelse (X), kan vi anta følgende enkle sammenheng mellom fangst, antall fartøyer og bestandsstørrelse:

$$Y = qEX$$

hvor q er en parameter som ofte blir omtalt som fangstkoeffisienten. Ved hjelp av denne sammenhengen og det vi vet om bærekraftig fangst, kan vi representere bærekraftig fangst som en funksjon



Figur 1.1 a) Bærekraftig fangst b) Inntekter, kostnader og ressursrente

av fangstinnsats. Dersom vi videre antar at driftskostnaden per fartøy per år og fiskeprisen er gitt, har vi uttrykk for bærekraftige fangstinntekter og kostnader. Dette er vist i figur 1 a) Bærekraftig fangst b) Inntekter, kostnader og ressursrente. Forskjellen mellom inntektskurven og kostnadskurven gir samlet profitt for fiskeriet for gitt fangstinnsatsnivå (målt i antall fartøy). MEY (*maximum economic yield*) er fangstnivået som maksimerer grunnrenten fra ressursen ('ressursrente' i figuren). Som vist i figuren impliserer dette et noe lavere fangstnivå enn MSY. I figuren er også innsatsnivået ved fritt fiske (E_∞) tegnet inn. I et fiskeri helt uten reguleringer (tritt fiske) antas det at fangstinnsatsen vil øke så lenge fiske gir positiv profitt, dvs. opp til innsatsnivået hvor fangstinntekter er lik kostnader.

Vedlegg 2

Måling av kapasitet i norsk fiskeflåte

1 Torsketrål

Basert på data fra 1997 til 1999 forsøkte Asche *et al* (2002) å estimere kapasiteten i den norske trålerflåten gjennom å estimere flåtens kostnadsfunksjon. Denne flåten er regulert med fartøykvoter, og det antas derfor at fiskerne vil tilpasse seg slik at de minimerer fangstkostnadene, gitt kvotene. I studien antar forfatterne at kapitalen kan justeres på sikt og kan dermed beregne den optimale flåtestrukturen.

I gjennomsnitt finner studien at om lag to tredjedeler av flåten er overflødig og at med optimal kapasitet vil om lag 60 % av fangstverdien kunne realiseres som økonomisk resultat. Resultatene understøttes av en undersøkelse av islandske kvotepriser, hvor det betales mellom 72 og 84 % av salgsinntektene for kvoter.

2 Pelagisk flåte

Bjørndal og Gordon (2000) studerte optimal kapasitet i flåtesegmentene ringnot, trål og kystflåte i deres fiske etter sild i perioden 1994 til 1996. Også i denne studien ble kostnadsfunksjoner estimert og benyttet for å estimere kapasitet i flåten. Resultatene deres viser svakt fallende gjennomsnittskostnader for trålerne og ringnotfartøyene med økende fangst. Dette indikerer at det er relativt små skalafortrinn for disse fartøyene. For kystflåten var imidlertid kostnadsreduksjonspotensialet og overkapasiteten vesentlig større.

Nøstbakken (2004) studerte også optimal kapasitet i pelagisk flåte. Denne studien fokuserte imidlertid på perioden 1998 til 2000. Også i denne studien var metoden som ble benyttet å estimere kostnadsfunksjoner for så å benytte disse i målingen av kapasitet. I motsetning til Bjørndal og Gordon (*op cit*) finner studien klare skalafortrinn i fartøygruppene, noe som indikerer en betydelig overkapasitet og potensial for kostnadsbesparelser gjennom reduksjon av antall fartøy og overføring av kvoter.

3 Reketrål

En studie av Standal (2005) tar for seg kapasiteten i flåten som fisker etter kaldtvannsreke med trål i Barentshavet. Denne flåten er kanskje den enkleste å studere kapasitetsutviklingen i, da dette fisket kun er regulert gjennom lisenser for fiske. Fisket er et av de få som ikke er begrenset gjennom kvoter, verken på fartøynivå eller totalt uttak. Forutsatt at priser, kostnader og andre hensyn gir lønnsomhet, betyr dette at fartøyene kan utnytte innsatsfaktorene fullt ut. Dette er et av kravene til drift ved full kapasitet, og betyr at man kan observere kapasiteten direkte.

I artikkelen studerer Standal (*op cit*) både utviklingen i antall fartøy og utviklingen i forskjellige tekniske parametere mellom 1990 og 2002. Han finner at antall fartøy er kraftig redusert, men samtidig har det funnet sted et skift mot større fartøy med kraftigere motorer og større tråler. For beregning av kapasiteten benyttes en sammenvekting av arealmål, tonnasje, antall hestekrefter og en faktor for antall trål. Formelen for beregning av kapasitet er som følger:

Kapasitet = lengde (m) x bredde (m) x 0,4 + GT x 0,3 + HK x 0,4 x trålfaktor

Trålfaktoren for enkelttrål var 1,0, dobbelttrål 1,7 og trippeltrål var 2,1.

Med denne modellen estimeres kapasitetsendringen i flåten fra 1990 til 2002. Resultatene er presentert i tabell 2.1 og viser at selv om antall fartøy ble redusert med 31 % hadde flåten samlet en kapasitetsøkning på 98 %.

Vår definisjonen av kapasitet klargjorde at kapasitet avhenger av bestandsnivået. Denne studien har valgt en annen tilnærming, og relaterer heller ikke kapasiteten direkte til flåtens potensielle fangst. Studien tar heller ikke eksplisitt hensyn til endringer i teknologi utenom trål. Eksempelvis har det i den undersøkte perioden vært en sterk utvikling av informasjonsteknologi, spesielt på fiskeletings- og posisjoneringsutstyr. Det er rimelig å anta at man også på fiskeutstyrssiden har hatt utvikling. Disse faktorene har også bidratt til kapasitetsøkning.

Tabell 2.1 Endring i antall fartøy og kapasitet i reketrålflåten 1990 - 2002

	Antall fartøy			Kapasitet	Fangst
Lengde	1990	2002	Relativ endring	Relativ endring	Relativ endring
18 – 23,9 m	21	14	- 33 %	- 34 %	Ca. – 100 %
24 – 27,9 m	35	18	- 49 %	- 35 %	Ca. – 75 %
28 – 34,9 m	35	12	- 67 %	- 41 %	Ca. – 60 %
35 – 49,9 m	42	26	- 38 %	+ 20 %	Ca. 0 %
50 – 59,9 m	8	19	+ 138 %	+ 494 %	Ca. + 275 %
60 – 69,9 m	5	12	+ 140 %	+ 422 %	Ca. + 75 %
Totalt	147	101	- 31 %	+ 98 %	Ca. 0 %

Forfatteren påpeker at bestanden av reke i perioden gikk ned med om lag 30 %. Sammen med at flåtens totale fangst er omtrent lik de to årene tolkes dette som ytterligere indikasjon på at flåtens kapasitet har økt i perioden.

4 Havfiskeflåten I

SINTEF gjorde i 2003 en analyse av kapasiteten i havfiskeflåten, definert som fartøy lengre enn 28 m, for Riksrevisjonens undersøkelse av forvaltningen av fiskeressursene. Denne studien er bygget opp etter samme metodikk som analysen av kapasiteten i rekeflåten og undersøkte kapasitetsutviklingen fra 1988 til 2003.

Resultatene fra undersøkelsen er vist i tabell 2.2 og viser en nedgang i antall fartøy for alle lengdegruppene, unntatt fartøy over 60 m. Totalt utgjorde nedgangen 29 %, mens kapasiteten imidlertid økte med 72 %. For denne studien gjelder de samme begrensinger som nevnt for studien av reketrålerne.

5 Kystflåte 0 – 28 m

I forbindelse med utarbeidelsen av St. meld. 20 (2003-2003) utarbeidet SINTEF en rapport om kapasitetsutviklingen fra 1990 til 2002 i kystflåten med lengde under 28 meter. Også denne studien er bygget opp etter tilsvarende metode. Kapasiteten beregnes som en veid sum av areal, tonnasje og motoreffekt etter følgende formel:

Kapasitet = Lengde (m) x Bredde (m) x 0,35 + BRT x 0,3 + HK x 0,35

Resultatene fra studien er oppsummert i tabell 2.3 og viser i likhet med de øvrige en stor nedgang i antall fartøy for de minste fartøyene og økning for de øvrige lengdegruppene. Totalt sett er antall fartøy redusert med 24 %. Denne nedgangen kompenseres av økning i de tekniske parametrene, og kapasitetseffekten estimeres til en økning på 30 %. Siden samme metode benyttes også her vil kommentarene også gjelde for denne studien.

6 Havfiskeflåten II

Strukturkvoteordningen ble innført for havfiskeflåten i 2005. I høringsnotatet om saken er det gjennomført analyser av kapasiteten i de forskjellige segmentene av havfiskeflåten. Beregningene er gjennom å sammenligne det observerte antall driftsdøgn med et forventet optimalt antall driftsdøgn på 330.

Denne metoden forutsetter konstant fangstbarhet over hele året, samt at fartøyene har lik fangst-

Tabell 2.2 Endring i antall fartøy og kapasitet i havfiskeflåten 1988 - 2003

	Antall fartøy			Kapasitet	Fangst
Lengde	1988	2003	Relativ endring	Relativ endring	Relativ endring
28 – 39,9 m	196	82	- 58 %	- 35 %	
40 – 40,9 m	105	87	- 17 %	+ 21 %	
50 – 50,9 m	69	49	- 29 %	+ 26 %	
60 m og større	42	76	+ 81 %	+ 299 %	
Totalt	412	294	- 29 %	+ 72 %	

Tabell 2.3 Endring i antall fartøy og kapasitet i kystflåten 1990 - 2002

	Antall fartøy			Kapasitet		Fangst
Lengde	1990	2002	Endring	2002	Endring	Endring
Under 10 m	1867	655	- 65 %	1015	- 51 %	
10 – 15 m	900	1254	+ 39 %	4076	+ 61 %	
15 – 21 m	326	336	+ 3 %	2201	+ 14 %	
21 - 28 m	96	183	+ 91 %	2436	+ 149 %	
Totalt	3189	2428	- 24 %	9727	+ 30 %	

Tabell 2.4 Antall fartøy, driftsdøgn og beregnet overkapasitet i havfiskeflåten

Konsesjon	Ant konsesj 1.7.04	Ant fartøy 2002	Driftsdøgn	Overkapasitet	Ant fart kan tas ut
Torsketrål	95				
- Fabrikktrål	20	17	280	15 – 20 %	3 – 4
- Stortrål	46	43	175	50 %	20
- Småtrål	40	35	250	25 %	8 – 9
Ringnot	89				
- < 8000 hl		35	250	25 %	8 – 9
- > 8000 hl			269	20 %	2 – 3
- m kolmule			304	10 %	3 - 4
Grønlandsreke	17*		250	25 %	2 – 3
Konvensjonell	53*	48	275	15 – 20 %	10 – 12
Sei	12	14	245	25 %	4
Industri	54			25 %	13 - 14

* Deltageradgang

effektivitet. Disse forutsetningene er ikke alltid oppfylt, og vil kunne påvirke kapasitetsmålingen. Eide *et. al.* (2003)[1] studerte fangstbarhetskoeffisienten over året for torsketrål og fant at denne varierte sterkt over året. Om sommeren kunne denne være ¼ av det man observerte vinterstid. Dersom man antar at trålerne vil drifte mindre i sesongen med lav fangstbarhet vil forutsetningen gi overestimering av fangstkapasiteten. Antagelsen om lik fangsteffektivitet blant fartøyene vil føre til en overestimering av den kapasiteten som tas ut av fiske dersom gjennomsnittlig mindre effektive fartøy kondemneres.

I forhold til vår definisjon av begrepet kapasitet har også metoden svakheter. Det som måles er her en driftsintensitet, og dette er et mål på overkapitaliseringen i flåten. Som nevnt er disse målene godt sammenlignbare i norske fiskerier.

Resultatene fra studien er oppsummert i tabell 2.4. Den estimerte overkapasiteten varierer sterkt fra gruppe til gruppe, størst er den hos stortrålerne med 50 % og minst hos ringnotfartøyene med kolmuletråltillatelse med bare 10 %.

[1] Eide, Skjold, Olsen and Flaaten 2003. Harvest functions: the Norwegian bottom trawl cod fisheries. Marine Resource Economics, vol 18.

Vedlegg 3

Oversikt over deltageradganger og gjennomsnittsalder

1 Seinot nord for 62 grader nord mellom 13 og 27,5 m

Fisket etter sei med not nord for 62 grader nord ble lukket for fartøy over 13 m fra 1999. Deltagelse var avhengig av at fartøyet måtte ha fisket minimum 10 tonn ett av årene i perioden 1996 – 1998. For fartøy under 13 m er fisket åpent. Gruppen er ikke videre delt inn i lengdegrupper, men fisker på samme gruppekvote.

2 Seinot sør for 62 grader nord mellom 13 og 27,5 m

Fisket etter sei sør for 62 grader nord med not var åpent frem til 2003 da det for fartøy over 13 m ble stilt krav om minimum fangst på 3 tonn ett av årene i perioden 1999 – 2001. Gruppen er ikke videre delt inn i lengdegrupper, men fisker på samme gruppekvote.

Tabell 3.1 Antall deltageradganger seinot nord for N62

Hjemmelslengde	01.01.03	01.01.05	17.02.06
13 - 14,99 m	32	33	35
15 - 20,99 m	66	59	47
21 - 27,5 m	111	116	94
Totalt	209	208	176

Tabell 3.2 Antall deltageradganger seinot sør for N62

Hjemmelslengde	01.01.03	01.01.05	17.02.06
13-14,99 m	7	8	8
15-20,99 m	19	14	9
21-27,99 m	39	45	46
Totalt	65	67	63

3 Nordsjøsild med not < 21,35 m

Fisket etter nordsjøsild med not ble for kystgruppen < 21,35 m lengde lukket i 2003 ved at fartøyene måtte ha fisket en viss mengde nordsjøsild i perioden 1999 – 2001 for å få adgang i 2003. Samme år ble det opprettet en Gruppe II for de som ikke tilfredsstilte kravene. Gruppe I er ikke delt inn i lengdegrupper, men fisker på samme gruppekvote. I følge Fiskeridirektoratet tilsa ikke ressurssituasjonen at behovet for lukking var akutt. Lukkingen ble hovedsakelig ansett å ha fordelingsmessig effekt og betydning i forhold til strukturkvoteordningen.

4 Snurpere uten ringnotkonsesjon (SUK)

Denne gruppen omfatter fiske etter makrell og nordsjøsild for fartøy med hjemmelslengde mellom 70 og 90 fot, som har vært underlagt en felles adgangsbegrensning siden 1980-tallet.

5 Konvensjonelle fartøy ≥ 28 m

Konvensjonelle fartøy ≥ 28 m ble underlagt adgangsbegrensning i torskefiske nord for 62° N samtidig med øvrige konvensjonelle fartøy fra

Tabell 3.3 Antall deltageradganger nordsjøsild med not < 21,35 m

Hjemmelslengde	01.01.03	01.01.05	17.02.06
0 - 9,99 m	17	20	20
10 - 14,99 m	47	50	53
15 - 21,35 m	29	46	37
Totalt	93	116	110

Tabell 3.4 Antall deltageradganger i SUK-gruppen

	01.01.03	01.01.05	17.02.06
Totalt	20	20	18

Tabell 3.5 Antall tillatelser og gjennomsnittsalder konvensjonelle fartøy ≥ 28 m

	Antall tillatelser				Gjennomsnittsalder			
Fylke	01.01.90	01.01.03	01.01.05	17.02.06	01.01.90	01.01.03	01.01.05	17.02.06
Finnmark	3	3	2	2	22,0	16,7	15,0	16,0
Troms	7	1			19,1	28,0		
Nordland	2	1			27,5	25,0		
Nord-Trøndelag	1	1			36,0	43,0		
Sør-Trøndelag	3	1			33,0	14,0		
Møre og Romsdal	47	28	24	23	17,2	16,2	15,9	16,5
Sogn og Fjordane	20	16	15	16	14,4	17,9	19,4	20,6
Hordaland	2		1	1	11,5		28,0	29,0
Rogaland		1				28,0		
Totalt	85	52	42	42	17,8	17,9	17,4	18,4

Tabell 3.6 Antall konsesjoner og gjennomsnittsalder torsketrål

	Antall tillatelser				Gjennomsnittsalder			
Fylke	01.01.90	01.01.03	01.01.05	17.02.06	01.01.90	01.01.03	01.01.05	17.02.06
Finnmark	33	21	15	15	17,5	22,7	22,5	21,5
Troms	34	21	18	12	15,7	17,4	17,4	16,7
Nordland	31	21	16	19	15,3	20,6	19,4	19,6
Sør-Trøndelag		1	1			24,0	26,0	
Møre og Romsdal	30	23	21	15	8,2	16,7	18,5	14,9
Sogn og Fjordane	2				8,0			
Hordaland	1				13,0			
Vest-Agder	1				1,0			
Totalt	132	87	71	61	14,1	19,4	19,4	18,3

1990. Gruppen ble skilt ut som egen adgangsgruppe fra 1999, og adgangsbegrensningen ble da utvidet til å omfatte alle bunnfiskerier.

6 Torsketrål

Torsketrålkonsesjon omfatter trålfiske etter alle fiskearter, unntatt makrell, lodde, kolmule, vassild og sild og trålfiske etter industrifisk (kolmule, tobis og øyepål mv.) i Nordsjøen. Gruppen har vært underlagt adgangsbegrensning siden 1939.

7 Ringnot

Ringnotgruppen omfatter fartøy på 90 fot eller mer eller med en lastekapasitet over 1.500 hl som fisker etter sild, makrell, lodde, kolmule eller brisling. Gruppen ble underlagt adgangsbegrensning i 1970 i form av en registreringsstopp for nye fartøy, som ble avløst av en ordinær konsesjonsordning i 1973.

8 Industritrål

Industritråltillatelse omfatter trålfiske etter nordsjøsild, øyepål, tobis mv. sør for 64°N, etter torsk, hyse, hvitting og sei mv. sør for 62°N og øst for 4°V og etter kolmule. Tillatelsen omfatter ikke trålfiske etter lodde, polartorsk og vassild nord for 62°N og trålfiske etter norsk vårgytende sild og makrell. Dagens konsesjonsordning for industritrålgruppen ble etablert i 2002, da den daværende nordsjøtrålgruppen ble delt.

Tabell 3.7 Antall konsesjoner og gjennomsnittsalder ringnot

	Antall tillatelser				Gjennomsnittsalder			
Fylke	01.01.90	01.01.03	01.01.05	17.02.06	01.01.90	01.01.03	01.01.05	17.02.06
Finnmark	6	6	3	3	21,0	26,3	17,3	18,3
Troms	7	5	6	6	30,9	28,8	35,2	33,0
Nordland	9	12	10	10	32,6	15,4	17,2	21,6
Nord-Trøndelag	1	1	1	1	2,0	4,0	6,0	7,0
Sør-Trøndelag	3	2	2	2	17,0	9,0	3,0	4,0
Møre og Romsdal	37	25	23	23	25,6	15,5	14,8	15,3
Sogn og Fjordane	6	4	2	2	30,5	28,8	18,5	19,5
Hordaland	28	37	37	35	24,9	19,1	11,1	11,4
Rogaland	7	2	2	2	20,7	7,0	4,0	5,0
Totalt	104	94	86	84	25,6	18,4	14,4	15,3

Tabell 3.8 Antall tillatelser og gjennomsnittsalder industritrål

	Antall tillatelser			Gjennomsnittsalder		
Fylke	01.01.03	01.01.05	17.02.06	01.01.03	01.01.05	17.02.06
Troms	1	1	1	3,0	5,0	6,0
Nordland	3	3	3	16,3	18,3	19,3
Nord-Trøndelag	1			23,0		
Møre og Romsdal	14	15	11	28,9	23,3	15,4
Hordaland	15	12	9	24,3	25,7	20,9
Rogaland	16	17	14	24,0	24,4	24,7
Vest-Agder	5	4	2	38,2	35,8	39,5
Totalt	55	52	40	25,8	24,5	21,1

Vedlegg 4

Overføring av strukturkvoter mellom fylker

Strukturkvoter Torsk, hyse og sei N62N. 2004- 2006.

	Til Fylke							
Fra fylke	F	T	N	Trønd.	M	SF	H	R+Skag
F	31							
T	1	29						
N	1		71					
Trønd.				4				
M					13			
SF	1					10		
H								
R+Skag								2
Totalt	34	29	71	4	13	10	0	2

Strukturkvoter Kystmakrell - Garn Snøre 2004 - 2006 (antall).

	Til Fylke							
Fra fylke	F	T	N	Trønd.	M	SF	H	R+Skag
F								
T								2
N								
Trønd.								
M								
SF								
H								
R+Skag								2
Totalt	0	0	0	0	0	0	0	4

Strukturkvoter NVG-Kystnot 2004- 2006 (antall).

	Til Fylke							
Fra fylke	F	T	N	Trønd.	M	SF	H	R+Skag
F	12	1	3			1		
T		17	2		1			
N	1		51	2	4	2		
Trønd.			1	7				
M			1		20	2	1	
SF			1		2	18		
H					1		7	
R+Skag							1	
Totalt	13	18	59	9	28	23	9	0

Strukturkvoter Nordsjøsild Not < 90 fot 2004 - 2006 (antall).

	Til Fylke							
Fra fylke	F	T	N	Trønd.	M	SF	H	R+Skag
F	1							
T								
N								
Trønd.								
M					5		1	
SF						10		
H					1		1	
R+Skag								
Totalt	1	0	0	0	6	10	2	0

Strukturkvoter Seinot Nord 2004 - 2006 (antall).

	Til Fylke							
Fra fylke	F	T	N	Trønd.	M	SF	H	R+Skag
F	12							
T	1	2	1					
N			16		1			
Trønd.				2				
M					3			
SF	1	1	1			4		
H								
R+Skag								
Totalt	14	3	18	2	4	4	0	0

Strukturkvoter Kystreketrål 2004 - 2006 (antall).

	Til Fylke							
Fra fylke	F	T	N	Trønd.	M	SF	H	R+Skag
F								1
T								5
N								3
Trønd.								
M								4
SF								8
H								1
R+Skag								8
Totalt	0	0	0	0	0	0	0	30

Strukturkvoter Makrell Not < 90 fot 2004 - 2006 (antall).

	Til Fylke							
Fra fylke	F	T	N	Trønd.	M	SF	H	R+Skag
F	1							
T								
N								
Trønd.					1			
M					11	2		
SF			2			11		
H							1	
R+Skag								
Totalt	1	0	2	0	12	13	1	0

Figur 4.1 Overføring av strukturkvoter mellom fylker

Vedlegg 5

Bestandsoversikter

1 Nordøst-arktisk torsk (Gadus morhua)

Torskebestanden med oppvekstområde i Barentshavet og gytefelt hovedsakelig i Lofoten er og har tradisjonelt vært den økonomisk viktigste bestanden for den norske fiskeflåten. Førstehåndsverdien for torsk totalt var i 2004 på 2789 mill kr. Bestanden forvaltes av Norge og Russland i fellesskap. Utviklingen i bestandens biomasse og den norske fangsten er presentert i figur 5.1 og viser store variasjoner. Bestandstørrelsen har falt fra om lag 4,2 mill tonn i 1948 til 1,5 mill tonn i 2004. Også fangsten har vist stor variabilitet, med en topp i 1956 på om lag 1.343.000 tonn og bunn på 212.000 tonn i kriseåret 1990. Illustrasjonen viser en dimensjon i de sterke variasjoner i naturgitte rammebetingelser fiskerne står ovenfor. Etter fall i bestanden fra tidlig 1990-tallet har man med et begrenset fiske klart å bygge den opp noe.

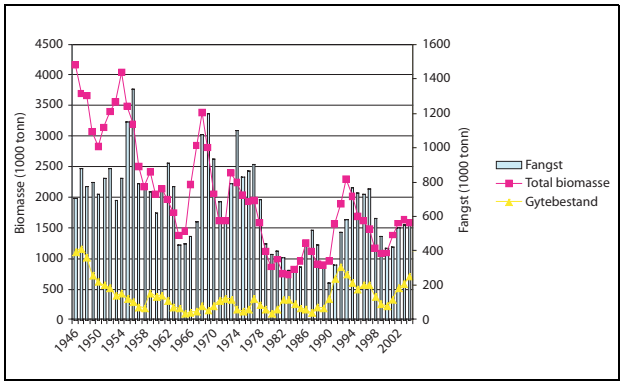
2 Norsk vårgytende (NVG) sild (Clupea harengus)

Dette er den største fiskebestanden i nordatlanteren, målt i biomasse. NVG-silda vandrer over et stort område i løpet av året og livsløpet. Den gyter langs norskekysten, vokser opp i Barentshavet og er på næringsvandring i Norskehavet. Den klassifiseres som langtmigrerende og forvaltes i et samarbeid mellom Norge, EU, Island, Færøyene og Russland. Førstehåndsverdien for sild totalt var i 2004 på 2015 mill kr. For denne bestanden har det vært store og hurtige endringer i både fangst og bestandsstørrelse. Som følge av overfiske kollapset bestanden på slutten av 1960-tallet. Fangsten ble holdt på svært lave nivå frem til midten av 1990-tallet, og bestanden har bygget seg opp til gode nivå. Etter gjenopptagelsen av fisket har fangsten falt noe fra en topp på 1.450.000 tonn i 1997 og har stabilisert seg rundt 800.000 tonn. Både total- og gytebestanden viser positiv utvikling de senere årene, se figur 5.2.

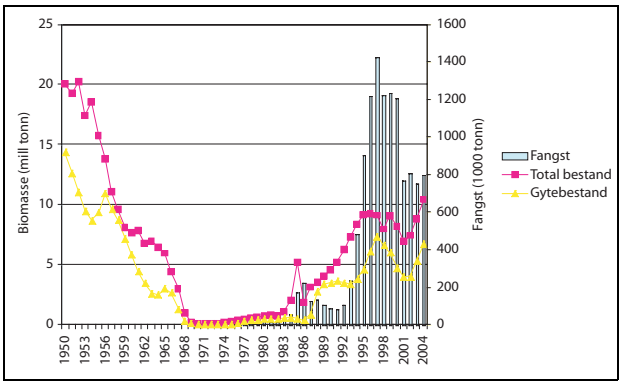
3 Nordøst-atlantisk makrell (Scomber scombrus)

Den nordøst-atlantiske makrellen er som silda en art som vandrer over et stort område. Den forvaltes som en bestand av EU, Færøyene, Norge og NEAFC, men består av tre gytebestander; sørlig-, vestlig- og nordsjømakrell. For norske fiskefartøy er de viktigste fangstområdene i Nordsjøen og Norskehavet. Førstehåndsverdien var for makrell totalt fra norske fartøy i 2004 1329 mill kr.

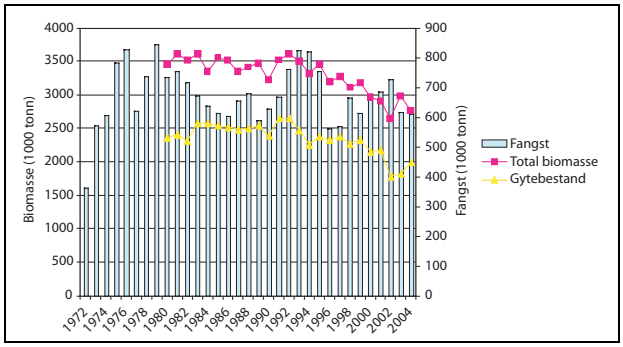
Utviklingen i gytebestand og fangst er vist i figur 5.3. Etter en sterk økning i fangstene tidlig på 1970-tallet har fangsten vært relativt stabil mellom 600 og 800.000 tonn. Både total- og gytebestanden var stabil rundt henholdsvis 3,5 og 2,5 mill tonn,



Figur 5.1 Norøst-arktisk torsk – biomasse og fangst 1946 – 2004



Figur 5.2 NVG-sild – biomasse 1975 – 2004 og fangst 1950 – 2004



Figur 5.3 Nordøst-atlantisk makrell – biomasse 1980 – 2004 og fangst 1972 – 2004

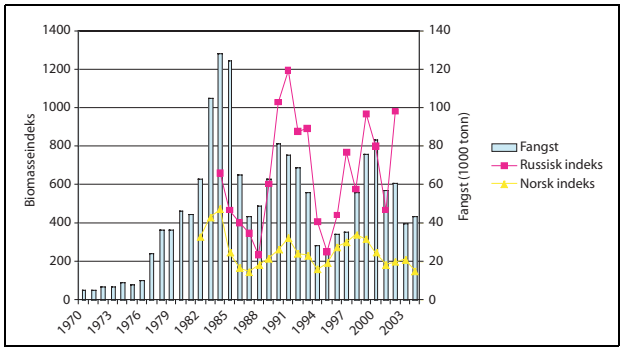
men har falt jevnt fra 1990 til om lag 2,75 og 2 mill tonn. Norge landet i 2004 ca. 157.000 tonn, og hadde dermed ca 26 % av fangsten.

4 Nordøst-arktisk sei (Pollachius virens)

Denne seibestanden er fordelt langs hele norskekysten, og er en av de få Norge ikke forvalter i samarbeid med andre land. De viktigste fiskefeltene er langs kysten av Nord-Norge om sommeren og på høsten. Førstehåndsverdien fra seifisket totalt var i 2004 838 mill kr. Utviklingen i biomasse og norsk fangst er vist i figur 5.4. Både fangster og bestandsstørrelse har variert kraftig. I toppåret 1974 ble det fisket 274.000 tonn nordøst-arktisk sei, mens fangsten i de siste ti årene har ligget stabilt rundt 150.000 tonn. Bestanden har gjennom 1990-tallet bygget seg opp fra et lavt nivå til svært høye historiske nivå.

5 Reke i Barentshavet (Pandalus borealis)

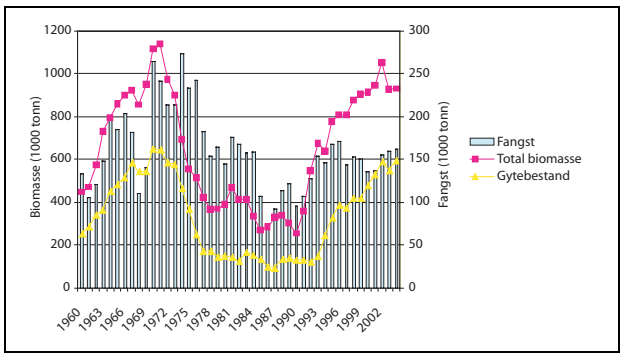
Rekebestanden i Barentshavet ble oppdaget for kommersiell utnyttelse tidlig på 1970-tallet. Utviklingen i fangst og biomasseindekser er vist i figur 5.5. Fisket økte raskt, og nådde en foreløpig topp på 128.000 tonn i 1983. Dette var langt over bestandens tåleevne, noe som vises klart i fall i de to biomasseindeksene. Senere har fangstene variert mellom 40 og 80.000 tonn. De norske og russiske bestandsindikatorene viser noe forskjellige resultater. Den norske har falt jevnt de siste ti årene. I samme periode er også fangsten redusert kraftig.



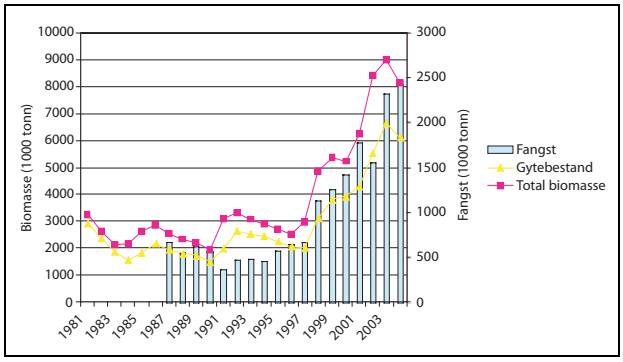
Figur 5.5 Reke i Barentshavet – fangst 1970 – 2004 og biomasseindekser 1970 – 2004

6 Kolmule (Micromesistius poutassou)

Kolmula er en pelagisk torskefisk som er bredt distribuert over hele det østlige Atlanterhavet. De viktigste forekomstene finnes langs kanten av kontinentalsokkelen i ICES-områdene II, V og VI. Det kommersielle fisket startet først på 1980-tallet, og har økt sterkt fra slutten av 1990-tallet. Fangstene steg da fra 550.000 tonn til 2,4 mill tonn. Bestanden har i samme periode også hatt en sterk utvikling, fra å ligge stabilt rundt 2,5 mill tonn til 8 mill tonn i 2004. Utviklingen i fangst og biomasse er vist i figur 5.6.



Figur 5.4 Nordøst-arktisk sei – biomasse og fangst 1960 – 2004



Figur 5.6 Kolmule – fangst 1987 – 2004 og biomasse 1981 – 2004

Vedlegg 6

Kommunevise endringer i kvoteandeler

Tabell 6.1 Kommuner med størst nedgang i andel av torskekvote

Kommune	Kommunenr	01.01.2004	01.02.2005	01.02.2006	Endring andel	Endring kvote
UTSIRA	1151	119			-100 %	-100 %
EID	1443	115			-100 %	-100 %
TUSTNA	1576	127	124		-100 %	-100 %
BJARKØY	1915	106	89	35	-65 %	-67 %
ASKVOLL	1428	562	418	209	-61 %	-63 %
LEKA	1755	160	111	66	-57 %	-59 %
PORSANGER	2020	419	394	187	-53 %	-55 %
NÆRØY	1751	810	547	485	-37 %	-40 %
KVÆFJORD	1911	106	115	64	-37 %	-40 %
SORTLAND	1870	692	523	420	-36 %	-39 %
AUSTEVOLL	1244	207	262	129	-34 %	-38 %
SULA	1531	401	382	252	-34 %	-37 %
STEIGEN	1848	1023	933	665	-32 %	-35 %
VEVELSTAD	1816	349	318	231	-30 %	-34 %
HARAM	1534	835	826	566	-29 %	-32 %
KVINNHERAD	1224	300	351	211	-26 %	-30 %
EIDE	1551	114	118	80	-26 %	-30 %
TORSKEN	1928	1608	1281	1140	-25 %	-29 %
HITRA	1617	441	364	313	-25 %	-29 %
VÅGSØY	1439	790	757	561	-25 %	-29 %
ULSTEIN	1516	206	156	151	-23 %	-27 %
SOLUND	1412	675	656	504	-21 %	-25 %
HASVIK	2015	1952	1686	1461	-21 %	-25 %
LEIRFJORD	1822	106	118	80	-21 %	-25 %
HARSTAD	1901	1171	1032	880	-21 %	-25 %
HERØY i Nordland	1818	1263	1121	960	-20 %	-24 %

Tabell 6.2 Kommuner med størst økning i andel av torskekvote

Kommune	Kommunenr	01.01.2004	01.02.2005	01.02.2006	Endring andel	Endring kvote
STORFJORD	1939	133	190	155	23 %	17 %
LYNGEN	1938	1292	1504	1565	27 %	21 %
ÅLESUND	1504	542	733	661	28 %	22 %
LENVIK	1931	3589	3544	4300	27 %	20 %
ALTA	2012	1340	1720	1671	31 %	25 %
DØNNA	1827	197	177	246	31 %	25 %
TRONDHEIM	1601	116	88	147	33 %	26 %
BERG	1929	991	1050	1275	35 %	29 %
BREMANGER	1438	577	847	774	41 %	34 %
RISSA	1624	191	169	259	43 %	36 %
ÅFJORD	1630	124	160	172	46 %	39 %
LINDESNES	1029	274	266	384	47 %	40 %
AURE	1576	313	397	509	71 %	63 %
VANYLVEN	1511	277	329	496	88 %	79 %
SANDE i Møre og Romsdal	1514	408	543	783	102 %	92 %

Tabell 6.3 Kommuner med størst nedgang i andel kvote NVG-sild

Kommune	Kommunenr	01.01.2004	01.02.2005	01.02.2006	Endring andel	Endring kvote
BERG	1929	1260			-100 %	-100 %
BERGEN	1201	800			-100 %	-100 %
OS i Hordaland	1243	800	630	124	-81 %	-84 %
HARSTAD	1901	1320	1221	213	-80 %	-84 %
GAMVIK	2023	840	1111	178	-74 %	-79 %
HERØY i Nordland	1818	1240	1147	355	-65 %	-71 %
KRISTIANSUND	1503	960	130	284	-64 %	-70 %
ANDØY	1871	6940	3205	2098	-63 %	-70 %
KARLSØY	1936	1700	444	550	-61 %	-68 %
BERLEVÅG	2024	1380	500	479	-58 %	-65 %
FLAKSTAD	1859	2040	1702	746	-56 %	-63 %
NORDKAPP	2019	3440	2850	1296	-54 %	-62 %
GILDESKÅL	1838	820	519	337	-50 %	-59 %
RØDØY	1836	3500	1795	1544	-47 %	-56 %
FRØYA	1620	2620	2312	1172	-46 %	-55 %
FINNØY	1141	1220	630	604	-40 %	-51 %
BRØNNØY	1813	5880	5123	3081	-37 %	-48 %
KARMØY	1149	3580	1666	1917	-35 %	-46 %
MIDSUND	1545	2400	2743	1289	-35 %	-46 %
HADSEL	1866	1660	555	905	-34 %	-45 %
HARAM	1534	4380	2809	2694	-26 %	-38 %
KVALSUND	2017	2060	1758	1310	-23 %	-36 %
ROAN	1632	3080	2091	1988	-22 %	-35 %
TORSKEN	1928	1580	1258	1030	-21 %	-35 %

Tabell 6.4 Kommuner med størst økning i andel kvote NVG-sild

Kommune	Kommunenr	01.01.2004	01.02.2005	01.02.2006	Endring andel	Endring kvote
ALTA	2012	1940	2535	1988	24 %	2 %
ÅLESUND	1504	3000	3970	3131	26 %	4 %
VÆRØY	1857	8600	7731	9045	27 %	5 %
AVERØY	1554	6240	7376	6816	32 %	9 %
ASKVOLL	1428	6420	5720	7157	35 %	11 %
SOLUND	1412	5400	6139	6102	37 %	13 %
MELØY	1837	6200	7240	7189	40 %	16 %
LURØY	1834	4200	4897	4885	41 %	16 %
BÅTSFJORD	2028	2220	2498	2592	41 %	17 %
RISSA	1624	1540	1325	1825	43 %	18 %
STEIGEN	1848	780	1055	959	49 %	23 %
VARDØ	2002	1040	555	1349	57 %	30 %
VÅGSØY	1439	3240	4217	4235	58 %	31 %
MÅSØY	2018	3400	3738	4459	59 %	31 %
FEDJE	1265	1080	1481	1444	62 %	34 %
HERØY i Møre og Romsdal	1515	1800	2554	2467	66 %	37 %
FJELL	1246	3340	2312	4824	75 %	44 %
TJELDSUND	1852	840	777	1214	75 %	45 %
SULA	1531	980	851	1466	81 %	50 %
LYNGEN	1938	1680	2776	2588	86 %	54 %
SANDE i Møre og Romsdal	1514	1200	1411	2063	108 %	72 %
FRÆNA	1548	1080	871	1885	111 %	75 %

Tabell 6.5 Kommuner med størst nedgang i andel kvote makrell med not

Kommune	Kommunenr	01.01.2004	17.08.2005	01.02.2006	Endring andel	Endring kvote
ANDØY	1871	250			-100 %	-100 %
EID	1443	184			-100 %	-100 %
HAMMERFEST	2004	180			-100 %	-100 %
KARMØY	1149	354	68	68	-72 %	-81 %
FLEKKEFJORD	1004	327	77	77	-66 %	-77 %
BREMANGER	1438	379	220	94	-64 %	-75 %
SMØLA	1573	650	207	162	-64 %	-75 %
VÅGAN	1865	841	237	214	-63 %	-75 %
MASFJORDEN	1266	184	77	77	-40 %	-58 %
ROAN	1632	264	129	129	-29 %	-51 %
SUND	1245	694	342	341	-29 %	-51 %
FINNØY	1141	434	189	219	-27 %	-49 %
MIDSUND	1545	368	387	194	-24 %	-47 %
MOSKENES	1874	257	139	137	-23 %	-47 %

Tabell 6.6 Kommuner med størst økning i andel kvote makrell med not

Kommune	Kommunenr	01.01.2004	17.08.2005	01.02.2006	Endring andel	Endring kvote
SOLUND	1412	1714	1440	1444	22 %	-16 %
ASKVOLL	1428	1440	1268	1256	26 %	-13 %
SANDE i Møre og Romsdal	1514	368	279	336	32 %	-9 %
LURØY	1834	250	198	237	37 %	-5 %
STEIGEN	1848	327	198	315	40 %	-4 %
STRAND	1130	368	438	357	40 %	-3 %
VÅGSØY	1439	478	712	499	51 %	4 %
VANYLVEN	1511	184	120	205	62 %	12 %
NÆRØY	1751	191	161	221	68 %	16 %
FREDRIKSTAD	106	184	220	215	70 %	17 %
ÅLESUND	1504	596	692	720	75 %	21 %
AURE	1576	231	260	319	100 %	38 %
SANDØY	1546	261	310	414	130 %	59 %
FRÆNA	1548	184	338	331	160 %	80 %

Vedlegg 7

Rettighetsstatus for fiskeressursene i et samfunnsperspektiv

En utredning for Strukturutvalget

Petter Holm, Marema. Norges fiskerihøgskole, Tromsø 3. juli 2006

Innledning

Strukturutvalget ble nedsatt av regjeringen Stoltenberg 6. januar 2006. Utvalgets mandat var å «vurdere hvordan de nåværende strukturtiltakene virker i forhold til de konkrete målsettingene om å sikre fiskeressursene som felles eiendom, å sikre en fiskeflåte som bidrar til aktivitet langs hele kysten og å sikre en flåte som er moderne, variert og lønnsom.» Som ledd i sitt arbeid inviterte utvalget i brev av 31. mars 2006 Marema ved Norges fiskerihøgskole til å bidra med en utredning om rettighetsstatusen til fiskeressursene. I brevet heter det blant annet:

> Vi ønsker oss i første rekke en utredning hvor rettighetsstatus for fiskeressursene belyses ut fra et samfunnsperspektiv på de organisatoriske og politiske prosessene som har ledet frem til strukturordningene som innført under regjeringen Bondevik II. I denne forbindelse ønsker vi også belyst hvordan samfunnsinteresser kan integreres i fiskeriforvaltningen for å sikre næringens forankring i kystsamfunnene. Dette ønskes spesielt belyst i forhold til hvordan strukturtiltakene har påvirket sysselsettingssystemet fiskerisektoren utgjør og de rekrutteringsutfordringene næringen står ovenfor.

Denne rapporten er resultatet av denne bestillingen. Rapporten har blitt utarbeidet av professor Petter Holm.

Presisering av utredningens problemstilling

Mandatet til Strukturutvalget er (bl.a.) å utrede konsekvensene av struktur og driftsordningene, samt fremme forslag til fremtidige strukturordninger. Selv om utvalget særlig er bedt om å fokusere på et spesifikt sett av virkemidler («struktur- og driftsordningen») springer mandatet ut av et bredere perspektiv på fiskeripolitikken, og diskusjonen om hvorvidt og det foregår en «privatisering» av fiskeressursene. Strukturutvalgets arbeid er et ledd i en gjennomgang av strukturtiltakene med henblikk på å legge grunnlaget for en politikk med bred legitimitet i næring og samfunn. Arbeidet skal ta utgangspunkt i målsettingene om:

- å sikre fiskeressursene som felles eiendom,
- å sikre en fiskeflåte som bidrar til aktivitet langs hele kysten og
- å sikre en flåte som er moderne, variert og lønnsom.

Mandatet for Strukturutvalget å utrede, for henholdsvis kyst og havfiskeflåten, hvilke konsekvenser strukturordningene har hatt, samt fremme forslag til framtidige ordninger. De evalueringskriteriene som er angitt for en slik evaluering (og for forslag til framtidige ordninger), er altså hensynet til fiskeressursene som felles eiendom, hensynet til fiskeriaktivitet langs hele kysten, samt hensynet til fiskeflåtens status og struktur («moderne, variert og lønnsom»).

Utredningsoppgaven Strukturtvalget har fått er ikke enkel. Problemet er ikke bare at de praktisk-politiske spørsmålene er komplisert og omstridte, men at mandatet, og særlig de målsettingskriteriene som er angitt, er mangetydig og til dels innbyrdes i motsetning. Hvis det, for eksempel, hadde vært rimelig entydig og ukontroversielt hva evalueringskriteriet «å sikre fiskeressursene som felles eiendom» kunne innebære, ville utredningsoppgaven vært forholdsvis enkel å løse. Men slik er det ikke.

Det er her særlig grunn til å drøfte relevansen av en smal fortolkning av begrepet «felles eiendom.» En nærliggende tolkningsmulighet, som likevel er problematisk, tar utgangspunkt i en enkel og direkte motsetning mellom felles eiendom og privat eiendom. Ut fra en slik todeling, innebærer enhver etablering av private eiendomsrettigheter knyttet til fiskeressursene en direkte svekkelse av fiskeressursene som felles eiendom. På samme vis vil en tilbaketrekking av private eiendomsrettigheter til fiskeressursene automatisk styrke fiskeressursene som felles eiendom.

Selv om en slik oppfatning kan synes tilforlatelig, og også kan spores i den offentlige debatt om strukturordningene, er dette en overforenkling. Slik det vil framgå nedenfor, er samspillet mellom offentlige og private rettigheter mye mer komplisert enn som så. Det er også grunn til å påpeke at et smalt fokus på rettighetsdannelser i juridisk forstand ikke vil gi rom for å ta opp spørsmål som det er nærliggende å tro at oppdragsgiver har ment at utredningen skal inneholde. Det aktuelle næringspolitiske spørsmål er ikke bare knyttet til formelle rettigheter, men også hvilke restriksjoner strukturordningene i samvirke med andre prosesser i fiskeriene har ført til når det gjelder offentlige myndigheters praktisk-politiske styringsmuligheter. En rimelig fortolkning her synes å være at oppdragsgiver har ment at Strukturutvalgets utredning skal inkludere disse dimensjonene. En slik tolkning støttes i mandatets formulering om at «Diskusjonen har imidlertid også vært en mer prinsipiell diskusjon om de underliggende og langsiktige konsekvenser for reguleringssystemet og synet på eier- og disposisjonsretten over fiskeressursene, når strukturordningene utformes slik de nå er.»

For å gi et fullgodt svar på denne utredningsoppgaven, kreves dermed at en først tar stilling til spørsmålet om hva evalueringskriteriet «felles eiendom» kan bety. Foreliggende utredning er ment som et grunnlag for Strukturutvalgets behandling av dette spørsmålet. I tråd med formuleringen i bestillingsbrevet fra utvalget, vil denne utredningen fokusere på rettighetsstatusen for fiskeressursene i et samfunnsperspektiv. Jeg tar her utgangspunkt i et bredt perspektiv på økonomiske, organisatoriske og politiske prosesser av relevans for segmenteringsprosessene i fiskerinæringa og utviklingen av rettighetsstatusen til fiskeressursene. Selv om denne delutredningen dermed setter spørsmålet om «felles eiendom» i sentrum, vil den også berøre spørsmålene om «aktivitet langs hele kysten» og en «moderne, variert og lønnsom» flåte.

Utredningens perspektiv og bidrag

Det ligger muligens i utkanten av mandatet for dette oppdraget å kommentere strukturutvalgets tilblivelse og dets rolle i norsk fiskerinæring. Jeg vil likevel starte med plassere utvalget og dets problemstillinger i en historisk kontekst, fordi dette kan bidra til at både deltakere og observatører kan få tilgang til et bredere perspektiv på de prosesser som utspiller seg.

Slik Bjørn Hersoug (2005) har påpekt, har norsk fiskerinæring vært gjenstand for en lukkeprosess i løpet av det siste århundret eller så. Strukturutvalget er nedsatt for å vurdere konsekvensene av denne prosessen, samt gi retning og regulere farten til dens videre forløp. Slik jeg skal vise i det følgende, kan ikke lukkeprosessen i norsk fiskerinæring forståes som en enkel bevegelse. Selv om det overordnede resultatet kan beskrives som en entydig bevegelse fra åpen til mer lukket; fra mange til færre; og fra små til større, så har det ikke vært de samme krefter og mekanismer som har drevet denne bevegelsen gjennom hele perioden. Når det gjelder de spørsmål som skal drøftes her, er det av avgjørende betydning å skille mellom to fundamentalt ulike perioder og regimer i norsk fiskeripolitikk. Den første, som varte til 1980-tallet, kan vi kalle næringspolitikkens regime. De sentrale hensyn og problemstillinger i fiskeriene angikk hvem fiskeriene skulle være for, og det dominerende svaret var «kystfiskeren som eiere og driver egen båt og bruk». Den andre perioden, som begynte med det nye havrettsregimets gjennombrudd, kan kalles ressursforvaltningens regime. Det sentrale hensyn i denne perioden er en ansvarlig og bærekraftig forvaltning av fiskeressursene. La meg tilføye at ingen av disse regimene har vært preget av total enighet om det som her er angitt som deres kjerne. Tvert om, det er drakampen om fortolkning, iverksetting, justering og (partiell) suspensjon av disse kjerneverdiene som skaper liv og røre i fiskeridiskursen. Det er heller ikke slik at det ene regimet avløser det andre fullstendig. Snarere er det slik at ressurshensynet gradvis har blitt dominerende, samtidig som de verdier og perspektiver som har vært knyttet til det gamle regimet delvis har holdt stand i enkelte segmenter i og utenfor næringa. I stedet for å tenke på de to regimene som sekvensielle, er det kanskje bedre å tenke på dem som overlappende, slik at perioden etter 1980 preges av ressursforvaltningshensynet samtidig som sentrale elementer av det foregående regimet holdes ved like.

Mens begge regimene har vært preget av lukkeprosesser, og diskusjoner og drakamper om adgang og utestengelse noen ganger har berørt de samme tema og ofte med de samme ord, har drivkreftene bak og logikken i disse lukkeprosessene vært forholdsvis forskjellige. Slik vi skal se i det følgende, inneholder debatten om privatisering og lukking som har oppstått rundt strukturordningene elementer fra begge disse regimene. Strukturdebatten har altså to helt ulike diskursive tilfang. Når striden rundt strukturordningene tidvis

har vært så tilspisset og uforsonlig, har det også sammenheng med dette. Viktige sider av denne striden må selvsagt forståes som en verdikonflikt, og reflekterer som sådan ulike syn på hva fiskerinæringa er og bør være, hvilke hensyn som skal stå sentralt, hvilke deltakere som er legitime og hvem som ikke er det. Et hovedpoeng i denne utredningen er likevel at de to hovedfrontene i strukturdebatten i stor grad baserer sine argumenter på diskursive og politiske ressurser fundamentert i hvert av de to ulike fiskeripolitiske regimene. I tillegg til den grunnleggende verdikonflikten har debatten dermed fått et tilleggsproblem, nemlig at deltakerne fra de ulike leire snakker svært forskjellige språk. Selv om de to diskursive tradisjonene har mange nøkkelord felles – allmenning, felles eiendom, lukking, privatisering – så får begrepene disse ordene refererer til sin mening innenfor ulike referanserammer. Det sentrale spørsmålet i det følgende blir dermed å bidra til en systematisk begrepsavklaring, for på den måten å rydde av veien de kommunikasjonsproblemer som har sitt opphav i ulikheter i begrepsbruk.

En slik språklig oppklaring kan selvsagt ikke løse de verdikonflikter som ligger til grunn for strukturdebatten. På enkelte områder er det også mulig at det vil skjerpe dem, siden de derved vil stå klarere frem. Utredningen i det følgende baserer seg likevel på en antakelse om at strukturdebatten på noen områder er preget av kommunikasjonsproblemer, og at noen av stridstemaene vil bli mindre og lettere å løse dersom debattantene snakker samme språk.

I begynnelsen var allmenningen

Hvis vi betrakter norsk fiskerinæring i et hundreårsperspektiv, er det lett å se at næringa har blitt mindre og mer effektiv. Mens norsk fiskerinæring ved inngangen til det 20de århundre talte knapt 100 tusen fiskere, var det i år 2000 bare 20 tusen igjen.[1] Disse tallene kan stå som indikatorer på ulike og forholdsvis fundamentale transformasjoner i fiskeriene. For problemstillingene her er det av særlig interesse å se nærmere på de som kan oppsummeres under merkelappen «lukkeprosesser.» For hundre år siden ga det god mening å snakke om fisken i havet som en allmenningsressurs, og fiskeriene som en åpen allmenning (se nedenfor om begrepet «allmenning»). I dag er slike betegnelser mye mindre dekkende. I mellomtiden har det foregått en rekke lukkeprosesser. En måte å karakterisere forløpet er å si at fiskeriene har blitt profesjonalisert og sektorisert. Fiskeriene har tatt form som en spesialisert næringsvirksomhet, og dermed blitt skilt tydeligere ut fra de udifferensierte økonomiske, sosiale og kulturelle aktiviteter de tidligere var tett integrert i. I denne prosessen har næringa etter hvert blitt skilt ut som en klart identifiserbar sektor, med spesialiserte yrkesroller, egne organisasjoner og styringsorganer. Med dette har grensene mellom sektoren og de samfunnene de har sprunget ut fra blitt tydeligere. Fiskeriene har blitt mer lukket overfor omgivelsene. Der betegnelsene «åpen» og «allmenning» tidligere var treffende, er betegnelsene «lukket» og «privat» nå mer nærliggende. Det skal her tilføyes at siste setning karakterisere en historisk tendens, og bare sier at det er bevegelse langs en skala fra «åpen» mot «lukket». Hvor fort og hvor langt denne bevegelsen har gått, om den vil fortsette og om den eventuelt kan reverseres, står stadig som uavklarte spørsmål: En sentral målsetting med denne utredningen er nettopp å gi en mer nyansert vurdering av slike spørsmål. Det kan likevel allerede nå trekkes noen grove grenser for hvordan disse spørsmålene kan besvares.

På den ene siden er det vanskelig å forestille seg en prosess som vil bringe fiskeriallmenningen tilbake slik den var for hundre år siden. Blant annet på grunn av det nye havrettsregimet, forpliktelsene til bærekraftig forvaltning og føre-var-prinsippet samt fangstkapasiteten som kan genereres ved hjelp av moderne teknologi, er en forholdsvis åpen fiskeriallmenning i dag et uhensiktsmessig forvaltningsinstrument (se nedenfor om «Allmenningens tragedie»).

På den andre siden er det vanskelig å forestille seg en prosess som vil gjøre fiskeressursene til privat eiendom, slik at offentlige myndigheter i praksis står igjen uten effektive styringsinstrumenter. En av grunnene til dette er at private eiendomsrettigheter til fiskeressurser primært er knyttet til andeler i en kalkulert «overskuddsproduksjon» (TAC), ikke til den biologiske ressursen som reproduserende enhet (fiskebestanden). Så lenge de private eiendomsrettigheter primært er knyttet til kvotene, og ikke formuleres i relasjon til bestanden som sådan, vil myndighetenes styringsmuligheter være betydelige (Se nedenfor om Eiendomsrettigheter).

[1] Tallene inkluderer biyrkesfiskere. Det var en økning i antallet fiskere fra århundreskiftet inntil 1938, da tallet nådde knappe 125 tusen. En bedre indikator på lukketendensen ville vært antallet (aktive) fiskefartøyer. Men siden det ikke finnes god statistikk på seilfartøyer, bare på motorfartøyer, kan ikke dette angis med sikkerhet for denne perioden.

Allmenningens tragedie

Når spørsmålet om forvaltning av fiskeressurser reises, er det vanskelig å komme utenom begrepet «allmenningens tragedie.» Selv om dette resonnementet vil være kjent for de fleste, er det grunn til å drøfte det litt nærmere i denne sammenhengen. Det er fordi allmenningens tragedie ikke bare er en analytisk modell med relevans for forvaltning av fiskeressurser. I tillegg har allmenningens tragedie blitt et fagpolitisk stridstema. I årenes løp har begrepet fått så mange lag av mening at det i dag er vanskelig å anvende uten en eksplisitt bruksanvisning. For noen assosierer allmenningens tragedie ganske enkelt til en rasjonell og gyldig analyse av problemene ved åpen adgang samt hvordan disse kan løses. For andre assosierer det til et maktovergrep, der en logisk figur uten sterk forankring i virkeligheten brukes til å rettferdiggjøre at fattigfolk frarøves sitt levebrød. Med et slik tolkningsspenn egner ikke allmenningens tragedie seg uten videre som et kommunikasjonsmiddel i debatten om ressursforvaltning i fiskeriene. En liten oppklaringsrunde er påkrevd.

«The Tragedy of the Commons» er tittelen på en artikkel av humanøkologen Garrett Hardin (Hardin, 1968)[2] Artikkelens argument er at det ingen eier, for eksempel allmenningsressurser som det er relativt åpen adgang til, vil ingen heller ikke ta ansvar for. Det vil derfor oppstå en dynamikk der hver enkelt søker å sikre seg en andel mens det ennå finnes noe igjen. Allmenningen vil derfor overbeskattes og ødelegges. For å unngå en slik tragedie, må allmenningen lukkes. Det kan skje ved statlig forvaltning og regulering, eller ved etablering av private eiendomsrettigheter.

På et overordnet nivå kan en kanskje si at den dynamikken Hardins artikkel beskriver har blitt utspilt i norsk fiskerinæring over de siste hundre årene (Brox, 1990). I begynnelsen var det rimelig åpen adgang til fiskeriene. Når mer effektiv teknologi etter hvert ble tilgjengelig (eksplosjonsmotoren), begynte en å nærme seg ressursenes bærekapasitet. For å hindre en overbeskatningstragedie, har fiskeriallmenningen gradvis blitt lukket. Viktige milepæler i denne historien er blant annet sammenbruddet i bestanden av norsk vårgytende sild rundt 1970, som åpnet fiskernes og allmennhetens øyne for at fiskebestander er sårbare og at forvaltning må skje, og det nye havrettsregimet som ble institusjonalisert mellom 1977 og 1983, som utstyrte kyststatene med de nødvendige fullmakter for å opptre som ansvarlig forvalter.

En slik relativt løs anvendelse av Hardins resonnement vil være forholdsvis ukontroversiell. Hovedpoenget da er ganske enkelt at åpen adgang til verdifulle ressurser i et moderne høyteknologisk samfunn ikke gir bærekraftige resultater. Etter å ha konstatert dette, kan en gå over til å drøfte det neste spørsmål, som angår utformingen av og balansen mellom de to løsningsforslag Hardin skisserte, nemlig statlig forvaltning og private eiendomsrettigheter.

En slik anvendelse av Allmenningens tragedie vil kunne være formålstjenelig i Strukturutvalgets arbeid, siden det setter fingeren nettopp på det som er kjernen i utvalgets mandat, nemlig avveiningen mellom offentlig styring og privatisering.

Det er dersom en forsøker å anvende Hardins begreper i en mer presis analytisk sammenheng det kan oppstå vansker. Et problem hos Hardin er at begrepet «allmenning» («common property») er uklart definert. Slik Hardin anvender det i praktisk analyse, referere det til en situasjon med åpen adgang, der det ikke eksisterer positivt definerte rettigheter til vedkommende ressurs. At slike rettsløse tilstander kan være dysfunksjonelle er ukontroversielt. Men i vanlig språkbruk, både på norsk og engelsk, kan en allmenning også være en positiv og avgrenset sosial institusjon, der eksplisitte rettigheter holdes i fellesskap av en bestemt gruppe. I denne betydningen av begrepet, sier Hardins kritikere, er det slett ikke gitt at allmenningen gir overbeskatning. Tvert om, hevder de, slike allmenninger kan betraktes som forvaltningsinstrumenter, og dermed som institusjonelle alternativer til Hardins to løsningsforslag, nemlig statlig forvaltning og privat eiendomsrett (McCay & Acheson, 1987).

Dette er generelt sett en viktig innvending og korrektiv til Hardins analyse. Det svekker likevel ikke Hardins hovedpoeng, som er ment å gjelde for allmenninger av det åpne slaget. Dessuten gjenstår det et stort analytisk og praktisk arbeid for å bestemme nærmere hvor sterke kollektiver som må til for at logikken i allmenningens tragedie ikke skal utløses, og hvilke forutsetninger som må være til stede for at slike skal kunne utvikles (Ostrom, 1990). En senere tradisjon innen ressursforvaltningslitteraturen, kjent under betegnelsen «co-management» (Jentoft, 1989) har her pekt på at lokale og uformelle kollektiver ofte blir for svake til å løse slike forvaltningsoppgaver effektivt. Innenfor co-management-tradisjonen argumenterer en derfor for hensiktsmessigheten i et tettere sam-

[2] En tidligere versjon av dette argumentet med eksplisitt fokus på fiskeriene er (Gordon, 1954). Selv om Gordons analyse er mer presist utformet, er det stor grad av samsvar mellom dem. For enkelhets skyld refererer jeg derfor bare til Hardin i den følgende diskusjonen.

virke mellom myndigheter og lokale grupper i forvaltningsspørsmål. Dette poenget er særlig relevant når det gjelder marine fiskeressurser, der betingelsene for organisasjonsdannelser rundt forvaltningsoppgaver generelt er dårlige uten myndighetsintervensjon[3].

I sammenheng med Strukturutvalgets arbeid, er innvendingene mot Hardins analyse viktige fordi de slår fast at statlig styring og private eiendomsrettigheter ikke er de eneste aktuelle forvaltningsinstrumenter. I tillegg kommer det ulike modeller der forvaltningsfunksjoner og –ansvar tillegges brukergrupper av ulike slag og på ulike samfunnsmessige nivåer. I stedet for å snakke om «allmenningen» (les: fritt fiske) som forvaltningsproblemets kilde, og statlig styring eller privatisering som dets løsning, gir dette grunnlag for å se noen former for allmenningsorganisering og comanagement som mulige løsningsmodeller for fiskeriene. *Dette poenget, som kan synes åpenbart, er viktig å få med seg hvis en skal unngå at debatten om fiskeriallmenningen skal ende ut i ørkesløse konfrontasjoner mellom venner og fiender av Hardin.*

Eiendomsrettigheter: En begrepsavklaring

I Hardins analyse framstår privatisering og offentlig styring som to alternative løsninger av forvaltningsproblemet. Men det er stadig uklart om de er gjensidig utelukkende, eller om de kan kombineres. Når vi, ved hjelp av Hardins kritikere, har føyd til de mer lukkede allmenningsmodeller som mulige tilleggsløsninger, begynner bildet å bli enda mer komplisert. For å rydde opp i dette bildet er det på plass med en begrepsavklaring.

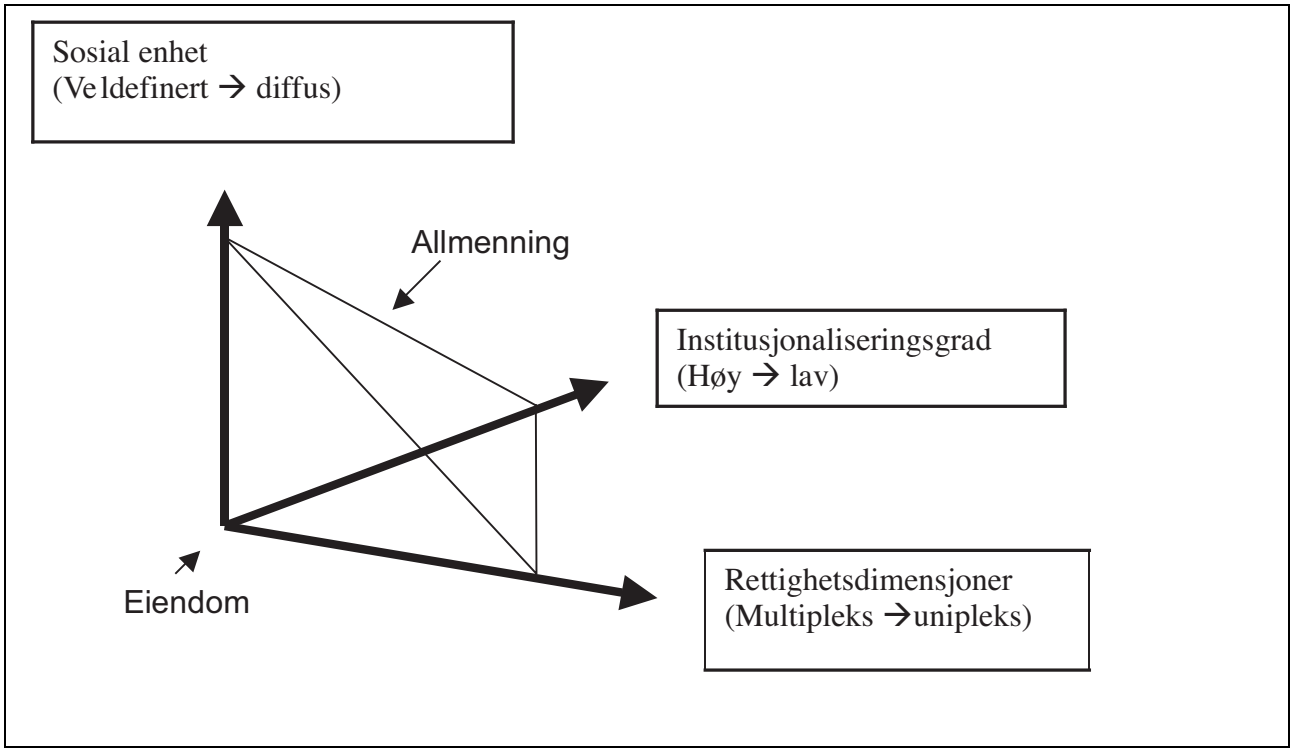
I dagligtale snakker vi ofte om eiendom som om dette er fysiske objekter (jordarealer, hus & ting). Analytisk er det likevel ikke objektet for eiendomsretten i seg selv som er det sentrale, men relasjonene mellom ulike personer eller kollektiver i forhold til et gitt objekt. Hvis en person eier en ting, innebærer ikke dette bare at han selv kan disponere tingen. Han kan også nekte eller tillate en annen person å anvende den.

Eiendomsrettigheter er ikke en endimensjonal størrelse, men inneholder flere ulike dimensjoner. For det første vil det variere hvilke sosiale enheter («personer») slike rettigheter er knyttet til. Slike enheter eller personer er ikke nødvendigvis enkeltindivider, men kan også være kollektiver av ulike slag (stater, organisasjoner, bedrifter). Slike kollektiver kan noen ganger (men ikke alltid, se neste kulepunkt) gis formell status som rettslige personer. La oss her si at en velfungerende eiendomsrett forutsetter at den er definert i relasjon til en veldefinert sosial person. Når den sosiale enheten er diffus og flytende, er det vanskeligere å opprettholde slike rettigheter.

For det andre vil eiendomsrettigheter variere med hensyn på hvor sterke og veldefinerte de er. Dette har dels sammenheng med egenskaper ved eiendomsobjektet, dvs hvor enkelt det er å overvåke dem og beskytte dem mot uautorisert bruk. Små verdigjenstander (penger) er lett å eie fordi en kan forsvare dem direkte. Land egner seg som eiendom fordi en kan bosette seg, og overvåke og beskytte dem på den måten. Fisk i havet og snøen som falt i fjor er det derimot mye vanskeligere å etablere eiendomsrettigheter til. Her skal det tilføyes at nye måleinstrumenter og overvåkningsteknologier stadig bringer nye gjenstander innenfor rammen av det som er praktisk mulig å knytte eiendomsrettigheter til. Oppfinnelsen av piggtråd bidro for eksempel til at det ble praktisk mulig å forvandle store deler av skrint beiteland i det tørre vestlige landskapet i USA fra allmenning til privat eiendom. Elektronisk merketeknologi gjør det mulig å opprettholde private eiendomsrettigheter til fisk på havbeite, omtrent på samme vis som øreklips i dag gjør det mulig å opprettholde privat eiendomsrett til sau på fjellbeite. Hvor sterke og veldefinerte eiendomsrettigheter er, har også sammenheng med i hvilken grad de er institusjonaliserte. I denne sammenheng refererer «institusjonalisert» ganske enkelt til om det er allokert samfunnsmessig makt til å opprettholde en rettighet dersom den blir truet. En eiendomsrettighet er institusjonalisert hvis en tredjepart (politi, rettsvesen) effektivt trer inn og beskytter rettighetshaveren dersom hans rettigheter blir krenket. Siden en effektiv institusjonalisering oftest forutsetter at det eksisterer en velfungerende måle- og iverksettingsteknologi, skal vi sammenfatte disse to sidene under betegnelsen institusjonaliseringsgrad.

For det tredje vil det ha betydning hvilke dimensjoner ved et objekt rettigheter er definert i forhold til. Selv om du eier en tomt, betyr ikke det at du kan gjøre nøyaktig som du vil med den. Du kan nok slå opp telt der, men hvis du vil bygge hus må det godkjennes av rette myndigheter. Vanligvis omfatter ikke din eiendomsrett de mineralforekomster som eventuelt skulle befinne seg der, og du kan ikke bruke tomten som søppelplass uten godkjenning. Det er heller ikke alltid slik at en

[3] Se Hallenstvedt (1982) for en diskusjon av organisasjonsbetingelsene i fiskerinæringa. I en ressursforvaltningssammenheng, er det et viktig poeng her at egenskaper ved fiskeressursen (vanskelig målbar; vanskelig å feste eiendomsrettigheter til) forutsetter statlig medvirkning for at effektiv forvaltning overhode skal være mulig.



Figur 7.1 Eiendom og allmenning langs tre dimensjoner

eiendomsrettighet innebærer fri adgang til salg av eiendomsobjektet. For enkelhets skyld skal vi sammenfatte dette innenfor en gradient mellom multiplekse og uniplekse rettigheter, der multiplekse rettigheter inneholder et større knippe av rettighetsdimensjoner en uniplekse.

Figur 7.1 viser sammenhengen mellom disse dimensjonene.

Vi kan her si at en idealtypisk eiendom kan lokaliseres i nærheten av origo i figuren, slik at den sosiale enheten rettigheten tilfaller er klart definert og sterk; samt at rettigheten det gjelder er multipleks og godt institusjonalisert. Når en beveger seg ut fra origo langs en eller flere dimensjoner, vil det bli stadig mindre treffende å snakke om eiendom. Når det gjelder situasjoner med åpen adgang, vil de karakteriseres ved diffust definerte kollektiver, manglende institusjonalisering og uniplekse rettigheter (dvs som minimum en negativt definert rettighet til ikke å bli ekskludert). En allmenning definert, slik Hardins kritikere foreslår, som en positiv forvaltningsinstitusjon, vil i figuren ta form som en flate definert ved middels sterkt kollektiv, med svak (formell) institusjonalisering, og med et knippe av rettigheter som ikke inneholder retten til salg. Co-management vil ut fra figuren kunne betraktes som et virkemiddel som trekker inn mot origo langs alle tre dimensjoner. Dette kan skje direkte (ved sterkere institusjonell beskyttelse av rettigheter samt gjøre dem mer multiplekse), men vil ofte skje indirekte ved at det aktuelle kollektivt blir styrket og kommer i posisjon til å forsterke de to andre dimensjonene.

Vi kan notere her at det ikke er en enkel sammenheng mellom idealtypisk eiendom (dvs ved origo i figuren) og privat eiendom. Dels er det ingenting i veien for at idealtypisk eiendom er definert i relasjon til andre sosiale enheter enn individer. Dels er det mange typer av individuelle eiendomsrettigheter som er svakt institusjonaliserte og uniplekse.

Dette har direkte betydning for utredningsoppdraget, siden begrepet «felles eiendom» utgjør et sentralt begrep i mandatet. Med utgangspunkt i den foregående drøftingen er det klart at felles eiendom ikke nødvendigvis befinner seg langt fra origo. Dette er viktig å nevne blant annet fordi en med utgangspunkt i Hardin lett kan komme til – mer eller mindre bevisst - å gjennomføre følgende slutningsrekke:

Felles eiendom (common property) = allmenning
Allmenning = åpen adgang
Åpen adgang = svakt institusjonaliserte, uniplekse rettigheter definert i relasjon til diffuse kollektiver

Men dette er ikke riktig, siden det ikke er noe i veien for at felles eiendom omfattes av vel-institu-

sjonaliserte, multiplekse rettigheter definert i relasjon til sterke kollektiver. Et eksempel vil her være ressurser som eies/forvaltes av statlige myndigheter på vegne av befolkningen. Feilslutningen oppstår i argumentets andre ledd.

I tillegg til dette skal det nevnes at det i forhold til et gitt eiendomsobjekt ikke er en absolutt motsetning mellom individuell eiendom og felles eiendom. Mens en slik motsetning vil være til stede langs de enkelte rettighetsdimensjoner, kan det samlede knippe av eiendomsrettigheter i tilknytning til objektet bestå av en kombinasjon av felles og individuelle rettigheter. Dette innebærer at en «lukking» (dvs en bevegelse inn mot origo i figuren) av allmenningen ikke nødvendigvis innebærer «privatisering» (hvis privat her referer til «individuell eiendom»), og at etablering av sterke individuelle eiendomsrettigheter langs noen dimensjoner ikke nødvendigvis svekker de fellesskapelige eierrettigheter samlet sett.

La meg for ordens skyld føye til at dette er analytiske betraktninger og ikke skal tas til inntekt for spesifikke konklusjoner når det gjelder de pågående struktureringsprosesser i norsk fiskerinæring. Før slike konklusjoner kan trekkes, må en gå nærmere inn på en empirisk informert analyse av de pågående prosesser. Enkelte momenter som er relevant for en slik analyse skisseres nedenfor.

Eiendomsrettigheter i norsk fiskerinæring

La oss vende tilbake til norsk fiskerinæring i et hundreårsperspektiv og forsøke å karakterisere utviklingen i relasjon til figur 7.1. Generelt kan vi da si at det har foregått en lukkeprosess, dvs det har vært en gradvis bevegelse innover mot origo langs alle tre dimensjoner.

1900-1970. Utgangspunktet for denne bevegelsen må vel sies å være en forholdsvis åpen allmenning, karakterisert ved diffuse kollektiver, samt svakt institusjonaliserte og uniplekse rettigheter. Vi kan her notere at situasjonen for hundre år siden ikke kan karakteriseres som fullstendig åpen og rettsløs. For eksempel har det vært noen formelle og uformelle barrierer mot at handelskapitalister skulle gå inn i fiskeriene (jfr Trollfjordslaget; Lofotloven), og en tradisjon for at fiskeriene skulle forbeholdes fiskerallmuen. Mot midten av det 20de århundre ble slike barrierer bygd ut og formalisert, blant annet ved Trålerloven (1936), Råfiskloven (1938), og Lov om Eiendomsrett til fiskefartøyer (1956). Vi kan her notere følgende:

Den relevante sosiale enheten som slike rettigheter ble formulert med hensyn til var kollektivet av «fiskere», der idealtypen av fisker ble definert som den selv-eiende kystfisker. Rettighetene var knyttet til dette kollektivet som sådan, mens adgangen til å bli medlem var åpen for alle som opererte rimelig i tråd med den gitte idealtypen.

Rettighetene ble etter hvert godt institusjonaliserte og forankret – foruten i sterke kulturelle oppfatninger i kystbefolkningen – i formelle organisasjoner (fiskesalgslagene, Norges fiskarlag), avtaleverk (Hovedavtalen) og lovgivning (Råfiskloven, Trålerloven, Lov om Eiendomsrett). Noen vil hevde at det fortsatt er et uavklart jurdisisk spørsmål om slike rettigheter kan oppfattes som en lovbeskyttet adgangsrettighet til fiske for enkelte grupper/individer, slik at en utelukking av slike grupper/individer fra fiske ikke har hjemmel eller forutsetter kompensasjon. De rettsavgjørelser som foreligger her så langt indikerer at dette ikke er tilfelle.

Rettighetene var i stor grad negative og uniplekse. I hovedsak dreide disse rettighetene seg om hvem som ikke hadde adgang til deltakelse ved å utelukke enkelte redskapsformer (trålere), ved å spesifisere krav til kopling mellom eierskap og utøvelse, samt å organisere avsetningen av fangsten for slike fiskere.

Situasjonen ved midten av forrige århundre tilfredsstiller betingelsene for det vi kan kalle en allmenningsorganisasjon. Det argumenteres noen ganger som om eksistensen av en slik allmenning, som primært var en defensiv mekanisme rettet mot kapitalistisk ekspansjon i fisket, også hadde positive effekter for bestandssituasjonen. Til inntekt for dette tas blant annet at fiskerne og deres representanter noen ganger har brukt overfiskeargumenter som begrunnelse for å stenge kapitalister og industriell teknologi ute fra fiskerinæringa. Det argumenteres også kontrafaktisk her, om at en friere adgang for de redskapsformer og aktører som har blitt utestengt ville ha gitt et overfiskeproblem, eller i det minste kunne ha fremskyndet dette (Jentoft & Kristoffersen, 1989). Selv om slike momenter har en viss vekt, må det bemerkes her at ressursforvaltning i betydningen bestandskonservering ikke var en viktig målsetting innenfor denne allmenningsformen, og at den heller ikke hadde de nødvendige kapabiliteter for å løse en slik oppgave. I stedet var dens primære funksjon å sikre kollektivet av kystfiskere en rimelig og stabilt økonomisk utbytte av fisket, særlig ved å stenge ute aktører og teknologier som ble oppfattet som fremmedelementer (Holm, Hersoug, & Raanes, 2000).

Innenfor allmenningsregimet som eksisterte i norske fiskerier fram til 1970-tallet var det stor åpenhet. Ikke bare var det lave adgangsbarrierer

for alle som ville delta som kystfiskere. I vår sammenheng er det også viktig at allmenningsregimet var grunnlagt i en implisitt oppfatning om at fiskeressursen var praktisk talt ubegrenset. Mens kystfiskerne kunne være raskt ute for å mobilisere bekymringer om overfiske fra trålere og utenlandske fiskere, har det vært sterke barrierer mot mobilisering av bekymringer når det gjaldt overfiske fra egne rekker. Den åpne adgangen til kystfiskerkollektivet henger symmetrisk sammen med den hardnakkede oppfatning av ressursen som ubegrenset. Institusjonelt var dette forankret ikke bare i den gamle Mare liberum-doktrinen, men også i det institusjonelle byggverket etablert med utgangspunkt i Råfiskloven. Grunnlaget for denne loven var en overproduksjonskrise i fiskeriene som falt sammen med og ble forsterket av den økonomiske depresjonen i mellomkrigstida. Hovedproblemet den gang var at det var for mye fisk på markedene. Med institusjonaliseringsprosessen i fiskerinæringa med Råfiskloven i sentrum, ble denne problemdefinisjonen frosset fast og gjort til en grunnstein for fiskerinæringa (Holm, 1996).

1970-1989. I perioden fra ca 1970 begynner lukkeprosessen i fiskeriene å skyte fart. Et grunnlag for dette er prosesser i og utenfor fiskerinæringa som allerede hadde vært underveis lenge. En sentral utviklingsprosess er at fiskerne blir færre og fartøyene større og mer effektive. Dette har sammenheng dels med allmenne moderniseringsprosesser i samfunnet, men også med prosesser forsterket av det institusjonelle komplekset etablert i fiskerinæringa med utgangspunkt i Råfiskloven av 1938, som ga et godt fundament for en modernisering og effektivisering også av kystfiskeriene. I etterkrigstida bidro dette til at fartøyene ble større og mer effektive, mens antallet fiskere gikk raskt nedover. Etableringen av Hovedavtalen fra 1964 var et viktig bidrag til denne prosessen (Holm, 1996).

Når denne prosessen ble forsterket fra 1970-tallet hadde dette sammenheng med overgangen til et nytt havrettsregime (1977-1983). Med kyststaten som ansvarlig forvaltningsinstans innenfor 200 mils økonomiske soner var betingelsene til stede for at ressursforvaltning (bestandskonservering og fangstoptimalisering) kunne etableres som det primære fiskeripolitiske hensyn. I løpet av 1970- og 1980-tallet ble det bygget opp en legal, organisatorisk og teknisk-vitenskapelige infrastruktur for å realisere dette hensynet (Holm, 2001). Av særlig betydning i denne sammenheng var konstruksjonen av et anvendbart vitenskapelig instrument for bestandsestimering. Med basis i ICES og VPA-metodikk ble det mulig på årlig basis å anslå størrelse og status for de kommersielt viktigste fiskebestandene, og dermed etablere et grunnlag for kunnskapsbaserte kvoteanbefalinger. Ut fra slike anbefalinger kunne kyststatene så, unilateralt eller i samarbeid med andre, fastsette bindende totalkvoter (TACs) for de enkelte fiskerier.

Det nye havrettsregimet kan i seg selv karakteriseres som en overgang fra en åpen til en lukket fiskeriallmenning. I relasjon til de tre dimensjonene i figur 1 over kan vi her notere, for det første, at det nye havrettsregimet la det politiske og legale grunnlaget for at kyststaten kunne opptre effektivt som ansvarlig forvalter av fiskeressursene innenfor et nærmere definert område (200 nautiske mil). Fordi det tok tid å etablere det praktiske apparat for å realisere kyststatens forvaltningsansvar, forble kyststane riktignok en forholdsvis diffus kollektiv aktør i noen år etter regimeskiftet. Etter hvert som de nødvendige legale og organisatoriske ressurser har kommet på plass, har mange kyststater – Norge er en av disse – etablert seg som rimelig effektive eiere og forvaltere fiskeressursene.

Denne prosessen kan beskrives – for det andre – som en gradvis sterkere institusjonalisering av ressursforvaltningshensynet. Dette er en prosess som har foregått langs mange dimensjoner. En av disse gjelder den allmenne aksept for at hardhendt ressursforvaltning noen ganger kunne være nødvendig (jfr kollapsen i bestanden av norsk vårgytende slild). En annen er ganske enkelt at et stort organisatorisk, teknisk og materielt apparat er bygd opp for ivareta ressursforvaltningshensynet, noe som i seg selv virker stabiliserende og institusjonaliserende. Et tredje er at dette hensynet er innskrevet i lovverk og at samfunnets maktapparat (politi; rettsvesen; kystvakt; fiskerioppsyn; kontrollverk, fiskesalgslag) settes systematisk inn for å beskytte dette.

1989 er et særlig viktig tidsskille i denne sammenhengen fordi dette var første gang totalkvoten for norsk-arktisk torsk ble gjort bindende for kystflåten. Når kvoten var oppfisket (18. april), ble fisket stanset. Med det begrepsapparat vi har innført kan vi si at totalkvoten (og ressursforvaltningshensynet) på dette tidspunktet hadde blitt så sterkt institusjonalisert at det tålte trykket ved å bli satt ut i livet. Mens fiskeriallmenningen i prinsippet ble lukket i 1977, var det først 12 år senere dette ble gjennomført i praksis (Apostle et al., 1998).

Vår tredje dimensjon dreier seg om hvilke aspekter ved fiskeriene det defineres rettigheter i relasjon til. Poenget her er at det nye havrettsregimet gjorde det mulig å definere rettigheter til en annen side ved fiskeressursen enn tidligere. Innen-

for det nye regimet ble de rikeste delene av havet parsellert ut i eksklusive domener der enkeltaktører (kyststater) fikk forvaltningsansvar. Et første skritt for å realisere dette ansvaret var å etablere et målesystem slik at tilgjengelige fiskeressurser kunne kvantifiseres, og deres bæregrense spesifiseres i relasjon til fangstkapasiteten. I denne prosessen forvandles fisken fra en umålt og derfor i praksis ubegrenset størrelse til et begrenset og målbart gode. Fisken i havet tar nå tydeligere form som betinget reproduktive og sårbare bestander. Satt på spissen kan vi si at havet (i fiskerimessig sammenheng) forandret karakter, fra en ugjennomtrengelig villmark til et gjennomsiktig akvarium. Med staten som eier og forvalter, er det fiskebestanden som produktiv enhet som er forvaltnings- og eiendomsobjekt. Hvis vi, i tråd med dette, sier at en med «fiskeressurser» primært refererer til «fiskebestander», vil det være rimelig uproblematisk å fastslå at fiskeressursene under dette regimet må oppfattes som «felles eiendom» forvaltet av den norske stat på vegne av kollektivet.

1990-2000. Fra ca 1990 skyter lukkeprosessen i norske fiskerier ytterligere fart. En grunn til dette, og årsaken til at 1990 velges som skjæringsdato her, er at dette er tidspunktet for innføring av fartøykvoteordningen i norsk kystfiske etter torsk. Slik det framkommer over, kan dette sees som et sluttpunkt i en langvarig lukkeprosess. For enkelte fartøysegmenter (trål, ringnot) og for noen arter (sild, torsk) hadde mange ulike lukkemekanismer vært i bruk lenge, ikke bare når det gjaldt adgangen til fisket (lisenser; konsesjoner), men også i uttaket av fisk (TACs og fartøykvoter). Introduksjonen av fartøykvoteordningen innen kystfisket etter torsk er likevel viktig, fordi dette fiskeriet politisk og symbolsk sett representerte grunnstammen i norsk fiskerinæring. Alle tidligere kvotereguleringer hadde, selv om de primært og formelt var begrunnet ut fra ressursforvaltningshensyn, hatt en viss legitimitet fordi de rettet seg mot den mer kapitalintensive havfiskeflåten. Slike tiltak var derfor i samklang med den gamle og velkjente frykten for inntrengning av utenforstående kapitalkrefter.

Når fartøykvoteordningen ble innført i kystflåten var en slik særbegrunnelse og bortforklaring ikke lenger mulig. En stod for første gang overfor de restriksjoner som kunne og måtte følge av ressursforvaltningshensynet i sin ytterste konsekvens. I stedet for utopien om den ubegrensede fiskeressurs, symbolsk forankret i Råfisklovens opprinnelseshistorie, representerte fartøykvoteordningen den praktiske konsekvens av at fiskebestander er begrensete og sårbare. Heller ikke kystflåten kunne lenger unndra seg denne erkjennelsen. Når ordningen ble innført og motstrebende akseptert, var det blant annet på grunn av erfaringene fra 18. april 1989. Når totalkvoten ble opprettholdt som bindende og markerte det faktum at fiskeriallmenningen fra nå av hadde et ressurstak, fikk det dramatiske og svært tydelige fordelingskonsekvenser innad i kystflåten. I praksis gikk dette ut over de minste fartøyene, de som tradisjonelt startet fisket sent på sesongen. For mange av disse ble fisket stengt før de hadde satt bruk i havet. Sett i dette lyset kan fartøykvoteordningen sees som en defensiv mekanisme; et svar på at fiskeriallmenningen hadde blitt en lukket, målbar og avgrenset størrelse (Holm, Raanes, & Hersoug, 1998).

Likevel var det selvsagt ikke enkelt for fiskerne og deres organisasjoner å ta inn over seg denne lærdommen. En viktig ingrediens i den pakken som ble akseptert var foruten bevaring av en (symbolsk) åpen adgang (innen gruppekvoter) for de minst aktive fartøyene, en erklæring om at fartøykvoten bare var en kriseløsning og et midlertidig tiltak. Fartøykvoteordningen har likevel blitt en permanent institusjon i norsk fiskerinæring. Vi skal nedenfor vise til noen av mekanismene som har bidratt til det. Forestillingen om at fartøykvoteordningen bare skulle være et midlertidig krisetiltak var likevel helt i tråd med grunntema i det fiskeriregimet som var i ferd med å få nådestøtet: At fiskeressursene måtte – under normale vilkår og for kystflåten – være tilgjengelig i en relativt åpen allmenning.

Introduksjonen av fartøykvoteordningen for kystflåten representerte en ytterligere bevegelse mot origo langs alle de tre rettighetsdimensjonene i figur 7.1.

Relevant sosial enhet: Mens kyststaten som eier og forvalter av bestandene stadig forblir en viktig enhet, representerer fartøykvoteordningen et viktig skritt for å gjøre kollektivet av fiskere til en mer veldefinert og slagkraftig rettighetsbærer og aktør. Fartøykvotesystemet virker organiserende ved at det skiller ut en avgrenset gruppe fiskere som rettighetshavere. I denne sammenhengen er det ikke så viktig om disse rettighetene kan betraktes som eiendom eller ikke, men at de bidrar til å omskape kollektivet av fiskere (nå definert som rettighetshavere) til en aktør med svært mye større kapasitet for kollektiv og interessedrevet handling.

Institusjonaliseringsgrad: Introduksjonen av fartøykvoter i form av formelle, individuelle rettigheter representerer et langt skritt i institusjonaliseringsgrad. Formelt kan vi nå snakke om fiskerne

som rettighetshavere, eller eiere av kvoter. Samtidig skal det tilføyes at siden disse kvotene er tidsavgrensete (årlige) rettigheter spesifisert til en TAC, så er dette ikke det samme som at ressursen selv (bestanden) har blitt privatisert. At det etableres en praksis at kvoterettigheter omsettes, dvs at den oppnår en pris når den selges sammen med et fartøy, innebærer heller ikke at den som betaler for en kvote får et sterkere rettighetskrav til det. Rettighetskravet her er ikke knyttet til selve transaksjonen mellom de to fiskere, men til at de relevante myndigheter godtar den nye fisker som rettighetshaver. Denne transaksjonen kan sammenliknes med et kjøp av et lodd, der kjøperen gambler på at myndighetene skal opptre på en bestemt måte. En slik kvotetransaksjon er nettopp karakterisert ved fravær av institusjonaliserte garantier: Hvis myndighetene av en eller annen grunn bestemmer at kvoterettigheten skal inndras, er det kjøperen som i sin helhet må bære tapet. Til dette må det likevel tilføyes at den som lider et slikt tap ikke nødvendigvis vil akseptere det godvillig. Koplet til poenget over, om at fiskerne som rettighetshavere har stor kapasitet for kollektiv handling, betyr dette at det lett vil oppstå mobilisering for å forhindre at slike tap oppstår. Mens slik mobilisering vil ha lite å hente på den juridiske arena, vil den utmerket godt kunne lykkes på den politiske arena.

Rettighetsdimensjoner: Fartøykvoter innebærer at det knyttes rettigheter til en ny dimensjon ved fiskeressursen. I tillegg til at slike rettigheter er formulert i relasjonen mellom kyststaten og fiskebestanden, innebærer fartøykvoteordningen at det etableres rettigheter i relasjonen mellom fiskeren og kvoten. Under forutsetning av at forvaltningssystemet for bestanden fungerer tilfredsstillende, for eksempel i tråd med prinsippene om bærekraftig forvaltning og ansvarlig fiske, er det forholdsvis uproblematisk å betrakte disse to dimensjonene ved fiskeressursen som atskilt fra hverandre. Dette betyr da at økt grad av individuelle rettigheter til kvotene, også når disse gjøres evige og omsettelige, ikke har direkte konsekvenser for det statlige eierskap og forvaltningsrett overfor fiskebestanden. Her må det likevel tilføyes at fordelingen av den TAC bestanden gir som årlig avkastning er en av de sentrale medier kyststaten og dermed fellesskapet kan utøve sitt forvaltningsansvar i forhold til. Selv om en derved, på formelt grunnlag, kan insistere på at privatisering av kvoter ikke innebærer privatisering av fiskebestander, vil likevel en privatisering av kvoter virke begrensende på mulighetene til å utøve de ansvar og plikter som er knyttet til ideen om fiskeressursene som «felles eiendom».

2000-2005. Det ligger utenfor mandatet til denne utredningen å gå detaljert inn i reguleringsordningene i fiskeriene i tida etter 1990. Vi kan nøye oss med å konstatere at lukkeprosessen har fortsatt både i bredde (flere fiskerier har blitt gjenstand for lukking) og i dybde (reguleringsmekanismene har blitt mer detaljerte og institusjonaliserte; jfr strukturordningene). Heller ikke de ordninger som utgjør hovedfokus for strukturutvalget, dvs strukturordningene, skal behandles utfyllende her, siden dette er en oppgave som tilligger strukturutvalget som sådan. Det som er relevant i denne sammenhengen angår det prinsipielle spørsmål om hvordan strukturordningene henger sammen med de generelle lukkeprosessene i norsk fiskerinæringa, og da særlig hvordan og i hvilken grad strukturordningen har konsekvenser for fiskeressursenes status som «felles eiendom».

Strukturordningene kan betraktes som en samling prosedyrer for regulert omfordeling av kvoterettigheter. Bakgrunnen for at disse ordningene ble konstruert og iverksatt var en voksende erkjennelse av problemstillinger knyttet til overkapasitet og uheldig kapasitetsfordeling. Dette problemet ble tydeligere mot slutten av 1990-tallet, da tilgjengeligheten av fisk i torskefiskeriene ble bedre og graden av overregulering ble redusert. I denne situasjonen ble ubalansen mellom den faktiske kapasitet (gitt en rimelig god tilgjengelighet) og tilgjengelige kvoter et mer synlig og akutt problem. Dette problemet angikk ikke bare behovet for å redusere den totale overkapasiteten i flåten, men også for å sikre en bedre balanse mellom ulike fartøyer og flåtegrupper.

Oversikt over Strukturordningene

Kondemneringsordningen

Kondemneringsordningen er en støtte til kondemndering for fartøyer under 15 m med adgang til å delta i adgangsbegrensede eller konsesjonspliktige fiskerier. Støtten utbetales fra et fond, som finansieres ved en strukturavgift av brutto fangstverdi. Avgiften gjelder all fangst som selges gjennom salgslagene, fangst som leveres i utlandet og når fisker selv overtar fangsten.

Strukturkvoter kystflåten

Ordningen med strukturkvote innebærer at kvoter i adgangsbegrensede fiskeri kan overføres til et annet fartøy. Formålet med ordningen, som gjelder Kystflåten mellom 15 og 27,99 m lengde med adgang til å delta i adgangsbegrensede fiskeri, er å utvide kvotegrunnlaget og legge til rette for økt

spesialisering for fartøyene. Betingelsen for å benytte ordningen er at det givende fartøyet skal kondemneres. Det er også en rekke andre betingelser knyttet til overføringen:

- Fartøyet som skal tildeles strukturkvote må ha adgang til å delta i samme fiskeri.
- Strukturkvotene omfatter ikke hval, sel og kongekrabbe.
- Utveksling av kvote kan bare gjøres mellom fartøy som begge har hjemmelslengde mellom 15 og 20,99 m eller mellom 21 og 27,99 m. For fiskeri med annen gruppeinndeling etter lengde kan det gjøres unntak.
- For strukturkvote av torsk, hyse og sei må begge fartøyene ha vært registrert i samme fylke i minst ett år.
- Strukturkvoten gjelder for et år av gangen.
- Kvoten som overføres avkortes med 20 %, hvor avkortingen fordeles på alle fartøyene innen reguleringsgruppen.
- Et fartøy kan ikke tildeles mer enn det dobbelte av fartøyets egen kvote som strukturkvote.

Driftsordninger kystflåten

Driftsordningene innebærer at kystflåten har adgang til å utveksle (leie) kvoter mellom fartøy. Følgende begrensninger gjelder:

- Hele kvoten må utveksles.
- Fartøyet som leier ut kvoten kan ikke delta i fiske etter samme art i eventuelle åpne reguleringsgrupper.
- Eier av fartøy som leier ut kvote kan ikke delta i fisket etter samme art i åpne reguleringsgrupper med et annet fartøy.
- Kvoter på hval, sel og kongekrabbe kan ikke utveksles.
- Overføring av kvoter kan kun gjøres mellom fartøy som begge har hjemmelslengde under 10 m, mellom 10 og 14,99 m, mellom 15 og 20,99 eller mellom 21 og 27,99 m. Det kan gjøres unntak i fiskeri som er regulert med andre størrelsesgrupper.
- For utveksling av kvote for torsk, hyse og sei må begge fartøyene ha vært registrert i samme fylke i minst ett år.
- Utvekslingen gjelder for ett kalenderår.
- Kvoten for hvert fiskeslag kan ikke leies ut mer enn tre av fem år. Imidlertid lempes det ikke på reglene i deltagerloven om at fartøy må benyttes til ervervsmessig fiske minst tre av fem år.
- Et fartøy kan ikke tildeles mer enn det dobbelte av fartøyets egen kvote gjennom driftskvoter.

Strukturkvoter havflåten

Også havfiskeflåten har adgang til å benytte en strukturkvoteordning. Formålet med ordningen er å bidra til tilpasning til ressursgrunnlaget og å bedre driftsgrunnlaget for hvert enkelt fartøy gjennom å redusere antall fartøy. Strukturkvoteordningen tillater som for kystflåten utveksling av kvoter for enkelte fiskeslag fra et fartøy til et annet, eller fra et fartøy til flere andre fartøy. Ordningen omfatter fartøyer med torsketrålkonsesjon, ringnotkonsesjon, adgang til reketrål ved Grønland, Seitrålkonsesjon, Adgang til konvensjonell over 28 m og industritrålkonsesjon. Det stilles flere vilkår for å benytte strukturkvoteordningen.

- Både givende og mottakende fartøy må ha konsesjon eller deltageradgang i det aktuelle fiskeri.
- Givende fartøy kondemneres.
- Strukturkvotene tildeles for ett år av gangen.
- For fartøy i torsketrålgruppen gjelder en del spesielle begrensninger:
- Tildeling av strukturkvote til fabrikktrålere fordrer at fartøyet som tas ut driver ombordproduksjon eller fryser fangsten om bord.
- Det kan ikke tildeles strukturkvote til fartøy registrert i Sør-Norge på grunnlag av uttak av fartøy som pr. 1.1.1996 var registrert i Nord-Norge. Forbudet gjelder ikke ombordproduserende fartøy.
- Et rederi eller sammenslutning av rederi kan ikke tildeles mer enn ni strukturkvoter.
- Det kan ikke tildeles mer enn tre kvotefaktorer, inkludert fartøyets egen kvote, til ett fartøy. Denne begrensningen gjelder det enkelte fiskeslag.

  For de enkelte fiskerier gjelder det også enkelte særskilte begrensninger.

I relasjon til diskusjonen om rettighetsstatus for fiskeressursene, medfører ikke strukturordningen endringer av stor prinsipiell betydning i forhold til vedtaket om fartøykvoter fra 1990. I relasjon til de tre dimensjonene i figur 1 innebærer likevel strukturordningene en bevegelse inn mot origo:

Når det gjelder, for det første, den sosiale enhet rettighetene er knyttet til, har strukturordningene primært betydning for kollektivet av fiskere. I den grad strukturordningene bidrar til å løse et overkapasitetsproblem, innebærer det at dette kollektivet blir mer kompakt og består av færre og sterkere aktører. En kunne kanskje også si at strukturordningene – i den grad de representerer et effektivt virkemiddel for å redusere overkapasitet – samtidig bidrar til å styrke kyststaten i ressursforvalt-

ningssammenheng. I begge tilfeller utgjør strukturordningen ikke noe prinsipielt nytt, men kan sees som en realisering og tydeliggjøring av etablerte tendenser.

Når det gjelder, for det andre, grad av rettighetenes institusjonalisering, kan en generelt si at strukturordningene også styrker denne. Strukturordningene representerer en utvikling og raffinering av de mekanismer og praksiser som skal sikre mot sentrale problemer og dysfunksjonaliteter i rettighetssystemet. En viktig måte dette skjer på er at begrensninger i og betingelser knyttet til rettigheter spesifiseres nærmere. Slik tydeliggjøring av hvordan rettighetenes grenser skal oppfattes representerer i seg selv et viktig skritt i deres institusjonalisering. I den grad de ordninger som derved etableres samtidig løser praktiske problemer og styrker rasjonaliteten i forvaltningen bidrar de til at systemet reproduseres.

Når det gjelder, for det tredje, hvilke rettighetsdimensjoner som er inkludert i relasjon til fiskeressursene, representerer strukturordningene viktige justeringer, blant annet ved at kvoterettigheter blir mer fleksible ved at de kan slås sammen, deles opp og leies ut. Samtidig blir strukturordningene en mekanisme for spesifikasjon og avgrensning av hvordan kvoterettighetene relaterer seg til svært mange dimensjoner, så som fartøyets størrelse og geografiske tilhørighet; tidsavgrensninger; relasjoner mellom ulike fiskerier; kvotekonsentrasjon; mekanismer for kvoteavkorting etc. Samlet sett representerer dermed strukturordningene et langt skritt i spesifikasjon og tydeliggjøring av kvoterettighetene langs mange dimensjoner. Som sosiale objekter er de dermed svært mye mer presist avgrensede og sofistikerte.

Samlet sett betyr dette at strukturordningene, selv om de ikke innebærer prinsipielle endringer, innebærer et markant skifte mot origo i vår figur. Siden dette samtidig er en bevegelse bort fra den åpne allmenningen, er det også forståelig at dette lett oppfattes og kritiseres som en «privatisering» og en svekkelse av myndighetenes styringsmuligheter. Men en slik oppfatning er ikke uten videre riktig, slik vi allerede har sett. Siden dette er et kjernepunkt i strukturdebatten, skal dette behandles mer inngående nedenfor.

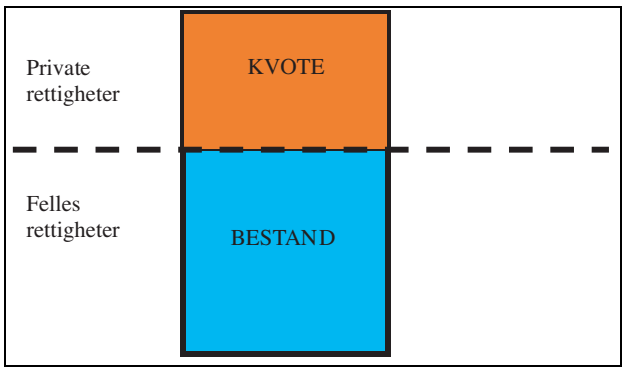
Relasjonen mellom «privatisering» og «felles eiendom»

Selv om lukkingen av allmenningen har skjedd blant annet ved at rettigheter for enkeltaktører har blitt definert og fått institusjonell beskyttelse, har de fellesskapelige rettigheter til fiskeressursene samtidig blitt formalisert og styrket. Disse to bevegelser utgjør to sider av samme sak. Spesifikasjon og avgrensning av individuelle rettigheter står her ikke i et nødvendig motsetningsforhold til fellesskapets rettigheter. Tvert om må utvikling av individuelle rettigheter oppfattes som en av de mekanismer som har blitt tatt i bruk for å realisere fellesskapets rettigheter og ansvar. En av konsekvensene av dette er selvsagt at mange som tidligere hadde adgang til allmenningen ikke lenger har det. Dette er imidlertid ikke i seg selv en indikasjon på at fellesskapets rettigheter er svekket. I den grad en slik eksklusjon er en konsekvens av at kyststaten på vegne av fellesskapet har valgt å disponere fiskeressursene på en bestemt måte, representerer dette formelt sett en styrking og tydeliggjøring av fellesskapets interesser.

Resonnementet her kan tydeliggjøres ved hjelp av figur 7.2.

I den prinsipielle drøftingen av eiendomsrettigheter over skilte jeg mellom ulike rettighetsdimensjoner ved et gitt objekt. I tråd med dette kan vi, når objektet er fiskeressurser, skille mellom bestanden på den ene siden og kvoten på den andre. Mens bestanden er definert som fiskeressursen som reproduktiv enhet, er kvoten den fiskemengden som, etter fastlagte vitenskapelige og politiske prosedyrer, gjøres tilgjengelig for fangst innen en gitt periode. Innenfor det etablerte forvaltningsregimet er, slik det framgikk i det foregående, de felles rettigheter særlig knyttet til forvaltningen av bestanden, herunder ansvaret for utforming, gjennomføring og kontroll med de prosedyrer som leder fram til fastsettelsen av en kvote. Det er kyststaten som ivaretar disse rettighetene på vegne av fellesskapet.

I den grad det i dag eksisterer private rettigheter til fiskeressursene i Norge, er disse knyttet til fisken som tas ut av bestanden, og da særlig i rela-



Figur 7.2 Relasjonen mellom private og felles rettigheter til en fiskeressurs.

sjon til den kvoten som årlig defineres for en fiskeressurs.

Skillet mellom bestanden, som de fellesskapelige rettigheter er definert i forhold til, og den årlig fastlagte kvoten, som er gjenstand for individuelle rettighetsdannelser, er i utgangspunktet en teoretisk distinksjon. I motsetning til epletrær, der det er et naturlig og tydelig skille mellom den produktive bestand, trærne, og overskuddet som kan høstes, eplene, kommer ikke fiskeressurser med et slik skille. For at forvaltning av fisk skal bli mulig, må et slik skille fastsettes og gjøres sosialt bindende. Å få til dette kan være både vanskelig og kostnadskrevende. Når en fiskebestand overbeskattes til tross for systematiske forvaltningsforsøk, slik det skjedde med Northern Cod ved Newfoundland på 1980- og 1990-tallet og 10 år senere for Nordsjøtorsk, er det nettopp denne grensen som bryter sammen.

Nå ligger den generelle diskusjonen om hvordan en slik grenselinje kan vedlikeholdes effektivt utenfor mandatet for denne utredningen (se likevel diskusjonen i neste avsnitt). For de viktigste kommersielle bestandene i norsk sammenheng kan en også si at en har lyktes forholdsvis godt med å opprettholde denne grensen. Det sentrale for denne utredningen er et annet spørsmål, nemlig i hvilken grad de forvaltningsløsningene som tas i bruk på hver side av denne grensen er avhengige av hverandre.

La meg her ta utgangspunkt i den forestilling, som verserer i debatten om strukturordningen, om at det foregår en «privatisering» av fiskeressursene, og at denne svekker disse som felles eiendom. I lys av det skillet jeg har innført mellom individuelle rettigheter til kvoter på den ene siden og felleskapelige rettigheter til fiskebestanden på den andre, kan dette tolkes som påstand om at de førstnevnte gir føringer og innskrenker de sistnevnte.

Selv om det under visse betingelser og på noen områder kan oppstå slike føringer, som vi skal se nærmere på nedenfor, er dette ikke korrekt som en generell påstand. Det er altså ikke et nødvendig motsetningsforhold mellom individuelle og felles rettigheter til en fiskeressurs. Under visse betingelser kan det tvert imot være slik at kombinasjonen av individuelle og felles rettigheter knyttet til ulike dimensjoner av ressursen styrker begge typer av rettigheter.

For det første er det slik at en effektiv felles forvaltning av bestanden er en forutsetning for å sikre de individuelle rettighetene til kvoten. Dette er særlig åpenbart når en mangelfull forvaltning fører til overbeskatning, slik at de individuelle rettighetene mister materielt innhold. Men det er samtidig, for det andre, slik at et velfungerende individuelt rettighetsregime knyttet til kvotene kan styrke fiskeressursen som felles eiendom. Dette blir særskilt tydelig når det gjelder strukturordningenes sentrale målsetting, som er å redusere overkapasitet. Slik overkapasitet generere en direkte trussel for overfiske, og skaper et kostbart kontrollproblem. I en slik situasjon kan et velfungerende regime basert på individuelle rettigheter og med gode incentiver for kapasitetstilpasning, utgjøre en viktig mekanisme for å bringe slike problemer under kontroll. I den grad dette lykkes, kan en si at individuelle rettigheter bidrar til å styrke fiskeressursen som felles eiendom.

Selv om det dermed kan være slik at «privatisering» av kvoter kan styrke fellesskapets interesser langs enkelte dimensjoner, kan dette samtidig representere føringer eller restriksjoner for forvaltning av en fiskeressurs.

«Forvaltning» versus «fordeling»

Det skille som jeg har innført mellom kvoter på den ene siden og bestanden på den andre er relevant i denne sammenhengen. Formalisering og institusjonalisering av fellesskapelige rettigheter til fiskeressursene som skjedde ved det nye havrettsregimet fokuserer ansvar for bærekraftig forvaltning, og dermed på kyststatens ansvar i relasjon til fiskebestandene. Dette betyr selvsagt ikke at fellesskapet og kyststatene gir avkall på forvaltningsmyndighet i tilknytning til anvendelse og fordeling av fiskekvotene. Tvert imot vil slike kvoter være den dominerende verdistrøm som fiskebestanden gir opphav til, og som forvaltningstiltakene skal sikre. Hvordan denne verdistrømmen best kan utnyttes og fordeles i samfunnet forblir et sentralt fiskeripolitisk spørsmål. For oversiktens skyld kan vi her skille mellom forvaltningspolitikk, hvis hensikt er optimalisering av verdistrømmen, og fordelingspolitikk, som angår distribusjon av verdistrømmen mellom verdige formål.

I utgangspunktet er det ikke sterke bindinger mellom forvaltningstiltak og fordelingstiltak slik dette er definert her. Men slike bindinger oppstår selvsagt straks en tar i bruk forvaltningsmekanismer som har sterke fordelingskonsekvenser. Det er her spørsmålet om «privatisering» og individuelle kvoterettigheter kommer inn. Slike kvoterettigheter kan, som det er anført over, være et svært viktig forvaltningsinstrument, blant annet fordi de kan utformes slik at det gir incentiver til nedbygging av overkapasitet. Samtidig vil et slik forvaltningsinstrument gi sterke føringer for myndighetenes muligheter til å drive fordelingspolitikk. Det

er fordi individuelle rettigheter, i kraft av å være rettigheter, ikke fritt kan inndras, omfordeles eller omdefineres.

Selv om et rettighetsbasert forvaltningsinstrument gir føringer for muligheten til å drive fordelingspolitikk, betyr imidlertid ikke dette nødvendigvis at styringsmulighetene innskrenkes sterkt. I første rekke betyr det at formen for politisk intervensjon endres. Mens muligheten til å styre fordelingen direkte vil svekkes, øker muligheten for styring av fordelingsprosesser og -virkninger ved utforming av rettighetssystemet, inkludert hvordan rettigheter kan overdras.

Det skal likevel tilføyes her at optimal utforming av rettighetssystemer kan være både teknisk og politisk komplisert. Teknisk er det komplisert fordi en må ivareta det doble hensynet til en effektiv forvaltningspolitikk og en god fordelingspolitikk. Politisk er det en kompliserende faktor at individuelle rettighetsregimer av den typen det her er snakk om ikke bare angår fordeling av økonomiske ressurser, men også har spesifikke konsekvenser når det gjelder fordeling av politiske ressurser.

Generelt vil kapasiteten til kollektiv handling (herunder politisk mobilisering) være mye større for grupper med felles interesser knyttet til konsentrerte og sterke interesser enn for grupper med felles interesser knyttet til distribuerte og diffuse interesser. Det er for eksempel dette som gjør at eiendomsbesittere i strandsonen som regel har stor gjennomslagskraft for sine ønsker på bekostning av allmenninteressen knyttet til fri ferdsel, til tross for at lovgivningen formelt sett favoriserer sistnevnte gruppe. Når det gjelder spørsmålet om kvoterettigheter, er dette relevant fordi etablering av slike rettigheter bidrar til å konstituere rettighetshaverne til en effektiv kollektiv aktør, med betydelig evne til å mobilisere til forsvar av sine interesser. Introduksjonen av individuelle kvoterettigheter i norsk fiske har således hatt store konsekvenser for den politiske dynamikken i norsk fiskerinæring (Holm et al., 1998). Blant annet har Norges Fiskarlag ut fra dette skiftet karakter fra en bred og samlende allmenningsorganisasjon forankret i kyst-Norge, til en mye smalere og mer effektiv interesseorganisasjon forankret i redernes og kvoteinnehavernes interesser. I noen sammenhenger innebærer dette at de gamle og institusjonaliserte interessekonflikter, mellom havfiske og kystfiske og mellom nord og sør, svekkes til fordel for en klar felles interesse i forsvar for og institusjonalisering av de felles interesser som kvoteinnehavere (Christensen & Hallenstvedt, 2005).

Når fiskerne rekonstitueres som interessegruppe og blir kvotehavere, inntar de kollektivt en posisjon der de har sterke og legitime interesser i å opprettholde stabile rammebetingelser for sin økonomiske virksomhet, herunder at rettighetsregimet konsolideres og styrkes. En slik gruppe vil ha betydelig kapasitet til politisk mobilisering mot forslag som truer deres interesser. Når det fra noen observatører har blitt hevdet at «toget er gått» i ressurspolitikken (Hersoug, 2005), er dette ikke primært fordi eksisterende ordninger er juridisk og konstitusjonelt bindende, men fordi det individuelle rettighetsregimet setter i gang en dynamikk som skifter politiske ressurser til fordel for de aktørgrupper som oppnår de viktigste økonomiske rettigheter.

Overgangen til et individuelt rettighetsregime skaper dermed en situasjon der frihetsgradene til å drive fordelingspolitikk blir svært mindre enn tidligere. Fordi rettighetene til kvoten virker så sterkt konstituerende for fiskerne både som økonomisk og politisk interessegruppe, vil forvaltningsgrep som kommer i berøring med dette lett bli omstridt.

Som nevnt over, vil dette blant annet sette sterke restriksjoner på hvilke fordelingspolitiske virkemidler en kan ta i bruk. I stedet for direkte fordeling og omfordeling, må fordelingshensynene i større grad bygges inn i rettighetsregimet. Jeg kommer tilbake til dette i avsnittet om virkemidler til slutt i denne utredningen.

... og endestasjonen er?

Et hovedpremiss i argumentet over er at individuelle rettighetsregimer har politiske egenskaper som gjør dem til selvforsterkende institusjoner. Dette er utvilsomt en av grunnene til at mange frykter dem, og at debatten om dem preges av snøballer som ruller, enveiskjørte gater og tog som har forlatt stasjoner. Den betydelige mobiliseringen mot denne utviklinga antyder i seg selv at disse metaforene kanskje ikke er helt treffende. Foreløpig er fiskeressursene rimelig godt sikret som felles eiendom, og muligheten til å stanse og eventuelt reversere utviklinga i retning av privatisering av kvotene er til stede dersom det finnes politisk vilje til det.

I stedet for å gå videre inn i denne diskusjonen, som uansett ville bli spekulativ, skal jeg nevne to momenter der det er særlig grunn til å tro at et individuelt rettighetsregime for kvotene kan gi føringer for den framtidige utviklinga av forvaltningsregimet.

For det første kan et individuelt kvoteregime av den typen vi her snakker om bidra til å sementere

et bestemt ressursforvaltningsregime og dermed sinke nødvendige reformer. Slik vi har sett over, er etablering av individuelle rettigheter knyttet spesifikt til et TAC-regime og til en forvaltningsform der enkeltbestander er den dominerende forvaltningsenhet. Dette regimet er under internasjonalt press, og mye tyder på at framtidas forvaltning vil legge større vekt på økosystemet som forvaltningsenhet og på andre reguleringsinstrumenter enn fiskekvoter (innsatsreguleringer, marine verneområder). En sterk institusjonalisering av rettigheter knyttet til TAC-andeler, vil da kunne stå i vegen for en slik reform, omtrent slik relativ stabilitet har bidratt til å sementere EUs ressurspolitikk.

For det andre representerer et individuelt kvoteregime en aksept av at kommersiell fangst i konvensjonell forstand utgjør den primære samfunnsmessige interessen knyttet til havets ressurser. Særlig på grunn av egenskapene til slike rettigheter som mobiliseringsgrunnlag på den offentlige og politiske arena, vil denne aksepten ha en tendens til å dominere over alternative og i utgangspunktet like høyverdige interesser knyttet til havet og dets ressurser. I den grad fiskerne som kvoteeiere oppnår definisjonsmakt, og framstår som de primære interessenter i relasjon til fiskeressursene, er det lite som beskytter mot at kvoteeierne kollektivt overtar eierskapsansvaret for fiskebestandene. Argumentet her vil kunne være omtrent slik: Hvis det likevel er kvoteeierne som disponerer de verdier bestanden gir opphav, hvorfor skal de ikke også forvalte selve bestanden?

Med utgangspunkt i en bred definisjon av fiskeressursene, som en verdi i seg selv, som del av en mangfoldig natur, som kilde til opplevelse og rekreasjon, er det selvsagt enkelt å forsvare felleskapets forvaltningsansvar. Det er dersom fangstinteressene knyttet til fiskeressursen oppnår en posisjon – for eksempel innenfor rammen av et individuelt rettighetsregime – der andre verdier enn de økonomiske kommer i bakgrunnen, at et slik forsvar kan bli vanskelig.

Er kvoterettigheter å betrakte som eiendom?

Slik det framgår av beskrivelsen foran, representerer fartøykvoteordningen at private rettigheter defineres i relasjon til fiskeressursene. Dette betyr ikke at fiskeressursen som sådan har blitt privat eiendom, i hvert fall hvis en med «ressurs» her mener fiskebestanden som reproduserbar biologisk enhet.

Et annet spørsmål er om fiskekvoten som sådan kan betraktes som eiendom. Dette er et juridisk spørsmål som faller utenfor mandatet til denne utredningen. Jeg vil likevel anføre her at slike kvoter i dagens norske rettighetssystem, selv om de har blitt gitt en sterkere institusjonell beskyttelse, ikke med rimelighet kan oppfattes som eiendom i konvensjonell forstand. Til det er de for tett innvevd i kontinuerlig offentlige forvaltningsbeslutninger, og for mange betingelser er knyttet til deres realisering. Selv om «kvoterettigheten» som sådan er rimelig godt sikret, er dens forbindelse til materielle verder (realisert fangst av fisk) for løs til at det er naturlig å snakke om eiendom. Når en anvender begrepet om eiendom er det vanligvis en mye tettere kopling mellom rettigheten og objektet. Det er først når rettigheten på denne måte oppfattes som innskrevet i objektet, at en vanligvis snakker om eiendom. Slik er det neppe når det gjelder fiskekvoter.

Når det gjelder den praksisen som har oppstått, og som strukturordningene delvis griper reguleerende inn i, med at kvoter omsettes og får en pris når fartøyer skifter hånd, kan ikke dette tas til inntekt for at kvotene er å betrakte som eiendom. Slik det er anført over, er det ikke etablert institusjonell beskyttelse for slike transaksjoner, og de sanksjoneres ikke av myndighetene. At en aktør som har betalt for en kvote dermed vil kunne oppfatte dette som sin eiendom er en annen sak. Dersom denne praksisen får fortsette og omfatter mange, vil dette i seg selv ha en viss rettsskapende kraft, særlig hvis en slik praksis ikke settes under press.

Lukking og legitimitet

Drøftingen over kan danne grunnlag for en måte å besvare den problemstilling Strukturutvalgets mandat reiser, nemlig om forholdet mellom «privatisering» på den ene siden og sikring av fiskeressursene som «felles eiendom» på den andre. Et hovedpoeng har vært at det ikke er noen absolutt og nødvendig motsetning mellom privatisering og felles eiendom. Tvert imot vil det være slik at lukkeprosessene har bidratt til styrking av de individuelle rettigheter i fisket (kvoterettigheter) samtidig som at fellesskapets rettigheter er styrket, i hvert fall langs noen dimensjoner (særlig kyststatens rettigheter knyttet til forvaltning av fiskebestander som betinget fornybare ressurser).

Dette utgjør likevel ikke et fyllestgjørende svar på de problemstillinger og hensyn Strukturutvalgets mandat springer ut fra, som angår privatiseringstendensene i fiskeriene mer allment og en ambisjon om å legge grunnlaget for en politikk med bred legitimitet i næring og samfunn. I dette avsnittet skal jeg derfor fjerne meg litt fra spørsmålet om dannelsen av formelle rettigheter til fiske-

ressursene, og i stedet rette oppmerksomheten mot det mer generelle spørsmålet som angår den sosiale fordeling av de verdier fiskeriene produserer. I dette perspektivet angår spørsmålet om «privatisering» ikke primært eiendomsstatusen til fiskeressursene, men den sosiale lokalisering av verdistrømmene i fiskeriene. Fiskeriene privatiseres i den grad kontrollen av slike verdistrømmer i praksis konsentreres på private hender.

I den offentlige debatt omkring strukturordningene og privatiseringstendensene i næringa er det særlig denne siden av saken som har stått i fokus. Et eksempel på dette kan være oppslaget i Nordlys 18.mai 2006, skrevet av journalist Skjalg Fjellheim. En sentral påstand, som angir tonen og harmen som preger debatten, er denne:

> «På vegne av oss alle er kystfolkets felles eiendom gitt vekk til en håndfull rederier og skippere.»

Dette følges opp av påstanden om at det er «vel dokumentert at noe i overkant av 100 personer eller selskaper kontrollerer halvparten av de norske fiskeressursene.» (Fjellheim, Nordlys 18. mai 2006: s 2).

Slike oppfatninger vil, slik det er argumentert over, være misvisende hvis «gitt bort» og «kontrollerer» over betyr at eiendomsrettigheter er etablert, og at objektet for disse rettighetene, «fiskeressurser» refererer til fiskebestandene som reproduktive enheter. Påstanden gir større mening hvis en i stedet tolker den løsere, om en sterk konsentrasjon (100 personer eller selskaper) av den praktiske kontroll med verdiene som årlig tas opp av havet, gir påstanden mening.

I utgangspunktet er det all grunn til å anta at det har skjedd en slik konsentrasjon, selv om jeg ikke kan gå god for det tallet som her antydes. Poenget i det følgende er likevel ikke å undersøke om dette faktisk stemmer eller ikke. I stedet skal jeg ta utgangspunkt i at det i løpet av de siste årene har skjedd en betydelig konsentrasjon av kontrollen med verdistrømmende i norsk fiskerinæring, og at strukturordningene kan ha bidratt til dette. Det er denne konsentrasjonstendensen som det refereres til under betegnelsen «privatisering», og som av mange oppfattes som en problematisk og illegitim. Det sentrale spørsmålet som drøftes vil være hvorfor slik privatisering oppfattes som illegitimt av mange.

I løpet av siste halvdel av det 20. århundre skjedde det en fundamental omveltning i norsk fiskerinæring. Denne hadde sammenheng med introduksjonen av det nye havrettsregimet, som i norsk fiskerinæring innebar at ressursforvaltningshensynet ble gjort til det primære næringspolitiske hensyn. Inntil denne omveltningen hadde helt andre hensyn og verdier vært dominerende i norsk fiskerisektor. Selv om fiskeriene, som andre næringer, alltid vil være en miks av ulike interesser, synspunkter og verdier, var et av de sentrale hensynene at fiskeriene skulle være av og for kystens folk.

«Kystens folk», eller «kystfolket» som Fjellheim refererer til i sitatet over, skal her ikke forståes som summen av de som faktisk bor på kysten. I stedet er «kystfolket» et kulturelt og politisk ladet begrep med sterk institusjonell forankring i fiskerinæringa. Den selveiende kystfisker er den sentrale figur, for ikke å si «ikon», i dette bildet. Slik jeg har framhevet i tidligere arbeider, kan store deler av det institusjonelle byggverket i norsk fiskerinæring inntil 1980-tallet forståes som et «hjem» for, og en forskansning til forsvar av kystfiskeren (Holm, 1996).

Det vil i denne sammenhengen føre for langt å gi en full kulturhistorisk og næringsmessig redegjørelse for framveksten til «kystfiskeren» i denne forstand. I kortform kan dens opprinnelse spores tilbake til Trollfjordslaget, og den oppnådde viktige institusjonelle ankerfester med Trålerloven og Råfiskloven på 1930-tallet, Lov om Eiendomsrett under krigen og Hovedavtalen fra 1964. Et av de sentrale hensyn bak denne prosessen gjaldt hvordan kystens folk, representert ved den alminnelige selveiende kystfisker, kunne beskyttes mot overgrep og utnytting fra eksterne krefter, enten dette var griske handelsmenn og spekulanter, fjerne markedskrefter eller pågående industrikapitalister.

For å antyde hvor fullastet «kystfiskeren» er av mening, og hvorfor den kunne gi opphav til en så sterk institusjonalisering, kan en ta utgangspunkt i en sammenlikning med «den norske bondens» betydning i norsk samfunnsliv. Det må selvsagt straks tilføyes her at mens bonden står i sentrum av det norske samfunn, og utgjør nasjonalstatens kulturelle og politiske fundament, representerer fiskeren den politiske og kulturell utkant, og inntar som sådan til en viss grad en kritisk og avventende posisjon til sentrum. Dette følger ikke bare av fiskerens plassering i den geografiske utkant, men er en integrert del av den «åpne» kystkulturen. Et tilfang til dette kan forståes med utgangspunkt i mekaniseringa av landbruket på 1800-tallet. Som en konsekvens av dette sank arbeidskraftbehovet på bygdene. En flyttestrøm gikk til fabrikkene i byene. En annen flyttestrøm gikk til Amerika. En tredje flyttestrøm gikk til kysten og fiskeriene. Satt på spissen kan en si at kystfolket er Norges (fattige) amerikanere; det er de som ikke ville under-

legge seg industrikapitalismens disiplin, men ikke hadde råd til å dra til Amerika. De kunne dra til kysten nettopp fordi det var relativt åpen adgang til fiskeressursene; akkurat som den åpne «frontier» i det ville vesten, var havet og fisken en åpen allmenning som kunne ta imot de som hadde blitt marginalisert og stengt ute fra landbruket.

Når nordlendinger feirer seg selv som åpne og gjestfrie, i motsetning til de høflig avmålte østlendinger, kan dette knapt tolkes bokstavelig. I stedet kan det leses som en kulturhistorisk referanse til hvordan den åpne allmenningen har vært konstituerende for kystens kultur og selvforståelse, og hvordan denne reproduseres i kontrast til det dominerende og lukkede sør. Kystfiskeren og fiskarbonden står fram som bærere av denne selvforståelse, og blir dermed sentralfigurer i kystkulturen.

Kystfiskeren i denne forstand er dermed ikke bare forankret i et sterkt institusjonalisert næringssystem, men er også en bærer av kystkulturens identitet og historiske ankerfeste. Ved dette representerer kystfiskeren et stort mobiliseringspotensiale. Når kystfiskeren trues, kan det utløse betydelige politiske og sosiale krefter. I denne sammenheng er det relevant å nevne EU-kampene, hvis utfall kan forklares nettopp fordi kystfiskeren, og dermed kystbefolkningen, kunne mobiliseres utvetydig på NEI-sida.

Kystfiskeren i denne forstand representerer selvsagt et viktig omdreiningspunkt også i striden om strukturordningene. Årtier av akkumulert politisk retorikk og kulturell bagasje hentes opp igjen og gis ny kraft i bekymringen om privatisering av fiskeriene. Akkurat som forestillingen om invasjon av europeiske storträlere i fjæresteinene i 1972, utløser påstander om privatisering og lukking av fiskeriene dyptfølt harme i kystfolkets sjel. Debatten om fiskekvoter blir dermed et spørsmål som engasjerer langt utover fiskernes rekker.

Med utgangspunkt i denne analysen kan en lettere forstå hvorfor strukturdebatten blir opphetet og polarisert. Det er ikke bare slik at denne debatten er en arena der mange av deltakerne kommer med sterke og verdiladede standpunkter. I tillegg blir debatten preget av at de sentrale ord og vendinger – som tilsynelatende er felles begreper som allmenning, eiendom, lukking, kvote, privatisering – henter sin mening innenfor svært ulike diskursive felt.

På den ene siden refererer den til ressursforvaltningshensynet, der spørsmålet om eiendomsrettigheter til fiskeressursene i en forholdsvis smal, teknisk betydning står sentralt. Her er etablering av individuelle rettigheter («privatisering») et særdeles effektivt forvaltningsinstrument for å realisere en sentral verdi, nemlig effektiv beskyttelse og utnyttelse av en felles ressurs.

På den andre siden aktiviserer strukturdebatten den velkjente frykten for kapitalistisk invasjon i og overtakelse av fiskeriene. Her overskygges ideen om rettighetsdannelse som teknisk forvaltningsinstrument av en rettferdig harme over at kystens helteskikkelse og fanebærer, kysfiskeren, stenges ute av allmenningen. Kysten er ikke lenger åpen; kystfolket frarøves sitt selvbilde som imøtekommende og gjestfrie. Satt på spissen kunne en kanskje si: Hvis fisken privatiseres, blir vi alle til østlendinger og Norge kunne like godt gå inn EU.

Det er slik vi må forstå bakgrunnen for at Fjellheim sier at: «På vegne av oss alle er kystfolkets felles eiendom gitt vekk til en håndfull rederier og skippere.» Problemet her er ikke bare at «kystfolket» har mistet tilgangen til det som en gang var en kilde til arbeidsplasser og levebrød, men at det kulturelle fundamentet for kystkulturen står på spill. I tillegg kommer det at de som nå disponerer disse verdiene ikke lengre oppfattes som representanter for «kystfolket.» I kraft av sine nye privilegier er rederne og skipperne ikke lengre å betrakte som «kystfiskere», men kommer til å likne mer og mer på kystfiskerens tradisjonelle fiende. De «hundre personer eller selskaper» som nå dominerer fiskeriene har mer til felles med kapitalister som Kjell Inge Røkke og John Fredriksen enn med fiskarbonden og den selveiende kystfisker. I dette lyset kan strukturdebatten forståes som en refleksjon av fiskerienes hamskifte. De som stadig identifiserer seg med og snakker på vegne av kystens småkårsfolk, ser utviklingen i fiskeriene som et «klassesvik». Satt på spissen kan vi kanskje si at fiskerne, som tidligere har representert allmuen og stått i opposisjon til kapitalistene og øvrigheta, har nå skiftet side og selv blitt til kapitalister og utbyttere.

Virkemidler for å sikre fiskeressursene som felles eiendom

Den holdningen man inntar til de endringsprosesser som er beskrevet over vil selvsagt være avhengig av ens generelle verdistandpunkt og politiske tilhørighet. Som sådan er dette et politisk spørsmål som ligger utenfor rammen denne utredningen. Fordi debatten, slik det er argumentert over, har tilfang fra svært ulike diskursive felt, og dermed til en viss grad er preget av at deltakerne snakker forbi hverandre, er det likevel mulig det kan finnes et noe større rom for kompromisser enn frontene gir inntrykk av.

En måte å nærme seg dette er å undersøke i hvilken grad hensynet til, på den ene siden, en rasjonell forvaltning av fiskebestandene, der privatisering av kvoter utgjør viktig sett av virkemidler, i noen grad kan frigjøres fra spørsmålet om hvem fiskeriene er til for og hvilke verdier de skal tjene på den andre. Antakelsen her er at et tydeligere og mer systematisk skille mellom disse to sidene – forankret i to ulike næringsformasjoner og diskursive felt – vil kunne gjøre det enklere å forstå noen av de hardeste kontroversene i norsk fiskerinæringa, og til en viss grad bidra til å rydde bort enkelte misforståelser. En slik tydeliggjøring kan også forhindre at sentrale verdivalg for næringa foretas implisitt og som bieffekt av et forsøk på teknisk-rasjonell ressursforvaltning.

I det følgende forsøker jeg å vise hvordan ulike strukturpolitiske virkemidler kan gjøres relevant i denne sammenhengen. I motsetning til struktutvalget selv, som har som del av sitt mandat å være pragmatisk og realistisk i sine forslag, er mitt anliggende i det følgende å få fram de prinsipielle sidene av saken. I lys av dette vil mange av forslagene jeg drøfter bli oppfattet som urealistiske og kanskje naive.

Tiltak som sikrer fiskebestandene som felles eiendom

Jeg har ovenfor insistert på betydningen av skillet mellom bestanden, den reproduktive enhet, på den ene siden og kvoten, overskuddet som disponeres til fangst på den andre. Videre har jeg hevdet at bestanden status som felles eiendom er rimelig godt sikret. Likevel vil dette i framtida til være avhengig av at forvaltningen lykkes, slik at bestanden ikke overbeskattes og fortsetter å produsere overskudd som kan fangstes. I lys av de politiske ressurser som følger av et individuelt rettighetsregime, er det også nødvendig å etablere mekanismer som er i stand til effektivt å forsvare fiskeressursenes status som felles eiendom.

Ut fra dette kan følgende tiltak vurderes:

Tiltak for å gi fiskeressursenes sterkere og mer eksplisitt lovbeskyttelse som felles eiendom. En del av dette vil være en tydeligere avveining av hvordan kvotehavernes rettigheter må vike i den grad de står i motsetning til fiskeressursens status som felles eiendom og det ansvar som følger av dette.

Opprustning av ressursforvaltningsinstitusjonen. Motsetningen mellom individuelle rettigheter til kvoten og felles rettigheter til bestanden vil særlig bli akutt dersom bestanden trues. Fiskeressursens status som felles eiendom avhenger derfor av at ressursforvaltningsinstitusjonen er legitim og fungerer effektivt. Generelt vil selvsagt vedlikehold og oppgradering av alle forvaltningsfunksjoner ha betydning her. Likevel skal det påpekes at en fornuftig kapasitetstilpasning generelt vil redusere trykket på alle forvaltningsfunksjoner.

Introduksjon av ressursavgift. En ressursavgift innebærer en institusjonalisering av fellesskapets eierskap til ressursen, samtidig som det styrker og institusjonaliserer kvotehavernes rettigheter overfor fellesskapet. Dette er to sider av samme sak. Hvilke av de to interesser (fellesskap vs kvotehaver) som kommer best ut her er vanskelig å si generelt; dette vil i stor grad avhenge av hvordan avgiftens spesifikke utforming. Det kan likevel anføres her at en ressursavgift, slik at fiskerne betaler økonomisk kompensasjon til staten for bruken av ressursen, er en markering av at ressursen tilhører fellesskapet. Rent symbolsk vil dette kunne oppnås ved en avgift som i liten grad reflekterer verdien av den fisken som høstes. Likevel vil fellesskapets rettigheter til ressursen være mye sterkere markert ved et prisinstrument som sikrer at fiskerne må betale i relasjon til den faktiske verdien av fangsten. En årlig kvoteauksjon vil for eksempel representere en institusjonell løsning som sikrer dette effektivt.

Permanent verdikommisjon for havets ressurser. Slik det er påpekt har individuelle rettighetsregimer en tendens til å skape tette og effektive interessegrupper. I fiskerisammenheng er det dermed en fare for at kvotehaverne kommer i en posisjon der de oppnår definisjonsmakt i forhold til mer diffuse og fragmenterte interessegrupper, for eksempel de som er opptatt av hensynet til et rikt og rent hav i seg selv, biodiversitet, eller hensynet til havet som kilde til rekreasjon og kontemplasjon. I en slik sammenheng vil en kunne gi allmenninteressene – som her er en samlebetegnelse for diffuse interesser som deles av brede lag – særskilt adgang til offentlige beslutningsprosesser. En mulighet som kan vurderes her er etablering av en permanent havressurskommisjon, dvs en bredt sammensatt verdikommisjon som vurderer avveiningen mellom ulike verdier i forvaltningen av fiskeressursene.

Tiltak som påvirker fordeling av verdistrømmene i fiskeriene

Slik det er argumentert for over er et viktig legitimitetsproblem i strukturpolitikken ikke nødvendigvis anvendelsen av individuelle rettigheter i seg selv, men at disse i praksis har ført til en sterk konsentrasjon av kontrollen med verdistrømmen i

næringa. En viss konsentrasjon over tid er selvsagt forventet og nødvendig for at fiskeriene skal kunne produsere trygge og lønnsomme arbeidsplasser og samtidig fungere som effektiv leverandør av høykvalitets fisk til landindustrien. Innenfor rammen av dette er det likevel et visst rom for en annen fordelingspolitikk. Ved en flåtepolitikk som favoriserte mindre kystfiskefartøyer ville for eksempel langt mindre av verdiene i næringa bindes opp i kapitalkostnader, og fiskeriene kunne gi rom til et større antall arbeidsplasser. I stedet for et fåtall storredere, kunne en dermed vedlikeholde en fiskertype med sterk legitimitet på kysten, den selveiende kystfisker. En slik politikk ville selvsagt være problematisk hvis den ble realisert ved hjelp av direkte styringstiltak og paragrafbåter. Det er imidlertid ingenting i vegen for at den kunne gjennomføres ved hjelp av en langsiktig strukturpolitikk og incentivmidler.

I denne sammenheng er det aktuelt å nevne hensynet til å opprettholde en «moderne, variert og lønnsom flåte», som er et av kriteriene som er angitt for evaluering av strukturtiltakene. Hensynet til en variert eller differensiert flåte inngår i standard-settet av målsettinger for norsk fiskerinæring. Dette er en arv fra en tid da det var sterk polarisering mellom kystfiskeflåte og havfiskeflåte samt mellom nord og sør i norsk fiskerinæring. I så måte er formuleringen om å opprettholde en variert flåte et fredsforslag og kompromiss, som forplikter alle parter til å anerkjenne at de andre gruppene også har en legitim plass i næringa. Selv om mange av de gamle interessemotsetninger stadig gjør seg gjeldende, vil jeg hevde at de ikke lenger er like påtrengende, og at tiden er moden for å legge slike slagord bort. Dette er blant annet fordi flåtegrupper ikke lengre er like sterke interessemarkører i fiskerinæringa. Dels skyldes dette tekniske endringer; dels kommer det av at introduksjonen av individuelle kvoterettigheter har konstituert sterke interessefellesskap på tvers av flåtegrupper og geografiske skillelinjer. Innenfor rammen av en langsiktig strukturpolitikk, er det dermed lite hensiktsmessig å knytte strukturpolitikk opp til en differensiert flåtestruktur. En slik målsetting er i dag lite relevant som kompromiss. I tillegg begrenser den muligheten for å anvende flåtestrukturen som et næringspolitisk virkemiddel.

Ut fra dette kan følgende tiltak vurderes:
Kvoteordninger som inviterer til fordeling av kvoter på flere og mindre fartøyer og inneholder gode incentiver for småskaladrift.

Kondemneringsordninger og andre incentiver for kapasitetstilpasning.

Incentiver for bedre råstoffutnyttelse. Dette gjelder ikke bare utvikling av bedre systemer for kvalitetssikring (inkludert levendefangst) og ivaretakelse av biprodukter, utnyttelse av ukonvensjonelle arter etc. I tillegg må en legge til rette for nye produktformer, som for eksempel anvendelse av kvoter til turistfiske.

Hjemfallsrett for kvoter. Ordninger der kvoter etter en viss tid tilbakeføres til fellesskapet og refordeles, åpner et rom for rutinemessig politisk styring av kvotefordeling i næringa. Slike mekanismer må likevel designes slik at usikkerheten for kvotehaverne minimeres.

Kvoteauksjoner. En auksjonsmekanisme vil gi store muligheter for prisdifferensiering mellom ulike typer av kjøpere, og vil dermed ha betydelig potensiale for å utøve fordelingspolitikk.

Omsettelige kvoter. Et system med institusjonaliserte eiendomsrettigheter til kvoter og organisert kvoteomsetning gir store muligheter for å drive en effektiv fordelingspolitikk. Det er en utbredt misforståelse at omsettelige kvoter med nødvendighet betyr politikkens abdikasjon og kapitalkreftenes frie spill. Slik kan det selvsagt være – hvis det angjeldende marked er organisert med frikonkurransemarkedet som modell. I praksis vil en imidlertid kunne konstruere omsetningssystemer som effektivt kan realisere ulike fordelingsmål, inkludert en differensiert småskalastruktur i fiskeriene.

Regionaliseringstiltak

Slik det er argumentert over, bidro det nye havrettsregimet til å forankre forvaltningsretten av fiskeressursene til kyststaten. I den grad ressursene (bestanden) er en felles eiendom, er det kyststaten som disponerer denne. I den grad det oppstår legitimitetsproblemer knyttet til denne kyststatens disposisjoner, kunne en tenke seg at (deler av) forvaltningen av de felles interesser overføres til fellesskap som har sterkere legitimitet på kysten. Et nærliggende eksempel fra et annet felt er her overføringen av forvaltningsansvaret for statens grunn i Finnmark til et regionalt organ (Finnmarkseiendom).

Regionalisering er i seg selv et tiltak som kan imøtekomme hensynet til å «sikre aktivitet langs hele kysten», som er det tredje av evalueringskriteriene for Strukturutvalget. Hvis det med «aktivitet» her ikke refererer til forvaltningsoppgaver, men primært fisket selv, vil slik regionalisering ikke uten videre føre fram. Uansett hvor forvaltningsansvaret ligger, vil størrelsen på denne aktiviteten

avhenge av den fordelingspolitikk som føres, og denne vil i stor grad fastlegges sentralt.

Ut fra dette kan følgende tiltak vurderes:
Overføring av forvaltningsmyndighet og -funksjoner til regionale myndigheter (fylkene, de nye regionene). Dette kan selvsagt gjøres på mange måter. Et overordnet hensyn er selvsagt at en ikke går for langt her, slik at felles fiskeressurser blir til lokale monopoler. En mild form for regionalisering kan imidlertid både skape større oppmerksomhet rundt og mulighet for regulering av regionale omfordelingsprosesser. Dessuten vil en geografisk basert forvaltning gi rom for en bredere samfunnsmessig forankring enn den funksjonelle og sektorbaserte forvaltning, som i særlig grad er bundet til de kommersielle fangsinteresser.

En regionalisering av forvaltningsansvar og funksjoner kan også skje ved at en aktiviserer eksisterende næringsorganisasjoner. For eksempel kunne man tenke seg at fiskernes salgslag kunne ivareta visse funksjoner, for eksempel på linje med POenes rolle i UK. En slik løsning vil imidlertid neppe ha sterk legitimitet utenfor fiskerinæringa uten at en sikrer en solid samfunnsmessig verdiforankring.

Referanser

Apostle, R., Barrett, G., Holm, P., Jentoft, S., Mazany, L., McCay, B. J., & Mikalsen, K. H. 1998. *Community, State and Market on the North Atlantic Rim.* Toronto: University of Toronto Press.

Brox, O. 1990. The Common Property Theory: Epistemological Status and Analytical Utility. *Human Organizaton,* 49(3): 227-235.

Christensen, P., & Hallenstvedt, A. 2005. *I Kamp Om Havets Verdier : Norges Fiskarlags Historie.* Trondhjem: Laget.

Gordon, H. S. 1954. The Economic Theory of a Common Property Resource: The Fishery. *Journal of Political Economy,* 62(2): 124-142.

Hallenstvedt, A. 1982. *Med Lov Og Organisasjon.* Tromsø: Universitetsforlaget.

Hardin, G. 1968. The Tragedy of the Commons. *Science,* 162: 1243-1248.

Hersoug, B. 2005. *Closing the Commons : Norwegian Fisheries from Open Access to Private Property.* Delft: Eburon.

Holm, P. 1996. Kan Torsken Temmes? Moderniseringsprosesser I Norsk Fiskerinæring 1935-1995. In E. O. Eriksen (Ed.), *Det Nye Nord-Norge:Avhengighet Og Modernisering I Nord:* 109-142. Bergen: Fagbokforlaget.

Holm, P. 2001. *The Invisible Revolution: The Construction of Institutional Change in the Fisheries.* Unpublished Ph.D., University of Tromso, Tromso.

Holm, P., Hersoug, B., & Raanes, S. A. 2000. Revisiting Lofoten: Co-Managing Fish Stocks or Fishing Space? *Human Organizaton,* 59(3): 353-364.

Holm, P., Raanes, S. A., & Hersoug, B. 1998. Political Attributes of Rights-Based Management Systems: The Case of Individual Vesel Quotas in the Norwegian Coastal Cod Fishery. In D. Symes (Ed.), *Proerty Rights and Regulatory Systems in the Fisheries:* 113-126. Oxford: Fishing News Books.

Jentoft, S. 1989. Fisheries Co-Management - Delegating Government Responsibility to Fishermens Organizations. *Marine Policy,* 13(2): 137-154.

Jentoft, S., & Kristoffersen, T. 1989. Fishermens Co-Management - the Case of the Lofoten Fishery. *Human Organizaton,* 48(4): 355-365.

McCay, B. J., & Acheson, J. M. (Eds.). 1987. *The Question of the Commons: The Culture and Ecology of Communal Resources.* Tucson, Ariz.: University of Arizona Press.

Ostrom, E. 1990. *Governing the Commons.* Cambridge: Cambridge University Press.

Vedlegg 8

Brev til Fiskeri- og kystdepartementet av 31. januar 2006 fra Strukturutvalget

Vedr. presisering av mandatet for strukturutvalget

Det vises til mandatet for strukturutvalget. Utvalget gjennomførte sitt første møte i Tromsø 26.-27. januar d.å. Under gjennomgang av mandatet kom det fram to punkter hvor det er ønskelig med en nærmere avklaring fra Fiskeri- og kystdepartementet.

Det er ønskelig med en presisering av i hvilken grad utvalget skal legge til grunn at den eksisterende fordelingen av totalkvotene mellom hav- og kystflåten, samt den interne fordelingen mellom hver av de eksisterende reguleringsgruppene, skal ligge fast også i de framtidige ordninger.

Dette har betydning i forhold til hvor bredt utvalget skal arbeide med framtidige løsninger, noe som blant annet påvirker framdriften.

Utvalget ønsker også at FKD avklarer det juridiske handlingsrommet som finnes i forhold til konsekvensene av eksisterende og tidligere innførte strukturordninger.

I denne sammenheng er det viktig for utvalgets arbeid å få klarlagt de juridiske konsekvensen av å reversere tidligere innførte ordninger som for eksempel å innføre tidsavgrensing når kvoter tidligere er tildelt tidsuavgrenset. Tilsvarende ønsker vi belyst konsekvensen ved å etablere et tak på antall rettigheter som er lavere enn det taket som eksisterer i dag.

Sentralt i denne vurderingen vil være hva man eventuelt kan gjøre i forhold til aktører som allerede har benyttet ordningene. Dette vil blant annet ha konsekvenser i forhold til om man vil få fartøy med svært ulike rammebetingelser hvis allerede innførte strukturordninger blir endret.

Vi tillater oss å be FKD avklare disse forholdene så raskt som mulig. Av hensyn til utvalgets arbeid, er det svært viktig å ha en avklaring på det første punktet innen vårt neste møte som er 23. februar.

Undertegnede står til disposisjon hvis det er behov for utfyllende opplysninger.

Med vennlig hilsen

Trygve Myrvang
Leder av strukturutvalget

Vedlegg 9

Svar fra Fiskeri- og kystdepartementet

Presisering av mandatet for strukturutvalget

Jeg viser til Deres henvendelse datert 31. januar 2006, hvor det etterspørres en presisering av strukturutvalgets mandat.

Utvalget ønsker en presisering av hvorvidt dagens ressursfordeling mellom kyst- og havfiskeflåten, og mellom de enkelte fartøygrupper skal legges til grunn. Jeg har ved flere tidligere anledninger gitt uttrykk for at fordelinga mellom kyst og hav og mellom fartøygruppene vil ligge fast. Forøvrig viser jeg til utredningsmandatets formuleringer på side 3 om at *«dersom utvalget ser behov for det, kan det også utrede andre problemstillinger knyttet til strukturordningene som det måtte se som relevante i forhold til utredningsoppgavene nevnt ovenfor, og fremme forslag vedrørende disse problemstillingene»*. Dersom utvalget ønsker å utrede problemstillinger utover de konkrete utredningsoppgavene som ligger i mandatet, må dette selvsagt utføres innenfor den tidsfristen som utvalget har fått til disposisjon.

Utvalget ber videre om at Fiskeri- og kystdepartementet avklarer det juridiske handlingsrommet som finnes i forhold til konsekvensene av eksisterende og tidligere innførte strukturordninger. Jeg mener at den mest naturlige tilnærmingen til dette spørsmålet er at departementet vurderer det juridiske handlingsrommet for de forslag strukturutvalget finner hensiktsmessig etter at utvalget har lagt fram sin innstilling.

Jeg vil ønske dere lykke til i det videre arbeidet, og ser med forventning fram til utvalgets innstilling.

Med hilsen

Helga Pedersen

Vedlegg 10

Kystkvotemodeller i strukturpolitikken

Som en reaksjon på den økende konsentrasjon og sentralisering av rettighetene til de norske fiskekvotene og regjeringen Bondeviks lansering av drifts- og strukturordninger i kystflåten, har det i Finnmark Fylkeskommune (FFK) og Norges kystfiskarlag (NKF) de siste 3 årene vært arbeidet med alternative modeller for forvaltning av de nasjonale fiskekvoter som i større grad er tilpasset politiske ønsker for bærekraftig verdiskapning i kystsamfunnene som historisk sett er basert på fiskeriene. Felles for disse initiativene har vært å få frem alternativer løsninger som kan dempe de negative effektene av drifts- og strukturordningene mer enn en beskrivelse av optimale reguleringsforslag for hele flåten.

Konkrete forslag til nye modeller er fremmet av FFK om kvoteforvaltning med regional deltakelse og av NKF om kystkvoter og fangstlag. Arbeiderpartiet har også en programformulering om distriktskvoter. Dette reflekteres i Soria Moria erklæringen som fokuserer sterkt på at forvaltningen av fiskeressursene skal inngå som en integrert del av en kystpolitikk som skal gi grunnlag for bosetting, sysselsetting og utvikling langs kysten.

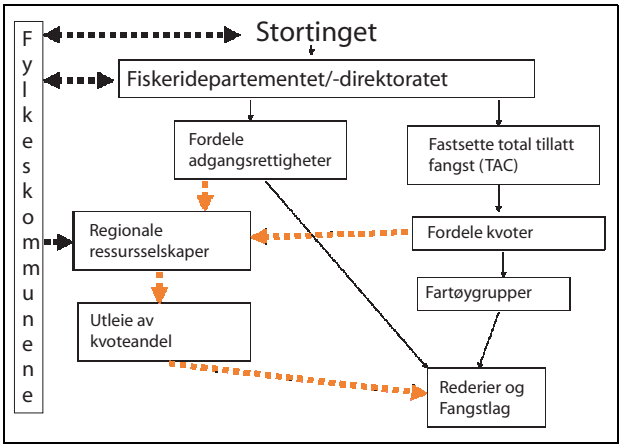
Det nye i disse forslagene er at det næringsøkonomiske styringsfokus i større grad flyttes fra blind kapasitetsnedbygging styrt av sterke næringsaktører og finansinstitusjoner til en samfunnsmessig rettferdig og fornuftig fordeling av fiskerettigheter og kvoter med større grad av samfunnsmessig kontroll.

Felles for forslagene til både FFK og NKF er at en del av de nasjonale kvoter legges inn i kollektive organer som fiskerne kan disponere enten gjennom leie fra ressursselskap eid av kommuner og fylkeskommuner (FFK's forslag), eller gjennom deltakelse i fangstlag administrert av fiskesalgslagene (NKF's forslag).

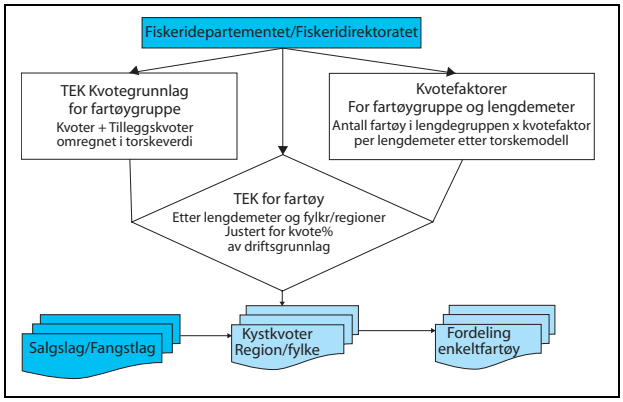
FFKs forvaltningsmodell er presentert i figur 10.1 Forvaltningsmodell med regional deltakelse.

FFKs forslag er å skille ut deler av de nasjonale kvotene til fordeling til regionale ressursselskaper enten indirekte gjennom adgangsrettigheter/konsesjoner eller som en direkte andel av totalkvoten (TAC -Total Allowable Catch) for hver enkelte fiskebestand. De regionale ressursselskapene skal kunne kontrolleres av fylkeskommuner/kommuner på samme måte som de kontrollerer de regionale kraftselskapene, dvs. gjennom eierskap og retten til å utpeke styremedlemmer. Etter forslaget skal ressursselskapene på samme måte som kraftselskapene, drives profesjonelt etter politisk vedtatte retningslinjer og regler hvor alle fiskeriaktører i prinsippet skal ha samme muligheter til å konkurrere om de kvoter som kan leies ut. Det er altså ikke foreslått at politikere skal fordele kvoter på egen hand etter personlige preferanser. Fordeling av kvoter skjer gjennom utleie til rederier og fangstlag. Utleie kan både skje mot betaling eller gjennom spesielle samfunnskrav som leveringsplikt i spesielle regioner, tidspunkt på året eller til spesielle anvendelser. Leiekontraktene kan angi en andel av totalkvote for enkelte sesonger eller over flere år eller angi et bestemt kvotekvantum. Forvaltningsretten til disse fiskerettighetene ligger hele tiden i Ressursselskapet og kan ikke omsettes. Selve utleievirksomheten kan i prinsippet både drives gjennom et auksjonsmarked eller et administrert marked for leiekontrakter av både sesongkvoter og mer langsiktige kvotekontrakter, hvor alle fiskerne forhåndskvalifiserte fiskere kan konkurrere om tidsbegrensede kvoterettigheter.

Koplingspunktet mellom modellene er ifølge forslaget fra FFK at fangstlag kan være en mulig leietaker av kvoter.



Figur 10.1 Forvaltningsmodell med regional deltakelse



Figur 10.2 Kystkvotemodell

NKFs kystkvotemodell er presentert i figur 10.2 Kystkvotemodell.

I NKFs modell (figur 10.2) foreslås det for det første at den nasjonale fordelingen av kvoter i utgangspunktet bør skje etter verdi og ikke i kvantum som er gjeldende praksis. Begrunnelsen er at kvotefordeling reelt sett er en fordeling av økonomiske muligheter. Fiskebestandenes etterspørsel, fangstbarhet og kvoter og dermed økonomiske verdi av de enkelte fiskearter kan variere betydelig fra år til år. Fordeling av kvoter etter verdi vil derfor redusere de økonomiske variasjonene i fangstgrunnlaget som følge av de biologiske svingningene i enkeltbestandene i forhold til gjeldene praksis hvor hele variasjonen belastes det enkelte fartøy alt etter fordelingen av rettighetene til å fiske på enkeltbestander. Dette kan gjøres ved å regne om de norske totalkvoter til verdi for eksempel i torskeekvivalenter som brukes som enhet ved fordeling til enkeltfartøy, fangstlag eller til ressursselskaper som i FFKs modell. Det innebærer at variasjon i både enkeltbestandenes fangstbarhet og i markedsforhold vil bli jevnet ut for alle fiskerne gjennom kvoteomfordelinger og ikke bare for de fartøy som på det aktuelle tidspunktet har konsesjonsrettigheter i de fiskeriene hvor variasjonen er størst. For eksempel ville ekspansjonen i kolmulefisket og prisoppgangen i sild, makrell og torsk kunne komme alle fiskerne til gode, mens belastningen av nedgangen i rekeprisene ville bli tatt av alle fiskerne og ikke bare for rekeflåten. Samtidig er det i modellen lagt inn en økning i kystflåtens andel av sild og makrell i tråd med Norges Kystfiskarlags tidligere fordelings forslag, tilsvarende 35.000 tonn sild og 15.000 tonn makrell til disposisjon i Kystkvotemodellen. Når en ser hvilke enorme rettigheter ringnotflåten gjennom statlige strukturtiltak og bevilgninger er blitt tilført, er kystfiskernes frustrasjon over kvotefordelingen i dag meget forståelig. Det kan aldri ha vært Stortingets mening da disse ordningene ble innført at ringnotrettigheter skulle omsettes for inntil 110 millioner kroner («Torson» 2001). Det vil selv etter en omfordeling til kyst være god lønnsomhet i ringnotflåten. Verdien på rettighetene vil imidlertid gå ned, noe som vil være nødvendig skal denne flåtegruppen kunne forbli fiskereid også etter et generasjonsskifte.

Fangstlagene er foreslått etablert som juridiske ansvarlige enheter med egne vedtekter godkjent av myndighetene og administrert av fiskesalgslagene. Forslaget er at etablering og deltakelse i fangstlagene er basert på frivillighet på samme måte som i EU. NKF har i sin modell foreslått at fangstlagene for kystfiskefartøyer knyttes til fiskesalgslagene hvorav i Norges råfisklags distrikt på hver av de 9 prissonene. Det foreslås at fartøy med individuelle rettigheter kan ta disse med inn i fangstlag. I tillegg kan fangstlaget forhandle med myndigheter og ressursselskaper om eventuelle regionale tilleggskvoter.

Det er også foreslått at fangstlagene kan overta fangstrettigheter for eksempel når individuelle rettighetshavere går ut av fiske. Dette er vanlig praksis innen EU under begrepet «ring fencing». På denne måten kan regionale fangstlag (som for eksempel på Shetland) opprettholde kvotegrunnlaget selv om enkeltredere trekker seg ut.

I NKFs forslag fremgår det at fangstlaget kollektivt er ansvarlig for de kvoter de disponerer, inkludert at alle kvotebestemmelsene overhodes. Dette er praksis for eksempel innen EU, hvor fangstlag organisert innenfor rammen av PO (Producer Organizations) står kollektivt ansvarlig for overholdelse av fangst- og kvotebestemmelser.

Innad kan deltakerne bytte, fordele og refordele kvoter og planlegge bruk av fangstkapasitet etter hva de anser som bedriftsøkonomisk fornuftig.