DET KONGELIGE
NÆRINGS- OG FISKERIDEPARTEMENT

Meld. St. 20

(2016–2017)

Melding til Stortinget

Pliktsystemet for torsketrålere

Innhold

1 Innledning 5
1.1 Sammendrag 5

2 Bakgrunn for meldingen 7
2.1 Kort om pliktsystemet 7
2.1.1 Historikk 7
2.1.2 Omfang av pliktsystemet 8
2.1.3 Tilbudsplikten 9
2.1.4 Bearbeidingsplikten 10
2.1.5 Aktivitetsplikten 10
2.2 Prosess for vurdering av pliktene 11

3 Ekspertgruppens arbeid 12
3.1 Ekspertgruppens mandat 12
3.2 Oppsummering av ekspert-gruppens vurderinger 12
3.2.1 Status quo 12
3.2.2 Innstramminger 12
3.2.3 Justeringer 13
3.2.4 Oppheving 13
3.3 Ekspertgruppens anbefaling 13

4 Høring av ekspertgruppens rapport 15
4.1 Innledning 15
4.2 Høringsinstanser 15
4.3 Avgitte uttalelser 15
4.4 Oppsummering fra høringen 16
4.4.1 Høringsuttalelsene 16
4.4.2 Tilbudsplikten 17
4.4.3 Bearbeidingsplikten 17
4.4.4 Aktivitetsplikten 17
4.4.5 Anvendelse av kvoter/penger 18
4.5 Konsultasjon med Sametinget 19

5 Avgrensninger 20
5.1 Innledning 20
5.2 Pliktenes intensjon 20
5.3 Rettslig handlingsrom 20
5.4 Verdien av pliktene 21
5.4.1 Verdien av tilbudsplikten 22
5.4.2 Verdien av aktivitetsplikten 24

6 Alternative modeller 26
6.1 Innledning 26
6.2 Innstramminger 26
6.3 Endring av tilbudsplikten 26
6.3.1 Tilbudsplikten fjernes uten kompensasjon (ekspert-gruppens forslag) 26
6.3.2 Tilbudsplikten regionaliseres 27
6.3.3 Tilbudsplikten oppheves mot avkortning av kvoter 28
6.3.4 Tilbudsplikten oppheves mot kompensasjon etter avtale 28
6.4 Endring av bearbeidings-plikten 29
6.5 Endring av aktivitetsplikten 29
6.5.1 Aktivitetsplikten oppheves mot avkortning av kvoter (ekspert-gruppens forslag) 30
6.5.2 Aktivitetsplikten regionaliseres 31
6.5.3 Aktivitetsplikten oppheves mot frivillig kompensasjon 31
6.6 Departementets vurdering 32
6.7 Tiltak 33

7 Anvendelse av avkortet kvantum/penger 34
7.1 Vurdering av anvendelse av penger 34
7.2 Vurdering av anvendelse av kvantum 34
7.3 Departementets vurdering 36
7.4 Tiltak 37

8 Konsekvenser av regjeringens forslag 38
8.1 Samfunnsøkonomiske konsekvenser 38
8.2 Regionale konsekvenser 38
8.3 Konsekvenser for det samiske folk 39
8.4 Administrative konsekvenser 39

Elektronisk vedlegg:
Konsekvenser ved bortfall av plikter

DET KONGELIGE
NÆRINGS- OG FISKERIDEPARTEMENT

Meld. St. 20

(2016–2017)

Melding til Stortinget

Pliktsystemet for torsketrålere

Tilråding fra Nærings- og fiskeridepartementet 17. mars 2017, godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Solberg)

1 Innledning

Pliktsystemet omfatter tre plikter: en plikt for enkelte eiere av fartøy med torsketråltillatelse til å tilby fangst for salg (tilbudsplikt[1]), en bearbeidingsplikt for industribedrifter ved kjøp av fangst under tilbudsplikten, og en plikt til å opprettholde aktivitet ved enkelte fiskeindustrianlegg (aktivitetsplikt).

Hensikten med systemet er å sikre aktivitet ved fiskeindustrianlegg på land. Det synes å være bred enighet om at systemet ikke virker optimalt, men også stor uenighet om hva som eventuelt bør gjøres med det. Problemstillingen har blitt utredet og drøftet flere ganger før. Senest i rekken er rapporten *Vurdering av leveringsplikten, bearbeidingsplikten og aktivitetsplikten* fra en ekspertgruppe ledet av professor emeritus Lars Mathiesen, som også slår fast at pliktene ikke fungerer etter hensikten. Denne meldingen tar sikte på å presentere en løsning basert på ekspertgruppens forslag.

1.1 Sammendrag

Pliktsystemet omfatter om lag halvparten av den norske torsketrålflåten. Pliktsystemet består av de tre pliktene tilbuds-, bearbeidings- og aktivitetsplikt, og har hatt som formål å bidra til en lønnsom sjømatindustri som sikrer bosetting og sysselsetting i kystdistriktene. Erfaringen er imidlertid at pliktene ikke fremmer lønnsomhet.

En ekspertgruppe ble våren 2016 oppnevnt for å vurdere pliktsystemet. Ekspertgruppens mandat omfattet å vurdere de økonomiske, samfunnsmessige og juridiske sidene ved ulike endringer av pliktene ut fra deres intensjon.

Ekspertgruppen vurderer pliktene som et lite egnet virkemiddel for å oppnå intensjonen om lønnsom, helårig drift av foredlingsanlegg basert på trålråstoff. Ekspertgruppen mener at en pliktstyrt

[1] Den tradisjonelle betegnelsen på tilbudsplikten er «leveringsplikten». Begrepet «leveringsplikt» benyttes for eksempel i forskrift 12. september 2003 nr. 1131 om leveringsplikt for fartøy med torsketråltillatelse (leveringsplikt-forskriften) og i enkeltvedtak om tildeling av torsketråltillatelse til enkeltrederier hvor det stilles vilkår om tilbudsplikt. Det rettslige innholdet av tilbudsplikten har på tross av begrepsbruken vært begrenset til en plikt for fartøyeier til å tilby fangst, ikke en plikt til å levere. Ekspertgruppen har derfor valgt å omtalte leveringsplikten konsekvent som en «tilbudsplikt» i sin rapport. Denne begrepsbruken er fulgt opp i denne stortingsmeldingen unntatt der det ut fra sammenhengen er naturlig å bruke «leveringsplikt».

næring er lite fleksibel og tilpasningsdyktig ved omskiftelige forhold på ressurssiden og ved intens global konkurranse på markedssiden, og at den ikke vil være i stand til å gi størst mulig verdiskaping av fiskeressursene til enhver tid. Ekspertgruppen påpeker at en oppheving av pliktene, i særdeleshet aktivitetsplikten, vil kunne realisere betydelige verdier for næringsaktørene, og forutsetter at disse kommer kystsamfunnene til gode. Ekspertgruppen anbefaler å oppheve pliktsystemet mot en omfordeling av ressurser, og mener at dette vil tjene kystsamfunnene bedre enn en fortsettelse eller justering av dagens ordning.

Regjeringen er enig med ekspertgruppen i at pliktene er et utdatert næringspolitisk virkemiddel. For å styrke konkurransekraften og omstillingsevnen til næringen, er det nødvendig med rammevilkår som legger til rette for fleksibilitet og innovasjon. Samfunnets kostnader ved pliktene er betydelige, særlig sett over tid. Pliktene medfører betydelige administrative kostnader. De medfører at ressurser anvendes på områder hvor de ikke skaper størst mulig verdi, noe som særlig er tilfelle for aktivitetsplikten. Særlig viktig er anvendelsen av arbeidskraften. Gjentatte diskusjoner om pliktsystemet skaper usikkerhet om fremtidens rammebetingelser og utfordringer for å få til ønsket omstilling og innovasjon og verdiskaping. Samlet sett bidrar pliktene til en mindre gunstig ressursbruk og redusert samlet verdiskaping. Samfunnets nytte ved pliktene synes svært begrenset. Regjeringen ønsker derfor å oppheve pliktsystemet.

Regjeringen mener at næringen må kompensere for fordelen som oppnås for næringen ved en avvikling av pliktene. Regjeringen mener dette best gjøres ved å åpne for at tilbudsplikten avvikles mot et økonomisk vederlag, og at aktivitetsplikten avvikles ved en avkortning av relevante kvotefaktorer. Regjeringen mener frigjort kvantum bør avsettes til kystflåtens lukkede grupper under 15 meter i Nordland, Troms og Finnmark.

En oppheving av pliktsystemet kan medføre at industrianlegg legges ned, noe som vil ha konsekvenser for de angjeldende lokalsamfunn. Samtidig vil en oppheving skape større fleksibilitet og bidra til økt lønnsomhet for næringen, og vil lette administrative byrder for både næringen og forvaltningen.

2 Bakgrunn for meldingen

2.1 Kort om pliktsystemet

Pliktsystemet er forankret i deltakerloven og innebærer at enkelte eiere av fartøy med torsketråltillatelse er pålagt tilbudsplikt og aktivitetsplikt. I tillegg er det fastsatt en bearbeidingsplikt i forskrift 12. september 2003 nr. 1131 om leveringsplikt for fartøy med torsketråltillatelse (leveringspliktforskriften). Disse pliktene skal på ulike måter bidra til aktivitet hos nordnorsk fiskeindustri.

Flere av rederiene som har tilbudsplikt og aktivitetsplikt har tradisjonelt hatt felles eierskap med fiskeindustribedrifter og har derfor unntak fra kravet i deltakerloven § 6 om at fiskefartøy må være eid av aktive fiskere (aktivitetskravet). Hjemmelen for unntak finnes i § 6 tredje ledd hvor det heter at departementet kan gjøre unntak fra aktivitetskravet ved enkeltvedtak i «særlige tilfelle, når næringsmessige og regionale hensyn tilsier det».

I det følgende redegjøres det for pliktenes historikk samt hva de ulike pliktene innebærer.

2.1.1 Historikk

Pliktsystemets opprinnelse må sees i sammenheng med filetindustriens fremvekst i Nord-Norge.[1] I etterkrigstiden var det stor industrietablering i regionen, og for å kunne understøtte helårige arbeidsplasser var det et behov for å sikre en jevn tilførsel av råstoff til bedriftene. Dette behovet kunne best dekkes av trålere, som kunne reise lenger enn kystflåten og dermed fangste utenfor sesongfisket. På denne bakgrunn ble industrien gitt dispensasjon fra deltakerlovens hovedregel om at kun fartøy eid av aktive fiskere kan tildeles fisketillatelser, og det ble en betydelig økning i kapasiteten til trålflåten. For å finansiere etableringen og driften av filetindustrien var det i tillegg en sterk statlig involvering.

Teknologisk, reguleringsmessig og markedsmessig utvikling har siden utfordret lønnsomheten til filetindustrien i Nord-Norge. Det er flere eksempler på slike endringer. I 1976 ble trålfisket etter torsk regulert med fartøykvoter, med den effekten at industriens tilgang på råstoff ble begrenset. Opphevingen av frysekonsesjonsloven på 1980-tallet åpnet for at man kunne installere fryseri ombord i fiskefartøyene, noe som utfordret den norske filetindustriens posisjon i foredlingskjeden ved at råstoffet i større grad ble fryst ombord. Avviklingen av de statlige subsidiene til sjømatnæringen ved inngåelsen av EØS-avtalen var en ytterligere endring som svekket økonomien til norsk fiskeindustri.

Denne utviklingen har gjort norsk fiskeindustri mer eksponert for globale markedsbetingelser og har lagt press på lønnsomheten, som igjen har hatt konsekvenser for antallet bedrifter og sysselsettingen i industrien. I 1970 var det omtrent 100 filetbedrifter i Norge, mens det bare var ti igjen i 2010. I takt med at den økonomiske situasjonen ble mer krevende for bedriftene, ble det innført ulike plikter som var ment å avbøte problemene. På 1990-tallet ble det for enkelte aktører innført aktivitetsplikt ved tildeling av torsketrålkonsesjoner. Leveringsplikten ble gradvis innført gjennom enkeltvedtak på 1980- og 1990-tallet, med det til hensikt å sikre at trålerne opprettholdt opprinnelig leveringsmønster. Plikten ble innført ved at det ble knyttet et vilkår til torsketråltillatelsene om at fangst skulle leveres til anlegg eller regioner der tillatelsen historisk hadde vært tilknyttet.

Ettersom det ikke forelå en kjøpsplikt hos anleggene, og det leverte råstoffet ikke nødvendigvis var av den kvalitet eller konservering anleggene ønsket, bidro ikke leveringsplikten til levering på anleggene. I 2003 ble det presisert at leveringsplikten er en tilbudsplikt, og man formaliserte således det som i realiteten var praksis. Man observerte på samme tid at råstoff kjøpt gjennom tilbudsplikten umiddelbart ble solgt videre uten å bearbeides. For å motvirke dette ble bearbeidingsplikten innført.

Siden innføringen av pliktene har imidlertid utviklingen mot lavere bearbeidingsgrad i Norge fortsatt. Lønnsomheten i filetindustrien har også vært gjennomgående lav. Til tross for at tilbuds-

[1] For en mer utfyllende gjennomgang av pliktsystemets historikk vises det til kapittel 3.2 i ekspertgruppens rapport «Vurdering av leveringsplikten, bearbeidingsplikten og aktivitetsplikten» (2016).

Figur 2.1 Fangstverdi i viktige norske fiskerier, 2016

Kilde: Fiskeridirektoratet

plikten i all hovedsak blir overholdt, fører den i liten grad til omsetning av råstoff til bearbeiding. Det opprettholdes aktivitet ved anlegg ilagt aktivitetsplikt, men på grunn av lav lønnsomhet har industrien ønsket å nedskalere sin virksomhet. I enkelte tilfeller har endring og nedskalering blitt godkjent av departementet. Fra rederienes side har det i enkelte tilfeller vært en betydelig vilje til å få opphevet både tilbuds- og aktivitetsplikt, som har blitt opplevd som en byrde. Gjennom avtaler med lokalsamfunn, representert av angjeldende anlegg og kommune, har flere rederier fremforhandlet avtaler der man har blitt enige om å avvikle pliktene, som regel mot en pengemessig kompensasjon. Departementet har på bakgrunn av avtalene i disse tilfellene vedtatt å oppheve de relevante pliktene. Avtalene er omtalt nærmere i kapittel 5.4.1 og 5.4.2.

2.1.2 Omfang av pliktsystemet

Norges fiskerier er mange og varierte. Pliktsystemet omfatter noen fartøy med torsketråltillatelse, som årlig tildeles kvoter i fisket etter torsk, hyse og sei. Torskefisket er det viktigste enkeltfisket i Norge, med en førstehåndsverdi i overkant av 6 mrd. kr i 2016. Figur 2.1 angir førstehåndsverdien av de viktigste fiskeriene i Norge i 2016.

Det er kystfartøy som fisker med konvensjonelle redskap som står for hoveddelen av landingene av torsk. Kystflåten fisker i hovedsak nær kysten, og lander det meste av flåtens fangst i årets første fire måneder når torsken står nær land. I 2016 ble nær 80 pst. av kystflåtens fangst av torsk landet i denne perioden. Den tilsvarende andelen for trålflåten var 27 pst. Dette gir kystflåtens landinger et sesongpreget mønster, og de ujevne landingene var opphavet til tildelingen av torsketråltillatelser, som omtalt i kapittel 2.1.1. Kystflåten omfattes ikke av pliktsystemet.

Pliktsystemet knytter seg til torsketrålere, og størrelsen på kvotene i torsketrålgruppen gir en indikasjon på omfanget av pliktsystemet. Kvotene i fisket etter torsk, hyse og sei nord for 62° N fastsettes i den årlige reguleringsforskriften. Hoveddelen av den årlige torskekvoten fordeles mellom fartøy som fisker med konvensjonelle redskap og torsketrålere. Trålgruppens andel av totalkvoten fastsettes etter en fordelingsnøkkel der andelen er økende med økende størrelse på totalkvoten, men oppad avgrenset til 1/3 av totalkvoten. Fordelingsnøkkelen er kjent under navnet «trålstigen». De senere årene har totalkvoten vært på et høyt nivå, og torsketrålgruppen har i denne perioden blitt tilgodesett med om lag 1/3 av totalkvoten.

Det er kun en andel av torsketrålerne som er omfattet av pliktsystemet. I 2016 hadde 37 fartøy torsketråltillatelse, mens 17 fartøy var ilagt leveringsvilkår. Ved inngangen til 2016 var det knyttet tilbudsplikt til 46,5 av de 87,9 kvotefaktorene i torsketrålgruppen.

Figur 2.2 viser torsketrålgruppens andel av den totale torskekvoten i 2016, samt andelen av torskekvoten som fordelte seg på torsketråltillatel-

Figur 2.2 Torskekvote og torsketråltillatelser ilagt tilbudsplikt

Total torskekvote og andel torsketråltillatelser i 2016. Andel tilbudspliktige torsketråltillatelser per 15.2.2016.
Kilde: Nærings- og fiskeridepartementet, Fiskeridirektoratet

ser ilagt tilbudsplikt. Andelen torsketråltillatelser ilagt tilbudsplikt har i senere år vært relativt stabil, og utgjorde ved inngangen til 2016 om lag 17 pst. av den totale torskekvoten. Av tilbudspliktig fangst skal 80 pst. av torsken og 60 pst. av hysen tilbys, og i realiteten er det dermed en lavere andel av fangsten som faktisk er tilbudspliktig.

Det er en relativt lav andel av fangst ilagt tilbudsplikt som omsettes som tilbudspliktig fangst. Ifølge Norges Råfisklag ble mer enn 90 pst. av all tilbudspliktig fangst tilbudt på auksjon omsatt utenom tilbudsplikten i 2016. En mindre andel tilbudspliktig fersk fangst ble imidlertid levert direkte, uten å bli utbudt på auksjon. Om lag en fjerdedel av fangstene som ble tilbudt var fersk, mens det resterende var fryst.

Det meste av torskeråstoffet leveres ferskt, og andelen ligger på rundt 60 pst. Det er særlig kystflåten som leverer fersk fangst, mens torsketrålerne i større grad leverer fryst. Bearbeidingsgraden av torskeråstoff har gått fra om lag 80 pst. i 2000 til 60 pst. i 2015.

Historisk var det filetindustrien som var ment å bli tilgodesett ved tildelingen av torsketråltillatelser, og det som senere utviklet seg til å bli pliktsystemet. De siste tiårene har antallet filetbedrifter gått kraftig ned, og i dag er det 5 filetbedrifter med helårig produksjon basert på fryst råstoff. Om lag 10 mindre bedrifter produserer filet basert på ferskt råstoff i deler av året. Resultatmarginen i fiskeindustrien har lenge vært vesentlig lavere enn i øvrige norske næringer, og har svingt rundt 1 pst. de siste 20 årene. Særlig er lønnsomheten svak i filetindustrien, som samlet sett har gått med underskudd i 11 driftsår i perioden 2001–2015.[2] Om lag 750 personer er i dag sysselsatt i filetindustrien på helårig basis, ifølge Nofima.

2.1.3 Tilbudsplikten

Tilbudsplikten er fastsatt som individuelle vilkår i enkeltvedtak om tildeling av torsketråltillatelse eller strukturkvoter. Tilbudsplikten innebærer at rederiet som eier fartøyet som er tildelt torsketråltillatelse er pliktig til å tilby en del av fangsten til nordnorsk fiskeindustri. Hvilken bedrift eller hvilket geografisk område som er tilgodesett varierer mellom de ulike tillatelsene.

Forskrift 12. september 2003 nr. 1131 om leveringsplikt for fartøy med torsketråltillatelse (leveringspliktforskriften) gir utfyllende bestemmelser om innholdet av tilbudsplikten. Det følger av forskriften at fartøyeier plikter å tilby 80 pst. av fartøyets fangst av torsk og 60 pst. av fartøyets fangst av hyse til tilgodesett anlegg eller sted. Dette omtales som den primære tilbudsplikten. Ønsker ikke de primært tilgodesette anleggene å ta imot fangst, skal fangsten tilbys anlegg i en nærmere bestemt region. Dette omtales som den sekundære tilbudsplikten. Dersom ingen vil kjøpe fangsten tilbudt i medhold av den primære eller

[2] Iversen, Audun red. (2016), «Fisken og folket». Orkana

sekundære tilbudsplikten, kan råstoffet omsettes fritt innenfor rammene av regelverket for omsetning av fangst i første hånd.

Tilgodesett kjøper plikter ikke å ta imot tilbudt fangst. Det gjelder ingen krav om konserveringstilstand, og fisken som tilbys kan like gjerne være fryst som fersk.

Prisen på tilbudspliktig råstoff fastsettes til gjennomsnittet av oppnådde priser for tilsvarende fisk (fersk eller fryst) på auksjon eller ved annen omsetning de siste to uker før salget finner sted i Norges Råfisklags distrikt.

Fiskeridirektoratet kontrollerer årlig praktiseringen av tilbudsplikten. Brudd på tilbudsplikten kan sanksjoneres overfor fartøyeier, blant annet med midlertidig tilbakekall av ervervstillatelse og torsketråltillatelse i medhold av deltakerloven §§ 11 og 18.[3] I de senere år har Fiskeridirektoratets kontroller ikke avdekket vesentlige brudd på praktiseringen av tilbudsplikten.

2.1.4 Bearbeidingsplikten

Bearbeidingsplikten innebærer et pålegg om å videreforedle fangst av torsk som er kjøpt under tilbudsplikten.

Bearbeidingsplikten ble innført i 2006 ved en endring i leveringspliktforskriften § 3. Denne plikten innebærer at vedkommende fiskeindustribedrift alltid skal foreta bearbeiding av 70 pst. av torskefangstene før videresalg, dersom fangsten kjøpes i medhold av tilbudsplikten.

Flertallet av begunstigede bedrifter er filetprodusenter. Det finnes likevel eksempler på andre typer produksjon, også i bedrifter som eier egne fartøy underlagt tilbudsplikt.

De produksjonsformene som aksepteres som oppfyllelse av bearbeidingsplikten er filetering, videreforedling av frosne varer (panering/fritering), røyking, tørrfisktilvirkning, saltfisketilvirkning og klippfisktilvirkning. Ren ferskfiskpakking faller utenfor.

Bearbeidingsplikten har en klar sammenheng med tilbudsplikten. Mens tilbudsplikten ble pålagt fartøyeier for å sikre industrien råstoff til produksjonen, ble bearbeidingsplikten innført fordi man erfarte at bedrifter kjøpte tilbudspliktig fangst og umiddelbart videresolgte fangsten til en høyere pris på det åpne markedet. Det innebar at tilbudsplikten ble en ren overføring av verdi fra fartøyet til bedriftens eier, uten at dette bidro på annen måte enn som en styrking av bedriftens finansielle posisjon.

Det er svært vanskelig å kontrollere etterlevelse av bearbeidingsplikten. Selv om Fiskeridirektoratet kan kontrollere hvor mye fisk et anlegg kjøper og hvor mye som bearbeides, finnes det i dag ikke sporingssystemer som kan holde rede på hvorvidt bearbeidet råstoff opprinnelig er kjøpt som tilbudspliktig fangst. Det er dermed også vanskelig å tallfeste mengden råstoff som er kjøpt i medhold av tilbudsplikten og som bearbeides slik det er definert i leveringspliktforskriften.

2.1.5 Aktivitetsplikten

Aktivitetsplikten er på samme måte som tilbudsplikten fastsatt som vilkår i enkeltvedtak om tildeling av torsketråltillatelse. Denne plikten innebærer at bedrifter må opprettholde en viss aktivitet ved bestemte fiskeindustrianlegg. Dersom fartøyeiers industrivirksomhet reduseres, bygges ned eller legges ned, kan departementet trekke ervervstillatelse og torsketråltillatelse tilbake. Formålet med aktivitetsplikten er å opprettholde driften ved det aktuelle anlegget og knytte fartøy og anlegg sammen. Dette sikrer at industrivirksomheten og eierskapet til fiskefartøy forblir én enhet som ikke kan endres uten at departementet gir tillatelse til det.

Vilkåret om aktivitetsplikt består av to elementer; ett geografisk og ett knyttet til kvantitet/intensitet. Den geografiske delen gjelder beliggenheten for virksomheten, og elementet om kvantitet/intensitet handler om hvor stor virksomheten må være, målt for eksempel i sysselsetting, råstoffbehov, produksjon mv.

Innretning og aktivitetsnivå ved de ulike anleggene varierer med tilgang til råstoff og avsetningsmuligheter for produktene, og arbeidsstyrken varierer også, herunder har det vært akseptert at det er blitt færre ansatte.

Det er per i dag ett selskap, Havfisk ASA, som er pålagt vilkår om aktivitet, gjennom ulike datterselskap. Aktivitetsplikten gjelder virksomheten som Norway Seafoods AS driver på anleggene eiet av Havfisk ASA i Stamsund, Melbu, Hammerfest, Kjøllefjord og Båtsfjord, samt Storbukt som drives av Storbukt Fiskeindustri AS. Anleggene Norway Seafoods AS driver sysselsatte i 2014 i overkant av 400 personer, ifølge Nofima. Havfisk ASA dispone-

[3] Departementet har hatt på høring forslag om å åpne for bruk av overtredelsesgebyr ved overtredelse av deltakerloven med høringsfrist 9. januar 2017. Forslaget innebærer bl.a. at overtredelsesgebyr vil kunne benyttes som alternativ reaksjon til tilbakekall av ervervstillatelse og torsketråltillatelse ved overtredelse av tilbudsplikten. Forslaget kan leses på Nærings- og fiskeridepartementets hjemmeside: https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/forslag-til-endringar-i-forskrift-om-bruk-av-tvangsmulkt-og-overtredelsesgebyr-ved-brudd-pa-havressurslova-mv/id2512408/

rer om lag en tredel av kvotefaktorene i torsketrålgruppen, tilsvarende ca. 11 pst. av de årlige torskekvotene i et år med høye torskekvoter.

Også Nergård AS hadde tidligere aktivitetsplikt noen steder, men har i forståelse med, og etter avtale med, kommunene der anleggene ligger, blitt fritatt fra pliktene, jf. boks 5.3. Selskapets virksomhet disse stedene har i etterkant delvis blitt erstattet av annen fiskerirelatert virksomhet.

2.2 Prosess for vurdering av pliktene

Prosessen som leder fram til denne meldingen startet ved at regjeringen Stoltenberg II ved kongelig resolusjon 22. mars 2013 oppnevnte et offentlig utvalg som skulle gjennomgå sjømatindustriens rammevilkår. Utvalget ble ledet av professor Ragnar Tveterås og la fram sin utredning i desember 2014, NOU 2014: 16 *Sjømatindustrien – utredning av sjømatindustriens rammevilkår* (Tveterås-utvalget). Tveterås-utvalget anbefalte at tilbuds- og bearbeidingsplikten avvikles og begrunnet dette med at bortfall av tilbudsplikten i liten grad vil ha økonomiske fordelingsvirkninger. Utvalgets flertall anbefalte også å avvikle aktivitetsplikten. Utvalget var imidlertid opptatt av at en avvikling av pliktsystemet må gjøres på en akseptabel måte sett opp mot de krav som ble stilt da ordningene ble innført. Utvalget foreslo derfor å nedsette en kommisjon med juridisk og økonomisk kompetanse som skulle få som oppgave å komme fram til en samfunnsmessig forsvarlig løsning på saken som tar hensyn til alle parter, eksempelvis gjennom en økonomisk kompensasjon.

Meld. St. 10 (2015–2016) *En konkurransekraftig sjømatindustri* fra Nærings- og fiskeridepartementet fulgte opp NOU 2014: 16 om sjømatindustrien. I denne stortingsmeldingen foreslo regjeringen, i samsvar med regjeringsplattformen, å regionalisere tilbudsplikten med de tre nordligste fylkene som regioner, oppheve bearbeidingsplikten og nedsette en kommisjon som skulle vurdere kostnadene og verdiene knyttet til aktivitetsplikt både for fartøyeier, industri og lokalsamfunn.

I Innstilling 215 S (2015–2016) foreslo næringskomiteen at det skulle nedsettes en annen kommisjon til erstatning for regjeringens forslag, og at mandatet til kommisjonen skulle være å se på pliktsystemet som helhet. Dette ble vedtatt av et enstemmig Storting 5. april 2016 i anmodningsvedtak nr. 572 (2015–2016). Anmodningsvedtaket lyder som følger:

> *«Stortinget ber regjeringen nedsette en kommisjon som skal gjennomgå alle de tre pliktene i leveringsvilkårene, ut fra deres intensjon, og komme tilbake til Stortinget med en anbefaling basert på kommisjonens forslag høsten 2016.»*

Ekspertgruppen leverte sin rapport til Nærings- og fiskeridepartementet 12. oktober. Rapporten ble umiddelbart sendt på høring, med høringsfrist 23. november. For å sikre en forsvarlig oppfølging av rapporten, og vurdering av de innkomne høringsuttalelsene, ble det brukt noe lenger tid enn de få ukene som da gjenstod av året 2016 på arbeidet med meldingen. Regjeringen fremmer derfor sin anbefaling for Stortinget i 2017.

3 Ekspertgruppens arbeid

3.1 Ekspertgruppens mandat

Ekspertgruppens mandat omfattet å vurdere både de økonomiske, samfunnsmessige og juridiske sidene ved ulike endringer av pliktene ut fra deres intensjon. Ekspertgruppen ble gitt følgende oppgave:

«1. Gjennomgå eksisterende konsesjoner og plikter og se på hvordan intensjonen ved pliktene kan oppfylles, samt de juridiske sidene ved endringer på pliktsystemet.
2. Se på økonomiske, samfunnsmessige og juridiske sider ved innstramminger av pliktsystemet.
3. Se på økonomiske, samfunnsmessige og juridiske sider ved oppheving av pliktsystemet.
4. Se på økonomiske, samfunnsmessige og juridiske sider ved justeringer av pliktsystemet.
5. Se på økonomiske, samfunnsmessige og juridiske sider ved andre modeller.
6. Komme med konkrete anbefalinger som ivaretar intensjonen om en samfunnsøkonomisk god løsning som bidrar til lønnsomhet i både flåten og industrien, samtidig som den bidrar til bosetting og sysselsetting i kystdistriktene.

Ekspertgruppen skal utrede økonomiske, administrative og andre vesentlige konsekvenser av forslagene til endringer av pliktsystemet, og av å videreføre dagens system uendret, i samsvar med Utredningsinstruksen. I tråd med Utredningsinstruksens krav til utredning vil det i dette tilfellet også omfatte å vurdere problemstillinger som kan være relevante for sjøsamisk næringsutøving og kultur.»

Ekspertgruppen ble oppnevnt av Nærings- og fiskeridepartementet i mai 2016, og leverte sin rapport 12. oktober.

3.2 Oppsummering av ekspertgruppens vurderinger

Ekspertgruppen har, i tråd med sitt mandat, sett på flere forskjellige modeller og foretatt grundige vurderinger av disse.

3.2.1 Status quo

Ekspertgruppen mener at pliktene er dårlig egnet til å ivareta den opprinnelige intensjonen med pliktsystemet. Det kjøpes lite råstoff under tilbudsplikten og den sterkt hemmende bearbeidingsplikten reduserer den allerede beskjedne verdien av tilbudsplikten.

Aktivitetsplikten krever aktivitet uavhengig av lønnsomhet og begrenser Havfisk ASA og Norway Seafoods AS sin mulighet for å planlegge virksomheten ved anleggene under ett og å rasjonalisere driften. Plikten bidrar til sysselsetting og bosetting, men gir dårlig bedriftsøkonomi. Aktivitetsplikten medfører samfunnsøkonomiske kostnader gjennom permitteringer i perioder av året med redusert drift og ineffektiv anvendelse av arbeidskraft. Dagens ordning bidrar til at slike ulønnsomme strukturer opprettholdes.

Pliktene legger ikke til rette for økonomisk lønnsom drift på land. Rammebetingelsene for næringen og den økonomiske politikken har utviklet seg fra den gang fiskeindustrien fikk egne torsketråltillatelser, men det forventes fortsatt mye av pliktene. Ekspertgruppen konstaterer at systemet ikke oppfyller forventningene, men mener at pliktsystemet er et uegnet virkemiddel for å ivareta den opprinnelige intensjonen.

3.2.2 Innstramminger

Ekspertgruppen har vurdert flere former for innstramminger, herunder innføring av en reell leveringsplikt og detaljregulering av de enkelte tillatelsene i aktivitetsplikten. Disse alternativene avvises på juridisk grunnlag. Det er også økonomiske argumenter for at innstrammingsalternativene ikke er gode løsninger på de underliggende problemene med pliktsystemet. Å innføre krav om at

fisken skal være fersk vil pålegge aktørene en uhensiktsmessig driftsform eller bidra til å ytterligere forsterke sesongsvingningene i fangstmønsteret. Å stramme inn aktivitetsplikten, når driften er ineffektiv og ulønnsom, vil forsterke dagens problemer og er ikke økonomisk bærekraftig.

Innstramminger imøtekommer ikke problemene med pliktsystemet, men vil heller forsterke dem.

3.2.3 Justeringer

Ekspertgruppen har vurdert ulike justeringer av pliktene. De har vurdert en regionalisering av tilbudsplikten, som var det regjeringen foreslo i Meld St. 10 (2015–2016) *En konkurransekraftig sjømatindustri*. Ved regionalisering vil de tidligere tilgodesette anlegg tape sin fordel av å være alene i første runde, og selv om de i dag i liten grad kjøper i første runde pga. bearbeidingsplikten, mister de et fortrinn. Isteden får alle anlegg i regionen lik tilgang på råstoffet. Leveransene til regionen opprettholdes og bevarer det grunnlaget for sysselsetting som tilbudsplikten eventuelt medfører i regionen.

Ekspertgruppen ser også på mulighetene til å endre den tilbudspliktige andelen av fangsten. Å øke andelen tilbudspliktig råstoff synes som en lite hensiktsmessig justering da den faktiske omsatte andelen i dag allerede er svært lav. Det er lite trolig at en endring av den tilbudspliktige andelen vil få konsekvenser for industriens kjøp av råstoff.

Ekspertgruppen har vurdert en lavere bearbeidingsandel for bearbeidingsplikten, en utvidet definisjon av hva bearbeiding innebærer og en justert kontrollperiode. Ekspertgruppen vurderer alle disse justeringene til å ha liten effekt.

Ekspertgruppen har vurdert en regionalisering av aktivitetsplikten. En regionalisering av aktivitetsplikten vil innebære at den anses som oppfylt når det opprettholdes aktivitet ved et visst antall anlegg i hver region. Naturlige regioner kan være fylker. En slik justering vil åpne for at Havfisk ASA og Norway Seafoods AS kan rasjonalisere driften og legge ned noen anlegg. I den grad selskapet finner det lønnsomt, vil aktiviteten på gjenværende anlegg kunne økes. En regionalisering av aktivitetsplikten vil innebære at man kan ende opp med færre anlegg, noe som i praksis vil kunne gi redusert sysselsetting der anlegg eventuelt legges ned, samtidig som sysselsettingen styrkes i andre lokalsamfunn.

3.2.4 Oppheving

Oppheving av pliktene vil åpne for rasjonalisering av driften på land. Ekspertgruppen mener at dette vil være en god løsning fra et bedriftsøkonomisk perspektiv sett i forhold til dagens ineffektive tilpasning under et ikke-fungerende system. En oppheving av pliktene åpner videre for samfunnsøkonomiske gevinster ved at de administrative byrdene ved ordningen forsvinner for rederier, fiskere, landindustri og myndigheter. Oppheving av pliktene, især aktivitetsplikten, vil imidlertid ha negative konsekvenser for berørte samfunn dersom anlegg blir nedlagt. Sysselsettingen vil kunne bli redusert og nedlegging av anlegg kan også få følger for kystfiskere som mister et fiskemottak, og dette kan igjen kan gi ringvirkninger til nabosamfunn. På den annen side vil dette kunne sikre at de gjenværende anleggene i større grad har en effektiv kapasitetsutnyttelse, til gode for industrien og nærliggende samfunn.

Ekspertgruppen mener det er to forhold som taler for at en oppheving av aktivitetsplikten må skje mot vederlag til kystsamfunn for tap av arbeidsplasser på de steder hvor virksomhet legges ned. For det første vil en omfordeling legge til rette for økonomisk effektiv anvendelse av ressursen. Det blir mer råstoff til foredling på kysten, med derav økt lønnsomhet i landindustrien, mer stabile arbeidsplasser og bedret grunnlag for bosetting. Overskuddet fra økonomisk mer lønnsom virksomhet kommer både sjø- og landsiden og dermed også kystsamfunnet til gode. En slik omfordeling vil etter ekspertgruppens mening være økonomisk bærekraftig og effektiv i dynamisk forstand. For det andre ville det stride mot allmenn rettferdighetsfølelse og oppfatningen om at ressursene tilhører det nordnorske fellesskapet om Havfisk ASA tillates å gå fra sine forpliktelser uten noen form for vederlag.

Ekspertgruppen vurderer to måter å gi vederlag på: I form av penger eller som fiskerettigheter.

3.3 Ekspertgruppens anbefaling

Ekspertgruppen mener at en oppheving av pliktsystemet mot en omfordeling av ressurser vil tjene kystsamfunnene bedre enn en fortsettelse eller justering av dagens ordning. Det er ekspertgruppens oppfatning at en oppheving av pliktsystemet forutsetter at de verdier som pliktene i dag faktisk bidrar med til kystsamfunnene fortsatt kommer kystsamfunnene til gode, og at man

søker å realisere de intensjoner som lå bak pliktene.

Ekspertgruppen ser at dagens tilbudsplikt for trålerne har liten eller ingen økonomisk verdi. Aktivitetsplikten, som kun påhviler Havfisk ASA og som er knyttet opp til seks anlegg, har imidlertid en betydelig verdi både for de samfunn som er berørt og for rederiet, særlig siden oppheving av aktivitetsplikten vil tillate Havfisk ASA og Norway Seafoods AS å rasjonalisere driften.

Ekspertgruppen har vurdert to ulike former for kompensasjon: Penger og fisk. Begge har sine fordeler og ulemper. Penger er det mest fleksible virkemiddel og vil kunne komme et bredere sett av anvendelser og kommuner til gode, men er kanskje også lettest å misbruke eller tape. En fiskekvote kan kun brukes av næringen, men brukt sesongmessig, vil den gi et godt bidrag til råstofftilgang når det normalt er lite fisk tilgjengelig, og følger derfor opp intensjonen med pliktsystemet.

Ekspertgruppen konkluderer på denne bakgrunn at aktivitetsplikten bør oppheves mot at det foretas en avkortning i de aktuelle fartøyers kvotefaktorer tilsvarende den verdi aktivitetsplikten har for Havfisk ASA. Under denne forutsetning anbefaler ekspertgruppen at også tilbudsplikten på disse og øvrige fartøyer oppheves uten tilsvarende avkortning. Som en konsekvens av at tilbudsplikten oppheves, vil også bearbeidingsplikten falle bort.

Videre anbefaler ekspertgruppen at de avkortede kvotefaktorer plasseres i en statlig kvotebeholdning, der kvoter på årlig basis auksjoneres ut til foredlingsbedriftene. Industrien leier deretter ut kvoter til fartøyer, til trål eller kystflåte, med betingelser om leveranser på de tider av året hvor industrien har behov for større råstofftilgang. Overskuddet fra auksjon av kvoten bør plasseres i et næringsfond for næringsutvikling, innovasjon, bosetting og kultur i kystsamfunnene.

Ekspertgruppen anbefaler en enkel og helhetlig modell, basert på at samtlige punkter nedenfor oppfylles:

- Avvikle bearbeidingsplikten
- Avvikle tilbudsplikten
- Avvikle aktivitetsplikten mot en forholdsmessig avkortning i kvotefaktorer
- Avkortede kvotefaktorer legges i en statlig kvotebeholdning som auksjonerer ut kvoter til industrien på land
- Overskuddet fra auksjonsordningen plasseres i et næringsfond som kommer kystsamfunnene til gode

4 Høring av ekspertgruppens rapport

4.1 Innledning

Ekspertgruppens rapport ble sendt på høring 12. oktober, med høringsfrist 23. november. Rapporten ble sendt til 32 høringsinstanser. I tillegg ble rapporten lagt ut på departementets nettsider, med mulighet for alle som ønsker det til å komme med uttalelse. Nærings- og fiskeridepartementet mottok 33 høringssvar. Oppsummering av høringen gjengis i dette kapittelet.

4.2 Høringsinstanser

Arbeids- og sosialdepartementet
Båtsfjord kommune
Det norske maskinistforbund
Finansdepartementet
Finnmark fylkeskommune
Fiskebåt
Fiskekjøpernes forening
Fiskeridirektoratet
Gamvik kommune
Hadsel kommune
Hammerfest kommune
Havfisk ASA
Innovasjon Norge
Justis- og beredskapsdepartementet
Kommunal- og moderniseringsdepartementet
Landsorganisasjonen i Norge
Lebesby kommune
Nergård AS
Nordkapp kommune
Nordland fylkeskommune
Norges Fiskarlag
Norges Kystfiskarlag
Norges Råfisklag
Norsk nærings- og nytelsesmiddelarbeiderforbund
Norsk Sjøoffisersforbund
Norske Sjømatbedrifters Landsforening (NSL)
Norway Seafoods Group AS
Reglerådet
Sametinget
Sjømat Norge
Troms fylkeskommune
Vestvågøy kommune

4.3 Avgitte uttalelser

Følgende høringsinstanser har uttalt seg om realitetene i forslagene.

Offentlige etater

Fiskeridirektoratet

Fylkeskommuner og øvrige instanser

Finnmark fylkeskommune
Nordland fylkeskommune
Troms fylkesråd
Vestvågøy kommune
Hadsel kommune
Hammerfest kommune
Lebesby kommune
Nordkapp kommune
Skjervøy kommune
Øksnes kommune
Lofotrådet
Landsorganisasjonen (LO)
Norges Næring- og nytelsesmiddelarbeiderforbund (NNN)
Handel og Kontor (HK)
NHO Finnmark
Kystens Tankesmie
Fjordfiskenemda (FFN)
Finnmark Arbeiderparti
Arbeiderpartiets Sametingsgruppe

Næringsorganisasjoner

Fiskekjøpernes Forening (FF) og NSL (Norske Sjømatbedrifters Landsforening)
Båtsfjord Handelsstand Fiskerigruppe
Sjømat Norge
Fiskebåt
Norges Fiskarlag
Norges Kystfiskarlag
Norges Råfisklag

Næringsaktører

Lerøy Seafood Group ASA
Nergård AS
Storbukt Fiskeindustri AS

Miljøorganisasjoner

Miljøvernforbundet

Følgende høringsinstanser hadde ingen merknader

Justis- og beredskapsdepartementet
Arbeids- og sosialdepartementet

4.4 Oppsummering fra høringen

I det følgende er uttalelsene til forslaget om tilbudsplikt, bearbeidingsplikt og aktivitetsplikt samt anvendelse av kvoter/penger behandlet hver for seg. En del instanser har uttalt seg generelt om rapporten og forslagene, mens andre har omtalt de ulike pliktene hver for seg. Innledningsvis er det referert en del mer generelle kommentarer fra ulike høringsinstanser. Høringsuttalelsene er tilgjengelige på departementets nettsider.[1]

4.4.1 Høringsuttalelsene

Det er bred enighet blant høringsinstansene om at pliktsystemet ikke fungerer. Hvilke tiltak som bør gjennomføres, er det delte meninger om. Enkelte høringsinstanser mener pliktsystemet må avvikles i sin helhet. Flere høringsinstanser fremhever betydningen av at det skal foregå et aktivt og bærekraftig fiskeri både i fjordene, kyststrøkene og til havs, og at fisken i størst mulig grad skal skape verdier og arbeidsplasser langs kysten. Skal pliktsystemet endres eller bortfalle, må andre tiltak sørge for å skape aktivitet i kystsamfunnene, samt stabile og gode arbeidsplasser i fiskeindustrien. Det anføres videre at trålfiske også i fremtiden bør være et supplement til kystnært fiske for å sikre råstofftilførsel.

Fylkeskommuner, kommuner og politiske organisasjoner er gjennomgående negative til ekspertgruppens forslag. Fortrinnsvis mener disse at pliktsystemet bør opprettholdes, og intensjonen med dette settes i kraft igjen, ved at industrien tilføres egnet råstoff i tilstrekkelig mengde i rett tid slik at fiskeindustrien kan videreføres og arbeidsplasser opprettholdes. Oppfyller ikke trålerne den opprinnelige intensjonen bak pliktsystemet, må konsesjonene trekkes tilbake, og kvotene tildeles fartøygrupper som overholder pliktene. *Arbeiderpartiets Sametingsgruppe og FFN* mener at fartøy under 15 meter spesielt må prioriteres.

Når det gjelder verdifastsettelse av pliktene målt i kvotefaktorer, påpeker flere at et eventuelt bortfall av pliktene må gi langt mer tilbake til lokalsamfunnene enn en avkortning på 15–25 pst. av kvotene, slik ekspertgruppen foreslår. Det anføres blant annet at en avkortning av kvoter som har en anslått verdi på 250 millioner kroner vil si at trålrederiene får beholde verdier på 190–210 millioner kroner. Dette kan sidestilles med at de som har brutt pliktene premieres ved å få frigitt kvoterettigheter kjøpt på billigsalg. *FF og NSL* skriver at det er uforståelig at en tråltillatelse som fritas for tilbudsplikt settes til null, når kvoteverdiene for de 46 tilbudspliktige trålerne anslås til 11,5 milliarder kroner. *FFN* fremhever betydningen av at de lokalsamfunn som blir berørt av opphevingene får kompensasjon og at den kompensasjonen som er foreslått til de berørte samfunnene er satt for lavt og derfor bør økes.

Hammerfest kommune, Finnmark fylkeskommune, LO og NNN mener rapporten mangler en vurdering av hvilke konsekvenser det vil få for landindustrien dersom en opphever både tilbuds- og aktivitetsplikten. Disse mener saken må utsettes på grunn av dens kompleksitet og en ensidig fremstilling som ivaretar sjøsiden på bekostning av landindustriens- og det offentliges behov for å sikre bosetning langs kysten. Med bakgrunn i de utfordringer og den langsiktige effekten av eventuelle endringer ekspertgruppen foreslår, må det utarbeides en konsekvensutredning som også belyser følgene for landindustri og samfunn.

FF og NSL etterlyser utredning av andre modeller, som også var inkludert i ekspertgruppens mandat, bl.a. om oppheving av trålstigen og om miljøhensyn som tilsier at andre enn trålere bør fange fisken. Et par høringsinstanser påpeker at fartøy uten tilbudsplikt har friere adgang til ombordproduksjon og etterlyser en vurdering av hvilke følger det kan få dersom tilbudsplikten opphører.

De fleste av høringsinstansene går imot forslag som vil være i strid med dagens deltakerlov, og *Kystens Tankesmie* hevder at ekspertgruppens syn på viktige områder er uten juridisk forankring.

[1] https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-av-ekspertgruppens-rapport-om-pliktsystemet–leveringsplikt-bearbeidingsplikt-og-aktivitetsplikt-for-noen-fartoy-med-torsketraltillatelse/id2515504/

4.4.2 Tilbudsplikten

Hadsel, Vestvågøy og Lebesby kommune, Storbukt Fiskeindustri AS samt Norges Kysfiskarlag ønsker ikke at tilbudsplikten fjernes. Disse fremhever at råstoffet må tilfalle opprinnelige lokalsamfunn, mens *Nordkapp kommune* skriver at tilbudsplikten er uegnet pga. den medfølgende bearbeidingsplikten. Kommunen uttaler at kvotene underlagt pliktsystemet må avvikles i sin nåværende form og legges under lokal forvaltning.

Lofotrådet og Skjervøy kommune ønsker gjeninnført reell leveringsplikt der intensjonen er å sikre leveranser av fersk fisk gjennom hele året. Subsidiært mener kommunen at trålernes kvotegrunnlag gradvis avkortes og at råstoffet overføres til et «Statfisk kontor» slik Kystens Tankesmie har foreslått, for å sikre at de tilgodesette bedriftene får råstoff slik intensjonen var. *Kystens Tankesmie* er enig i at den nåværende praktiseringen av pliktsystemet ikke fungerer og kan forkastes. Intensjonen med fordeling av fiskekvoter til fiskeriavhengige kommuner bør imidlertid bestå. Dette kan gjøres ved at trålernes kvoter som ikke landes i tråd med formålet *«å sikre anlegg som bearbeider fisk stabil råstofftilførsel»,* omfordeles til andre fartøyer som kan sikre dette.

Nordland Fylkeskommune er kritisk til at tilbudsplikten avvikles uten noe form for konsekvenser for tråleier og foreslår sammen med *Troms Fylkesråd* å identifisere tilfeller hvor det kan være aktuelt med en avkortning av kvotefaktorer også for tilbudsplikten.

Båtsfjord Handelsstands Fiskerigruppe mener at tilbudsplikten ikke skal ligge på kommunenivå, men endres slik at all fisk som «tilhører» fylkene landes i det fylket som konsesjonene har plikt til, uavhengig av om råstoffet er fryst eller ferskt.

Norges Fiskarlag og Fiskebåt støtter forslaget om å avvikle tilbudsplikten og påpeker at en avvikling ikke reduserer mulighetene for bearbeiding av trålråstoff i fiskeindustrien. Dersom tilbudsplikten foreslås opphevet mot vederlag, forutsetter de at det blir en frivillig løsning.

Lerøy Seafood Group ASA, Nergård AS og Sjømat Norge mener tilbudsplikten må oppheves. Beholdes denne likevel ved at tilbudsplikten regionaliseres, må selskapene gis økt fleksibilitet slik at det kan inngås avtaler mellom tråler og anlegg om leveranser av eget råstoff.

Fiskeridirektoratet anbefaler at tilbudsplikten oppheves da den ikke har vært effektiv nok til å sikre leveranser til enkeltbedrifter og spesielt i Finnmark.

4.4.3 Bearbeidingsplikten

Hadsel, Vestvågøy kommune, Troms Fylkesråd, Nordland Fylkeskommune, LO og NNN er enige i at bearbeidingsplikten ikke fungerer godt nok. Det bør åpnes for større fleksibilitet ved utveksling av råstoff mellom bedriftene og avregning pr. halvår. *Norges Kystfiskarlag* vil beholde plikten.

Lerøy Seafood Group, Nergård, Storbukt Fiskeindustri, Skjervøy kommune, Norges Fiskarlag, Fiskebåt, Sjømat Norge og Fiskeridirektoratet støtter forslaget om å oppheve bearbeidingsplikten. *Fiskebåt* fremhever imidlertid at det er en dårlig løsning å videreføre tilbudsplikten og oppheve bearbeidingsplikten.

4.4.4 Aktivitetsplikten

Hadsel, Vestvågøy og Lebesby kommune, Nordland fylkeskommune, Troms fylkesråd, samt Lofotrådet og Norges Kystfiskarlag vil opprettholde aktivitetsplikten. *Lebesby kommune* tilføyer at et eventuelt bortfall må tilføre aktuelle kommuner en solid kompensasjon. *Nordland fylkeskommune og Troms Fylkesråd* uttaler at fremfor å oppheve aktivitetsplikten må denne plikten tvert imot strammes inn ved å kreve en tydeligere konkretisering av gjeldende aktivitetsplikt og en mer restriktiv holdning i forhold til å godkjenne nedbemanning og nedskalering av produksjon.

Båtsfjord Handelsstands Fiskerigruppe foreslår at aktivitetsplikten gjøres gjeldende på fylkesnivå, noe som muliggjør at industrien selv får finne best egnet lokalisering for foredling.

Kystens Tankesmie mener ekspertgruppens modell for omfordeling av kvoter er interessant. Etablering av et «Statfisk kontor» kan være nødvendig for å forvalte og videreformidle inndratte kvoterettigheter. Tankesmien legger frem et alternativ, en skisse til forskrift om tildeling og salg av tilbudspliktige kvoter hvor formålet er å sikre anlegg som øker verdiskapingen av fiskekvotene stabil råstofftilførsel. Det foreslås at kvoter med tilbudsplikt som ikke landes fysisk etter leveringspliktforskriften § 1, skal trekkes inn med inntil 10 prosent av trålerkvotene årlig, inntil alle kvotene er tilbakeført i løpet av en 10 årsperiode. Kvotene inngår i en pool som refordeles til andre som vil oppfylle leveringspliktforskriften § 1. Rederiene med pliktbelagt kvote gis mulighet til å avskrive kvoterettigheter skattemessig, og får dermed områ seg over tid og vil da minimere økonomisk tap.

LO og *HK* mener konsekvensene ved å fjerne aktivitetsplikten er dårlig utredet og at verdivur-

deringen knyttet til aktivitetsplikten er satt alt for lavt og dermed også kvoteavkortningen som skal settes inn i en sentral kvotebank. *LO* etterlyser en vurdering av forholdet mellom opphevet aktivitetsplikt og bestemmelsene om eierskapsbegrensninger.

Lerøy Seafood Group er sterkt imot inndragning av kvotegrunnlaget i Havfisk ASA. Selskapet understreker at en reduksjon i kvotegrunnlaget for Havfisk ASA vil undergrave Lerøy sine muligheter for nødvendige, fremtidige investeringer både på sjø og land. En kompensasjon ved avvikling av aktivitetsplikten må forkastes og det må finnes alternative former for kompensasjon for bortfall av plikter, blant annet frikjøp. Dette synet deler også *Storbukt Fiskeindustri* som legger til at midlene må tilfalle bedriften, som så kan delta på eiersiden i kystfiskeflåten sammen med fiskere.

Nergård AS anfører at finner man ikke en løsning for Havfisk ASA er det likevel fullt ut riktig å oppheve de andre pliktene til andre berørte trålere.

Sjømat Norge og *Fiskeridirektoratet* vil avvikle aktivitetsplikten. Fiskeridirektoratet anbefaler en kompensasjon i form av penger.

Norges Fiskarlag og Fiskebåt mener det ligger en klar forpliktelse om at selskap som har fått dispensasjon fra aktivitetskravet til å eie torsketrålere, driver fiskeindustri, og støtter ikke forslaget om å avvikle aktivitetsplikten mot en kompensasjon i kvoter. Samtidig fremheves at selskapene må få større fleksibilitet til å bestemme hvor produksjon skal foregå, eventuelt avvikle deler av aktivitetsplikten mot kompensasjon. Kompensasjon må skje som et økonomisk oppgjør mellom Staten og tråleier som er parter i saken, og pengene det genererer må brukes i berørte kystsamfunn. En kvoteavkortning kan føre til omfordeling av kvoter internt i trålflåten hvilket er svært uheldig. Fiskebåt er også helt uenig i at staten kan pålegge fartøyeier å avstå kvotefaktor mot oppheving av plikten.

4.4.5 Anvendelse av kvoter/penger

Forvaltning av avkortede kvotefaktorer

Hadsel og Vestvågøy kommune mener staten, ikke industrianlegg, bør styre tildeling av kvoter og hvem som skal høste. Bare en liten del av kystfiskeflåten er i stand til drive fiske i Barentshavet og det har ingen hensikt å tildele disse trålkvoter. *Nordkapp kommune* vil at kvantumet fra avgitte kvoter forvaltes lokalt.

Lebesby kommune uttaler at hele pliktsystemet må ligge til grunn for beregning av kompensasjonstiltak, og ikke bare fjerning av aktivitetsplikten. Kommunen er imot prinsippet med auksjon og krever at eventuelt inndradd volum dedikeres til de kommunene som opprinnelig var tilgodesett med leveringsplikt. Subsidiært anføres at minimum 50 pst. av trålkonsesjonene omfattet av pliktsystemet må inndras mot at staten kompenserer for tapet. Da tar staten ansvar for at pliktsystemet er uthulet med myndighetenes aksept. Avkortede kvoter settes i et kvotefond som disponeres av lokalsamfunn opprinnelig tilgodesett med leveringsplikt.

Hammerfest kommune skriver at landindustrien har vært systematisk nedprioritert og nedskalert i lang tid, og vil derfor ikke ha ressurser til å være med i en budrunde om råstoff

Finnmark fylkeskommune støtter i prinsippet forslaget om å flytte kvoteandeler fra trålerne, men er ikke enig i kommisjonens forslag til hvordan dette skal gjennomføres. Ingen skal kunne kjøpe seg fri fra pliktene. Kvoter fra trålere som ikke overholder pliktsystemet skal omfordeles til kystflåten.

Norges Råfisklag og HK påpeker at ekspertgruppens forslag om auksjon av kvoter til industrien er én modell, en annen kan være å auksjonere kvotene til fiskeflåten med de føringer som man ønsker å legge inn. Norges Råfisklag kan forestå denne typen auksjoner av kvoter

Troms fylkesråd ser det som svært uheldig hvis trålere som fratas kvotefaktorer som følge av oppheving av aktivitetsplikten kan gis anledning til å leie de samme kvotefaktorene fra industrien

Kystens Tankesmie foreslår at tilbudspliktige kvoterettigheter skal leies ut til registrerte fiskefartøy som en årlig kvotebonus for leveranse av fersk og levende fisk i perioden 1. august til 31. november. Et kvotestyre med representanter fra Nord-Norge skal administrere ordningen.

Norges Kystfiskarlag støtter en avkortning av trålernes kvotefaktor, men mener dette best kan ivaretas ved en direkte revisjon av delingsbrøken mellom trål- og kystflåte (trålstigen) i tråd med eksisterende lovverk, fremfor en omfordeling til industrien gjennom et auksjonssystem som motgås. *FF og NSL* uttrykker at tilbudsplikten ikke har noen verdi erstatningsmessig.

Fiskebåt går mot å auksjonere bort kvotene til industrien. Både er det i strid med deltakerloven og kan være en utfordring mht. nasjonalitetskravet, samtidig som kvotene kan bli så dyre at lønnsomheten i flåten forvitrer.

Nergård AS mener en løsning som medfører at kvoter blir overført fra en fartøygruppe til en annen er lite fornuftig

Sjømat Norge advarer mot ekspropriasjon og mener ekspertgruppens påstand om at avtalte løsninger mellom staten og konsesjonshaver vil gi mindre til fellesskapet, ikke er riktig. Sjømat Norge mener at en fjerning av tilbudsplikten bør omfatte en forholdsmessig kompensasjon fra rederiene som løses ut fra plikten. Kompensasjon etter individuelle vilkår vil best ivaretas gjennom individuelle forhandlingsløsninger. Sjømat Norge er meget positiv til en statlig kvotebeholdning innrettet mot industrien.

Fiskeridirektoratet påpeker at en kompensasjonsordning ved avsetning av et kvantum torsk/hyse som skal fiskes kystnært av kystfiskeflåten, i stor grad vil innebære beskatning av kysttorsken. Kyststorskebestanden har over lang tid vært i dårlig forfatning. For å beskytte denne må økte fangster i andre halvår hentes lenger til havs og derved kreve større fartøy. Det kan gjøre det vanskelig å oppfylle intensjonen om levering av fersk torsk. Direktoratet vil derfor ikke støtte en slik løsning, men anbefaler en kompensasjonsordning i form av penger.

Næringsfond

Nordland fylkeskommune, Troms fylkesråd, Hadsel og Vestvågøy kommune, NHO Finnmark uttaler at et næringsfond vanskelig kan kompensere for bortfall av aktivitet og arbeidsplasser ved spesifikke industribedrifter ettersom fondets innretning tenkes svært bredt anlagt. Næringsfondets midler bør eventuelt gå til lokalsamfunn og kommuner som er direkte berørt. *Fiskeridirektoratet* finner det naturlig at det er de samme kommuner som tidligere var tilgodesett med råstoff som skal tilgodeses med midler fra et næringsfond. Samtidig påpekes at et industrifond som kan leie ut kvotefaktorer vil medføre økte administrative kostnader i forvaltningen og vil ikke være i tråd med ønsket om forenkling i forvaltningen.

Lofotrådet uttrykker at den potensielle verdien av et næringsfond ikke oppveier de reelle økonomiske og samfunnsmessige verdiene av tilgangen på fiskeressursene.

FFN er uenig i forslaget om at avkortede kvoter skal auksjoneres til industrien, og foreslår at kvotefaktorene som frigjøres (avkortes fra trålerne) må fordeles til hele kystflåten under 15 meter hjemmehørende i Nord-Norge.

Sjømat Norge mener at midler fra et næringsfond må rettes mot fiskeindustrien som pliktsystemet skulle tilgodese.

Båtsfjord Handelsstands Fiskerigruppe går imot kompensasjon gjennom tilførsel av midler til kommunale fond. De kapitalsterke aktørene på kysten vil få et konkurransefortrinn i den alltid pågående konkurransen om råstoffet. Et næringsfond kan oppveie de problemer et lite fungerende pliktsystem har medført.

4.5 Konsultasjon med Sametinget

Det har blitt gjennomført konsultasjon mellom Nærings- og fiskeridepartementet og Sametinget om pliktsystemet for torsketrålere.

Departementet og Sametinget er enige om at pliktene ikke løser de utfordringer norsk filetindustri står overfor og bør avvikles. Sametinget går inn for en løsning basert på tvang og frivillighet. Sametinget mener tilbudsplikten bør avvikles mot vederlag i penger fra berørte rederier. Sametinget mener aktivitetsplikten bør avvikles mot en tvangsmessig avkortning av kvoter, og at frigjort kvantum skal tilfalle kystflåten under 15 meter i Nordland, Troms og Finnmark. Sametinget mener at deler av avkortet kvantum kan legges til og styrke Kystfiskekvoten, og går i en slik sammenheng med på en avkorting i størrelsesorden 30 pst.

5 Avgrensninger

5.1 Innledning

Dette kapittelet drøfter pliktenes intensjon, og relevansen av denne i dag. Videre vurderes statens rettslige handlingsrom til å gjennomføre aktuelle endringer i pliktsystemet, og hvordan pliktene kan verdsettes. Dette er problemstillinger som både ekspertgruppen og mange av høringsinstansene er opptatt av, og som berører flere av de alternative forslagene til løsninger. Det kan derfor være hensiktsmessig med en omtale av disse problemstillingene før drøftelsen av de alternative løsningene.

5.2 Pliktenes intensjon

Ekspertgruppen slår i sin rapport fast at dagens pliktsystem i liten grad bidrar til å oppfylle ønsket om lønnsom, helårig drift av foredlingsanlegg basert på trålerråstoff. Departementet er enig med ekspertgruppen i at intensjonen med pliktsystemet bare i liten grad oppfylles, at pliktene er et uegnet virkemiddel for å ivareta intensjonen og at det er behov for å gjøre endringer i systemet. Ekspertgruppens mandat gikk ut på å vurdere pliktsystemet med utgangspunkt i den bakenforliggende intensjonen. Ekspertgruppen peker imidlertid på at det ikke er helt klart hva som er intensjonen med pliktene, eller hvordan ulike underliggende hensyn skal balanseres mot hverandre. Pliktene ble utformet da det viste seg at tanken bak tildeling av torsketråltillatelser – helårige, lønnsomme arbeidsplasser i Nord-Norge – viste seg å ikke realiseres i ønsket grad. Som drøftet i kapittel 2.1.1 har imidlertid forutsetningene som lå til grunn da torsketråltillatelsene ble tildelt endret seg radikalt. Industrien står i dag i stor grad overfor globale markedsbetingelser, og det er ikke lenger aktuelt å subsidiere industridrift. Dermed er det også utfordrende å overholde de ulike intensjonene med pliktene, også fordi ulike virkemidler som ivaretar de bakenforliggende ønskene om sysselsetting og lønnsomhet ikke nødvendigvis er sammenfallende.

Det er grunn til å stille spørsmål om hvorvidt en intensjon som både er uklar og som ikke lar seg oppfylle bør være et førende hensyn i utformingen av fremtidig regulering av fiskerinæringen. Med et uklart mål er det krevende å utforme et regelverk man kan enes om er godt. At de ulike målene delvis er motstridende, er i tillegg en vesentlig utfordring. Når de forskjellige hensynene som ligger til grunn for pliktenes intensjon trekker i ulike retninger, er det nødvendig å ha klarhet i hvordan disse skal vektes. I ekspertgruppens rapport heter det at *«For at et alternativ skal oppfylle intensjonene bak pliktsystemet i tilstrekkelig grad, må det være både økonomisk og sosialt bærekraftig, og også imøtekomme forventninger om hva som er en samfunnsøkonomisk god løsning til beste for fellesskapet.»* Det er ting som tyder på at forventningene er større enn hva som er gjennomførbart. Når de viser seg vanskelige å realisere, kan det slik sett være problematisk å legge intensjonen bak pliktsystemet til grunn når en skal utvikle et fremtidsrettet regelverk.

5.3 Rettslig handlingsrom

Flere av de alternative tiltakene, som vil bli drøftet i kapittel 6, kan gjennomføres uten at det skaper rettslige utfordringer, mens for andre tiltak er det behov for å vurdere den juridiske gjennomførbarheten nærmere. Et viktig skille i denne forbindelse er mellom endringer som er til gunst og endringer som er til ugunst for berørte parter. Berørte parter vil i denne sammenheng gjennomgående være rederiene som er pålagt tilbudsplikt og aktivitetsplikt gjennom sitt eierskap til fartøy med torsketråltillatelser.

Endringer som er til gunst for berørte parter vil i liten grad by på juridiske utfordringer. For eksempel vil departementet ha rettslig adgang til ensidig å oppheve både tilbudsplikten og aktivitetsplikten fordi dette vil være til gunst for rederiene som er berørte parter, jf. forvaltningsloven § 35 første ledd bokstav a.

Endringer som er til ugunst for rederiene som er berørte parter vil i større grad kunne by på juri-

diske utfordringer, dersom de gjennomføres ensidig fra forvaltningens side, uten samtykke fra rederiene. Ekspertgruppens forslag om avkortning av kvoter som kompensasjon for bortfall av plikter er et eksempel på en endring til ugunst. Innstramminger i pliktene vil også være endringer til ugunst. Ekspertgruppen konkluderer dessuten med at det ikke vil være adgang for forvaltningen å kreve innbetaling av kompensasjon for bortfall av pliktene, men frivillig innbetaling er naturligvis mulig.

Når det gjelder endringer til ugunst bør det skilles mellom generelle endringer som fastsettes i forskrifter, og individuelle endringer som fastsettes gjennom enkeltvedtak overfor enkeltrederier.

Forvaltningen har i en del tilfeller adgang til å gjøre endringer i *enkeltvedtak til ugunst* for berørte parter. En slik omgjøringsadgang kan følge av alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper, for eksempel hvis det foreligger tungtveiende samfunnsmessige hensyn, jf. forvaltningsloven § 35 siste ledd. Det kan også være adgang til omgjøring til ugunst dersom det følger av særlovgivningen eller er forutsatt i enkeltvedtaket som skal omgjøres.

Forvaltningen har i utgangspunktet adgang til å vedta *forskriftsendringer til ugunst* for berørte rederier. For eksempel kan det vedtas generelle innstramminger i allerede eksisterende plikter gjennom endringer i leveringspliktsforskriften, dersom formålet er å legge til rette for bedre oppfyllelse av formålene bak pliktsystemet.

Det er også adgang til å fastsette andre forskriftsendringer til ugunst for rederiene, for eksempel avkortning av kvoter, som ekspertgruppen foreslår. Når det gjelder avkortning av kvoter, må det likevel kunne legges til grunn at rederiene har en ikke ubetydelig beskyttelse mot endringer til ugunst, med mindre rederiene kompenseres for ulempen. Dette har sammenheng med at rederiene normalt vil ha foretatt betydelige investeringer i det aktuelle driftsgrunnlaget, som de dermed kan ha en forventning om at opprettholdes i et visst omfang over en viss tid, innenfor bærekraftige rammer.

Denne beskyttelsen for rederiet kan forankres i Grunnloven § 97 om at lover ikke har tilbakevirkende kraft, og i artikkel 1 i tilleggsprotokoll 1 til Den europeiske menneskerettighetskonvensjon (EMK P1-1) som verner mot visse inngrep i eiendom. Ved vurderingen av hvor langt dette vernet strekker seg, er det mange hensyn som er relevante. Departementet har ikke funnet grunn til å foreta en nærmere vurdering av rekkevidden til dette vernet da det uansett ikke har vært aktuelt for regjeringen å foreslå endringer som kan vurderes å være i strid med Grunnloven § 97 eller EMK P1-1.

Ved vurderingen av om en endring er til ugunst eller ikke, bør en se hen til både positive og negative effekter av vedtakene. Den totale effekten av endringene for den enkelte aktøren er relevant, selv om det i praksis kan være utfordrende å måle ulike effekter av vedtak opp mot hverandre. Det vil således være adgang til å avkorte kvoter gjennom en forskriftsendring, dersom rederiet kompenseres på en rimelig måte, for eksempel ved oppheving av aktivitetsplikten.

Forvaltningen har dessuten en viss adgang til å inngå avtaler med berørte enkeltrederier om endringer som den ellers ikke hadde kunnet gjennomføre (frivillighet). En slik avtale vil for eksempel kunne innebære oppheving av pliktene mot frivillig avkortning av kvotefaktorer fastsatt i torsketråltillatelser, eller mot innbetaling av et engangsbeløp. Det gjelder en del begrensninger på forvaltningens adgang til slik forhåndsbinding av myndighet, men det er det ikke nødvendig å gå nærmere inn på her, gitt de tiltakene som foreslås i denne meldingen.

Til slutt nevnes at ekspertgruppens forslag om å «etablere en auksjonsordning der industrien får tilgang på kvotefaktorer som leies ut til fiskeflåten» krever to lovendringer. For det første vil det være nødvendig å endre havressursloven slik at staten kan ta betalt for å tildele kvoter (på auksjon). For det andre vil det også være nødvendig å endre havressursloven dersom kvoter skal kunne tildeles industribedrifter som ikke eier fartøy. Det legges ikke opp til en slik løsning, og departementet har derfor ikke utarbeidet forslag til lovendringer.

5.4 Verdien av pliktene

Pliktene medfører ulike former for kostnader, og dersom aktørene skulle slippe helt eller delvis fri fra disse vil det utgjøre en verdi for vedkommende. Det er fortrinnsvis en oppheving av tilbuds- og aktivitetsplikten, og ikke bearbeidingsplikten, som vil kunne realisere verdier for aktørene. Kapittelet begrenser seg derfor til å se på verdien av tilbuds- og aktivitetsplikten for de aktørene som pliktene påligger. Konsekvensene for lokalsamfunn og samfunnet for øvrig av et eventuelt bortfall av pliktene er drøftet i kapittel 8.

Boks 5.1 Verdien av tilbudsplikten

Næringsaktører som har kjøpt seg fri fra tilbudsplikten

- Tilbudsplikt til Sørvær, ex. «Riston», opphevet i 2008. Vederlag til Hasvik kommune på 17,5 mill. kr.
- Tilbudsplikt til Øksnes kommune, «F/T Sunderøy», opphevet i 2010. Ikke vederlag.
- Tilbudsplikt til J. M. Nilsen Fisk AS, «Langøy», opphevet i 2014. Vederlag til Andøy kommune på 1 mill. kr og til J. M. Nilsen Fisk AS på 4 mill. kr.

Verdianslag

Artikkelen «Plikter til besvær» (*Norsk fiskerinæring,* nr. 4, 2015) anslår den samlede verdien som vil kunne hentes inn mot en oppheving av tilbudsplikten til å være om lag 100 mill. kr. Anslaget bygger på en vurdering av at rederiene har betalingsvillighet på om lag et par millioner kroner per kvotefaktor for å bli fritatt tilbudsplikten. Det var per 15.2.2016 tilbudsplikt på 46,53 kvotefaktorer i torsketrålgruppen.

På oppdrag fra Nærings- og fiskeridepartementet har Deloitte utført en verdivurdering av tilbudsplikten. Gjennom en analyse av historiske lønnsomhetsnivåer for torsketrålere med og uten tilbudsplikt, finner Deloitte ikke indikasjoner på en finansiell byrde som følge av tilbudsplikten. I en analyse av kostnadene forbundet med tilbudsplikten for et utvalg torsketrålere med tilbudsplikt estimerer Deloitte verdien av den finansielle byrden av tilbudsplikten lik null. Deloitte konstaterer samtidig at det eksisterer interne arbeidsbelastninger forbundet med rapportering i tilknytning til tilbudsplikten, men vurderer det slik at det ikke er naturlig at fartøyene ville fått reduserte lønnskostnader ved en fjerning av dette rapporteringsarbeidet.

5.4.1 Verdien av tilbudsplikten

Tilbudsplikten innebærer at fartøyeier må tilby fangst til tilgodesette anlegg/områder. Dette kan påføre rederiet ulike former for kostnader. Å tilby fangsten i tråd med kravene som forskriften stiller, medfører visse administrative kostnader. Fangsten må tilbys gjennom to runder før den eventuelt kan selges fritt som annen ikke-tilbudspliktig fangst. I tillegg vil det kunne løpe visse kostnader om fangsten kjøpes under tilbudsplikten. For det første innebærer prisfastsettelsesmekanismen for tilbudspliktig råstoff at fartøy kan risikere å få en noe lavere pris for fangst solgt under tilbudsplikten enn annen fangst.[1] Videre vil salg av tilbudspliktig fangst kunne være forbundet med økte transportkostnader, dersom salget innebærer at fartøy må levere fangsten til et anlegg som er plassert slik at leveransen vesentlig påvirker fartøyets driftsmønster eller medfører andre typer fraktkostnader. Ettersom tilbudspliktig fangst i liten grad faktisk kjøpes i dag, vil imidlertid disse kostnadselementene på det jevne være av begrenset størrelse.

For landindustrien innebærer tilbudsplikten at de får tilbud om å kjøpe en fangst, hvilket innebærer at plikten har en opsjonsverdi for tilgodesette anlegg, spesielt i de tilfeller der et bestemt anlegg er tilgodesett. Norges Råfisklag anslår imidlertid at mindre enn 10 pst. av tilbudspliktig fangst omsettes gjennom tilbudsplikten. Ettersom opsjonen i praksis sjelden utøves, og fangst kan kjøpes gjennom alminnelige utbud, er denne verdien i realiteten av begrenset størrelse.

Tilbudsplikten er fastsatt gjennom mange og varierte vilkår. Enkelte fartøy har tilbudsplikt til større regioner, som Nord-Norge, mens andre er pålagt å tilby fangst til bestemte anlegg. En tilbudsplikt til større områder vil være mindre byrdefull enn mer konkrete vilkår. De mange og varierte vilkårene gjør det vanskelig å fastsette kostnadene forbundet med tilbudsplikten. Boks 5.1 gir en oversikt over historiske tilfeller av frikjøp fra tilbudsplikten og anslag på verdien av plikten.

Ekspertgruppen mener at tilbudsplikten, utover de administrative kostnader som følger ved etterlevelse av den, ikke oppleves som særlig byrdefull for næringen, og således at den ikke har stor negativ verdi for fartøyeierne. Ekspertgruppen foreslår å oppheve tilbudsplikten uten kom-

[1] Etter leveringspliktsforskriften skal f.eks. prisen på tilbudspliktig fangst som kun tilbys én bedrift fastsettes etter de siste to ukers gjennomsnittspris ved annen omsetning. I perioder med brå prisoppgang kan dette åpne for visse arbitrasjemuligheter for anlegg tilgodesett med tilbudsplikt.

Boks 5.2 Potensielle verdier forbundet med oppheving av tilbudsplikten

Tabellen under gir en fremstilling av hvilke inntekter en oppheving av tilbudsplikten mot et frivillig tilbud om frikjøp kan tenkes å medføre. I eksempelet er kvotefaktorene i torsketrålgruppen indirekte knyttet til tilbudsplikten plassert i tre grupper, der hver gruppe representerer ulike typer vilkår. Torsketråltillatelsene i gruppe A har vilkår om å tilby fangst til regioner eller fylker, og antas å være mindre tyngende enn tillatelsene i gruppe B og C hvor fangsten må tilbys henholdsvis enkeltkommuner og –steder og bestemte anlegg. Departementet anslår i kap. 5.4.1 at den gjennomsnittlige betalingsvilligheten per kvotefaktor er om lag 2 mill. kr. Betalingsvilligheten vil variere mellom de ulike rederne, og her legges det til grunn at det ikke vil være betalingsvillighet utover 2,5 mill. kr for de antatt mest tyngende vilkårene dersom de fleste redere skal benytte seg av tilbudet, og et noe lavere beløp for de øvrige typene vilkår. Prisen for oppheving for den enkelte gruppe i eksempelet er imidlertid illustrativ, og reflekterer ikke nødvendigvis betalingsvilligheten forbundet med oppheving av det enkelte vilkår i gruppene.

Tabell 5.1

Type vilkår	Antall kvotefaktorer tilknyttet tilbudsplikt	Verdi per kvotefaktor (mill. kr)	Potensielle inntekter v/ frivillig kompensasjon (mill. kr)	Kvotefaktorer til avkortning
Gruppa A: regioner og fylker	2,77	0,50	1,38	0,01
Gruppe B: enkeltkommuner og -steder	13,60	1,00	13,60	0,10
Gruppe C: bestemte anlegg	30,16	2,50	75,41	0,54
Totalt	46,53		90,39	0,65

Kilde: Nærings- og fiskeridepartementet

Ved å fastsette en pris for de ulike trinnene, samt ved å legge til grunn en tillatelsesverdi, kan størrelsen på en verdimessig proporsjonal avkortning avledes. I en ekstern verdivurdering utført av Deloitte for Nærings- og fiskeridepartementet estimeres verdien av en torsketråltillatelse registrert i Nord-Norge til å være 105–140 mill. kr. Verdien av en torsketråltillatelse registrert i Sør-Norge estimeres til å være 157–180 mill. kr. I tabellen legges en verdi på 140 mill. kr til grunn. Avkortningen i eksempelet tilsvarer dermed 0,65 kvotefaktorer.

pensasjon. I følge ulike verdivurderinger medfører tilbudsplikten begrensede kostnader for fartøyene, jf. boks 5.1.

Det er likevel grunn til å tro at det foreligger en viss betalingsvillighet hos rederier for å få opphevet tilbudsplikten. Det er ikke gitt at de administrative besparelsene ved en oppheving av tilbudsplikten er neglisjerbare, og til tross for at plikten i dag ikke utgjør en stor byrde, foreligger det en risiko for at regelverksendringer kan øke ulempen den påfører fartøyene. Et eksempel på en slik endring kan være en lettelse eller oppheving av bearbeidingsplikten. En oppheving av bearbeidingsplikten vil gjøre tilbudspliktig fangst mer attraktiv. Det kan blant annet åpne for at tilgodesette anlegg kjøper fangst for ubearbeidet videresalg til fortjeneste. På den måten heves opsjonsverdien av tilbudsplikten for tilgodesette anlegg. Slikt videresalg var også bakgrunnen for innføringen av bearbeidingsplikten. Ulike former for innstramming av tilbudsplikten er andre eksempler på endringer som kan gjøre etterlevelse av plikten mer byrdefull. Det er vanskelig å komme med et presist anslag på denne risikoen og betalingsvilligheten for å slippe fri fra den, især fordi dette beror på subjektive vurderinger hos de ulike rederiene.

De historiske tilfellene der tilbudsplikten har blitt opphevet tilsier at det hos enkelte redere er vilje til å kjøpe seg fri fra plikten, men spennet er stort. Eierne av tråleren «Riston» betalte i 2008

17,5 mill. kr for å få opphevet tilbudsplikten knyttet til én kvotefaktor. Det har imidlertid også skjedd at tilbudsplikten har blitt opphevet uten økonomisk kompensasjon, da «F/T Sunderøy» fikk opphevet tilbudsplikten i 2010. Det virker dermed rimelig å anta at betalingsvilligheten blant rederne varierer stort. I artikkelen *«Plikter til besvær»* anslås det at den gjennomsnittlige reder ikke vil betale mer enn om lag 2 mill. kr per kvotefaktor. Et slik anslag kan synes rimelig. Det var per 15.2.2016 knyttet tilbudsplikt til 46,53 kvotefaktorer i torsketrålgruppen, og en samlet oppheving av tilbudsplikten vil dermed kunne kompenseres med et beløp som ligger i størrelsesorden 100 mill. kr.

I kapittel 6.3.3 skisseres en løsning der tilbudsplikten avvikles mot en avkortning av kvoter. Kapittel 6.3.4 skisserer en løsning der plikten avvikles mot en innbetaling av et vederlag. Begge løsningene tar utgangspunkt i en differensiering mellom prissettingen av ulike typer leveringsvilkår, der de forskjellige pliktene graderes etter de byrdene de medfører. Det potensielt disponible kvantum eller penger er forsøkt illustrert i boks 5.2 med et eksempel der en legger til grunn tre forskjellige satser. I dette eksempelet vil den samlede avkortningen tilsvare 0,65 kvotefaktorer. I 2016 utgjorde 0,65 kvotefaktorer i torsketrålgruppen om lag 960 tonn torsk.

5.4.2 Verdien av aktivitetsplikten

Aktivitetsplikten påligger utelukkende datterselskap til Havfisk ASA. Plikten påfører Havfisk ASA kostnader direkte, og påfører også kostnader for selskapet som drifter deres anlegg, Norway Seafoods AS, ved at det ikke kan rasjonalisere sin drift.

Aktivitetsplikten påfører Havfisk ASA kostnader ved å påvirke driftsmønsteret til trålerne deres. Uten plikten er det mulig at Havfisk ville erstattet leveranser av fersk fisk med fryst fisk, og på den måten fått redusert antall driftsdøgn og dermed sine kostnader. Prisen for fryst fisk har gjennomgående ligget over prisen for fersk fisk. Den alternative anvendelsen av Havfisk ASA sine fartøy ved en reduksjon av antall driftsdøgn har også en positiv verdi for selskapet. I sitt høringsinnspill uttaler Lerøy Seafood Group ASA, Havfisk ASA sin nye eier, at strategien for deres kjøp av selskapet er å videreutvikle hvitfiskproduksjonen. Et ev. bortfall av aktivitetsplikten behøver ikke bety at alle anlegg opprettholdes, men heller ikke at trålerne vil gå over til å fryse en større andel av sin fangst.

Videre påfører aktivitetsplikten kostnader på landsiden av produksjonen. Norway Seafoods AS drifter anlegg på fem steder der Havfisk ASA har aktivitetsplikt, og sørger på den måten for at Havfisk ASA opprettholder plikten her. Dette innebærer at selskapet må fortsette drift på steder med aktivitetsplikt, til tross for at fortsatt drift på disse stedene kan være ulønnsom. En omlegging av driften vil sannsynligvis innebære oppskalert virksomhet enkelte steder, mens aktiviteten ved andre anlegg reduseres eller fjernes. I følge Havfisk ASA har Norway Seafoods AS en kapasitetsutnyttelse på drøyt 30 pst. på sine landanlegg. Selv om denne typen kostnader først og fremst kommer til uttrykk gjennom Norway Seafoods AS sitt driftsresultat, er det Havfisk ASA som er pålagt å overholde plikten og må sørge for at kostnadene ved å opprettholde aktivitetsplikten bæres, om de skal disponere torsketråltillatelsene.

Det er åpenbart negativt for enhver bedrift å ha et myndighetspålegg om drift uavhengig av lønnsomhet, men omfanget av ulempen er ikke uten videre lett å slå fast. Ulike tilnærminger kan være å se på summen av kostnader plikten påfører selskapene den påvirker, å sammenligne omsetningsverdien av tillatelser med og uten aktivitetsplikt eller å se på historiske frikjøpsavtaler. I boks 5.3 presenteres noen erfaringer og anslag.

Det betydelige spennet i anslagene kan forklares med at det er utfordrende å tallfeste den byrden aktivitetsplikten medfører. De ulike kostnadene forbundet med aktivitetsplikten er mange og varierte, og Havfisk ASA og Norway Seafoods AS sine alternative tilpasninger ved et eventuelt bortfall av plikten er komplisert å beregne. Dette knytter seg blant annet til usikkert omfang av lønnsomhetsendringer som følge av at Havfisk ASA selger fisk til rabatterte priser til Norway Seafoods AS, at Havfisk ASA sitt driftsmønster ville endres ved eventuelt økte leveranser av fryst fisk, konsekvenser av omorganisering av Norway Seafoods AS sin virksomhet mv.

En annen måte å fastsette verdien av aktivitetsplikten på er ved å se på verdiforskjellen mellom aktivitetspliktige og ikke-aktivitetspliktige tillatelser. Et slikt anslag innebærer at kostnadene ved aktivitetsplikten implisitt kommer til uttrykk gjennom prisingen av de ulike typene tillatelser. Utfordringen med denne metoden er at det sjelden omsettes fartøy med torsketråltillatelser, både med og uten plikt. Det er dermed krevende å fastslå differansen i markedspris mellom de ulike typene tillatelser. Det er vanskelig å trekke en klar konklusjon om verdien av aktivitetsplikten på bakgrunn av dette.

Boks 5.3 Verdien av aktivitetsplikten

Næringsaktører som har kjøpt seg fri fra vilkår om aktivitet

- Nergård AS sin aktivitetsplikt til Skjervøy kommune ble opphevet i 2010. Nergård AS betalte kommunen 15 mill. kr i kompensasjon.
- Nergård AS sin aktivitetsplikt til Bø kommune ble opphevet i 2014. Vederlaget til kommunen var 19 mill. kr.

Verdianslag

Artikkelen «Plikter til besvær» (*Norsk fiskerinæring,* nr. 4, 2015) anslår at verdien av å kunne kjøpe seg fri fra aktivitetsplikten er mellom 25 og 30 mill. kr. per tillatelse.

Undersøkelser gjort av Nofima i 2016 antyder en verdiforskjell på 25–40 mill. kr mellom en fri tillatelse og en tillatelse ilagt aktivitetsplikt, og videre at en nylig omsatt torsketråltillatelse, fri for plikter, anslås priset mellom 180 og 200 mill. kr. Dette innebærer at aktivitetsplikten pålegger en byrde tilsvarende 14–20 pst. av verdien av en tillatelse uten plikt.

Ekspertgruppen anslår at verdien av en tillatelse med aktivitetsplikt er mellom 15–25 pst. lavere enn verdien av en tillatelse uten aktivitetsplikt.

På oppdrag fra Nærings- og fiskeridepartementet har Deloitte utført en verdivurdering av kostnadene forbundet med aktivitetsplikten for Havfisk ASA og Norway Seafoods AS. Deloitte anslår at aktivitetsplikten påfører selskapene en byrde på 677 mill. kr. Deloitte beregner byrden til å tilsvare 16–22 pst. av kvotefaktorene som Havfisk ASA disponerer.

Ekspertgruppen anslår i sin rapport at byrdene forbundet med aktivitetsplikten utgjør verdier tilsvarende 15 til 25 pst. av kvotefaktorer tilknyttet fartøyene til Havfisk ASA. Kvotefaktorene tilknyttet Havfisk ASA sine fartøy utgjør om lag 1/3 av alle kvotefaktorer i torsketrålgruppen. En proporsjonal avkortning av kvoter i den størrelsesorden ekspertgruppen anslår utgjør mellom 6 000–10 000 tonn torsk i 2017. Havfisk ASA sine gjennomsnittlige leveranser av fersk torsk for filetproduksjon til Norway Seafoods AS sine anlegg i perioden 2006–2015 er 8 500 tonn.[2] 15 til 25 pst. av 1/3 av gjennomsnittlig kvantum i torsketrålgruppen i samme periode er 4 900–8 100 tonn.

[2] Kilde: Havfisk ASA

6 Alternative modeller

6.1 Innledning

Kapittel 5 redegjorde for handlingsrommet til regjeringen. I dette kapittelet diskuteres mulige endringer av pliktsystemet. Først redegjøres det for hvorfor det ikke vurderes å foreta innstramminger i pliktene, og deretter drøftes alternative modeller innenfor rammene angitt i kapittel 5.

6.2 Innstramminger

Departementets utgangspunkt er at innstramminger av pliktsystemet innebærer en lite fornuftig anvendelse av samfunnets ressurser. Å innføre krav om at fisken som tilbys skal være fersk vil tvinge aktørene til å legge om sin driftsform, og man må se for seg at trålerne i mye større grad vil måtte fangste i hovedsesongene, noe som vil bidra til å ytterligere forsterke sesongsvingningene i fangstmønsteret. Å stramme inn aktivitetsplikten, når driften allerede er ineffektiv og ulønnsom, vil forsterke dagens problemer og er ikke økonomisk bærekraftig. Nærings- og fiskeridepartementet mener derfor at innstramminger av pliktene er utelukket som en fremtidsrettet løsning. Også en videreføring av pliktsystemet vil medføre betydelige kostnader, i det en viderefører dagens lite funksjonelle regelverk.

I den videre drøftingen legges det derfor til grunn at det er behov for endringer, men at innstramming av pliktsystemet ikke representerer et reelt alternativ for å legge til rette for et fremtidsrettet system. Det vil derfor i det følgende drøftes ulike endringer i pliktsystemet og alternative virkemidler som kan tjene kystsamfunnene bedre.

6.3 Endring av tilbudsplikten

Ekspertgruppen slår fast at tilbudsplikten har liten verdi, og foreslår en avvikling av denne plikten uten noen form for kompensasjon. I Meld. St. 10 (2015–2016) *En konkurransekraftig sjømatindustri* foreslår regjeringen, i samsvar med regjeringsplattformen, å regionalisere tilbudsplikten ved å definere de tre nordligste fylkene som hver sin region.

Som drøftet i 5.3, har fiskeriforvaltningen rettslig adgang til å oppheve eller lempe på tilbudsplikten, herunder å regionalisere tilbudsplikten hvis dette er til gunst for berørte rederier. Fiskeriforvaltningen har derimot ikke hjemmel til å pålegge fartøyeier å betale et pengebeløp som kompensasjon, men vil i utgangspunktet ha adgang til å avkorte kvoter som kompensasjon for at tilbudsplikten oppheves. Et annet alternativ er at fartøyene gis et tilbud om å kjøpe seg fri fra tilbudsplikten.

En står således overfor fire alternativer for å fjerne eller endre dagens tilbudsplikt, som vil drøftes nærmere i dette kapittelet:

1. Tilbudsplikten fjernes uten kompensasjon.
2. Tilbudsplikten regionaliseres.
3. Tilbudsplikten oppheves ved avkortning av kvoter.
4. Tilbudsplikten oppheves mot økonomisk kompensasjon.

6.3.1 Tilbudsplikten fjernes uten kompensasjon (ekspertgruppens forslag)

En oppheving av tilbudsplikten vil være en endring til gunst for berørte rederier og vil derfor være relativt enkel å gjennomføre.

Ekspertgruppen har slått fast at tilbudsplikten ikke fungerer etter intensjonen ettersom svært få tilbud resulterer i kjøp av råstoff over tilbudsplikten. Dermed har plikten liten sysselsettingseffekt og en tilsvarende liten effekt på aktiviteten. Utover administrative kostnader oppleves den heller ikke som særlig byrdefull for næringen.

Ekspertgruppen viser til at de individuelle vilkårene har ulik utforming, og at betalingsvilligheten en har sett fra tidligere utkjøp også kan ses på som en prising av risikoen for at plikten kan bli innstrammet; man kjøper seg fri for å slippe en innstramming på et senere tidspunkt. Samtidig må disse beløpene ses i lys av de forhold og den kunnskap som lå til grunn da frikjøpsavtalene ble inngått. Ekspertgruppen mener at det er sannsynlig at rederiene i dag vurderer risikoen til å være lavere.

Her viser de blant annet til at det i 2013 ble sendt ut et forslag om innstramminger som senere ble trukket av regjeringen, da de foreslåtte innstramminger ble vurdert som for belastende å gjennomføre.[1] Slike hendelser kan redusere den risiko rederiene oppfatter, og dermed også den pris de er villig til å betale for å slippe fri fra plikten.

Ekspertgruppen mener likevel, til tross for at tilbudsplikten har begrenset betydning for rederienes tilpasning, at det er knyttet forventninger til at den skal realisere sysselsetting i kystsamfunn. Det bærende elementet for ekspertgruppen er likevel at tilbudsplikten i realiteten ikke har en slik effekt. Videre at det vil måtte legges et omfattende arbeid inn i å få ut små verdier i form av kvoteandeler ved å velge et annet alternativ enn å oppheve tilbudsplikten uten en slik kompensasjon.

En løsning der tilbudsplikten fjernes uten kompensasjon vil redusere aktørenes usikkerhet med hensyn til fremtidige endringer, være administrativt besparende for myndighet og næring og tydeliggjøre at denne plikten i dag i realiteten ikke har reell sysselsettingsmessig effekt. I tillegg vil en oppheving av tilbudsplikten også fjerne bearbeidingsplikten, som er den minst funksjonelle delen av pliktsystemet. På den andre siden vil løsningen ikke hente inn verdier som kan omfordeles. Det kan oppfattes som lite legitimt for kystsamfunn og samfunnet for øvrig at tilbudsplikten oppheves uten at fartøy må yte noe tilbake, særlig sett i lys av at tidligere løsninger har vist at rederiene har betalingsvilje for å få opphevet tilbudsplikten.

6.3.2 Tilbudsplikten regionaliseres

En regionalisering av tilbudsplikten vil innebære at alle anlegg i en region får tilbud om råstoff i første omgang og ikke i andre budrunde som nå. Dagens primære tilbudsplikt faller dermed bort. En regionalisering vil ikke være til ugunst for berørte rederier og kan gjennomføres ved en endring i leveringspliktforskriften og eventuell oppmykning i individuelle vilkår.

Det er flere ulike muligheter for regioninndeling. Den eksisterende inndelingen under subsidiær runde, fylker, som foreslått i Meld. St. 10 (2015–2016) *En konkurransekraftig sjømatindustri* (Sjømatindustrimeldingen), eller en større region («Nord-Norge») er noen alternativer. Den videre drøftingen tar utgangspunkt i regjeringens forslag til regioner i Sjømatindustrimeldingen, altså fylker.

Ved regionalisering vil de tidligere tilgodesette anlegg tape sin fordel av å være alene i første runde, og selv om de i dag i liten grad kjøper i første runde, mister de et fortrinn. Isteden får alle anlegg i regionen lik tilgang på råstoffet. Leveransene til regionen opprettholdes og bevarer det grunnlaget for sysselsetting som tilbudsplikten eventuelt medfører i regionen. Flere anlegg kan by på den enkelte leveranse, hvilket utløser en konkurranse mellom anleggene. Det kan føre til en bedre ressursutnytting ved at den i regionen som ser størst nytte av fangsten får den. Samtidig kan det medføre en omfordelingseffekt ved at tidligere tilgodesette anlegg fratas fortrinn, som fordeles utover en større region.

Intensjonen med pliktsystemet er å bidra til lønnsom, helårig drift av foredlingsanlegg i Nord-Norge basert på trålerråstoff. Kystbefolkningen er bredt definert, og det bryter ikke nødvendigvis med pliktens intensjon når fordeler tas fra enkelte tilgodesette anlegg og spres utover en større region. For eventuelle nye aktører uten slike fordeler vil det være positivt. I dette alternativet bør det imidlertid fortsatt være anledning til å inngå eksklusive avtaler om leveranser mellom fartøy og anlegg med sammenfallende eierskap eller innenfor samme region.

Færre budrunder administrert av salgslaget og mindre kontroll for Fiskeridirektoratet gir grunn til å tro at regionalisering av plikten vil redusere de administrative kostnadene.

Tilbudsplikten slik den er utformet i dag har mest sannsynlig liten effekt på fartøyenes tilpasning, og det kan anføres at en regionalisering av tilbudsplikten innebærer at en opprettholder et system som i realiteten har liten effekt. En regionalisering av tilbudsplikten vil sikre anlegg fortsatt tilbud om råstoff. Imidlertid kjøpes råstoff allerede i liten grad, og regionalisering vil ikke nødvendigvis medføre økt kjøp av råstoff ettersom det samme råstoffet er til salgs med eller uten tilbudsplikt.

Videre vil regionalisering av plikten utgjøre en liberalisering som letter på vilkåret for det enkelte fartøy. I den grad et rederi i dag ønsker å slippe fri fra plikten, innebærer regionalisering at det enkelte fartøys betalingsvillighet for å slippe fri trolig vil synke.

---

[1] I 2013 trakk regjeringen, ved fiskeri- og kystminister Lisbeth Berg-Hansen (AP), sine forslag til innstramming av pliktsystemet, med begrunnelsen at situasjonen i hvitfisknæringen var forverret som følge av den økonomiske krisen i Europa: https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/bekymret-for-situasjonen-i-hvitfisknarin/id730726/

6.3.3 Tilbudsplikten oppheves mot avkortning av kvoter

Dette alternativet innebærer at tilbudsplikten oppheves, og at forvaltningen samtidig foretar en skjønnsmessig avkortning av kvote som står i rimelig forhold til fordelen rederiet oppnår som følge av at tilbudsplikten oppheves.

Departementet mener at den mest nærliggende måten å gjennomføre dette på er å forskriftsfeste en generell avkortning av relevante kvoter. Dette kan gjøres ved at fiskeriforvaltningen i den årlige reguleringsforskriften for det aktuelle fiskeriet fastsetter en lavere kvotetildeling pr. kvotefaktor som var knyttet til opphevet tilbudsplikt.

Ved en slik forskriftsfesting, vil avkortningen måtte fordeles likt pr. kvotefaktor. I og med at tilbudsplikten er ulikt utformet for de enkelte fartøyene og derfor ikke har samme verdi pr. kvotefaktor, vil dette kunne medføre at enkeltrederier vil måtte tåle en forholdsmessig større avkortning i forhold til fordelen de oppnår, dersom en ønsker at den totale verdien av avkortningen av ulike kvoter skal samsvare med den totale verdien av alle leveringsvilkårene som faller bort. Som beskrevet tidligere vil forvaltningen likevel kunne ha en viss adgang til å gjennomføre en slik avkortning, men det vil kunne oppleves som urimelig for enkeltrederier. Et alternativ vil være å fastsette en så lav avkortning at ingen rederier opplever at ulempen ved avkortning er større enn fordelen ved at plikten faller bort, men da vil de totale verdiene av kvotereduksjonene ikke nødvendigvis tilsvare den samlede verdien av de bortfalte pliktene.

Dersom en i stedet skulle velge å avkorte kvotene gjennom enkeltvedtak, vil en måtte gjøre individuelle tilpasninger i avkortningen til tilbudspliktens verdi for det enkelte rederi. En slik øvelse vil være svært krevende både teoretisk og i praksis. En eventuell avkortning av kvoter bør derfor fastsettes i forskrift med en felles prosentsats.

En presis verdsettelse av tilbudsplikten vil uansett være vanskelig å anslå. For eksempel vil verdien være svært liten i de tilfeller der tilbudsplikten gjelder for eksempel hele Nord-Norge. En kan også legge til grunn at verdien av tilbudsplikten gjennomgående er lav. I enkelte vilkår er for eksempel tilbudsplikten utformet som en plikt til å tilby 20 pst. av råstoffet til anlegg i en kommune, og 80 pst. til en annen. Andre vilkår er utformet som en plikt til å tilby råstoff til flere fylker.

Departementet vil for eksempelets skyld illustrere hvordan en kan beregne en individualisert avkortning av kvoter, selv om en slik tilnærming er vanskelig når avkortningen skal fastsettes i forskrift. En kunne i tilfelle bruke en trinnvis skala der en graderer de forskjellige pliktene etter de byrdene de medfører. Dette er forsøkt illustrert i boks 5.2 med et eksempel der en legger til grunn tre satser.

Som det fremgår av drøftingen vil det kun være snakk om et svært begrenset kvantum ved proporsjonal avkortning til omfordeling. Ved en trinnvis avkortning er det utfordringer i å fastsette en avkortningssats for de mange og varierte vilkårene, som er om lag proporsjonal med den byrden plikten påfører fartøy.

6.3.4 Tilbudsplikten oppheves mot kompensasjon etter avtale

Et alternativ til at staten ensidig foretar en avkortning av kvoter underlagt tilbudsplikt, er at staten gir rederiet et tilbud om at tilbudsplikten knyttet til et enkelt fartøy kan fjernes mot et pengemessig beløp. Et slikt alternativ kan utformes som et konkret tilbud for det enkelte rederi bygd på en trinnvis skala, der mer tyngende vilkår medfører et høyere vederlag, jf. eksempelet i boks 5.2. Et annet alternativ er at det iverksettes en forhandling mellom staten og de ulike partene. Et enklere alternativ er at departementet stiller krav om at bortfall av tilbudsplikten bygger på en forutsetning om at det blir gitt et vederlag på en bestemt sum, for eksempel 100 mill. kr, jf. drøftingen i kapittel 5.4, innen en gitt dato. Det blir da opp til de enkelte rederi underlagt tilbudsplikt å foreta en vurdering seg imellom om fordeling av byrden av kompensasjonen for å fjerne tilbudsplikten. Om beløpet blir innbetalt innen fristen vil tilbudsplikten bortfalle for alle fartøy. På den annen side, om det ikke er kollektiv enighet om å kompensere for bortfall av tilbudsplikt, vil heller ikke denne plikten bortfalle for noens fartøy.

En slik frivillig løsning kan ende opp med at tilbudsplikten bortfaller, men kan også føre til at enkelte eller samtlige rederi vil foretrekke en tilbudsplikt i stedet for å kompensere for bortfallet. Dette vil avhenge av de vurderinger som gjøres omkring administrative besparelser og risiko for innstramminger eller at staten vedtar avkortning uten etter avtale med rederiene.

I kapittel 5.4.1 vises det til at tilbudsplikten i realiteten utgjør kun en begrenset byrde, men tidligere utkjøp viser at det er en betalingsvillighet hos rederier for å få opphevet plikten.

En løsning der tilbudsplikten avvikles mot kompensasjon i penger vil ha ulike konsekvenser avhengig av hvilken tilnærming man velger. En

løsning der alle fartøy tilbys frikjøp mot et visst beløp, vil kunne medføre at tilbudsplikten i mange tilfeller faller bort, samtidig som en henter inn et pengebeløp til omfordeling. Det vil imidlertid trolig innebære at enkelte rederi avstår fra tilbudet, og dermed at tilbudsplikten fortsatt vil gjelde til visse steder. Dette medfører at de administrative kostnadene for forvaltningen ikke bortfaller fullstendig.

En løsning der myndighetene går i forhandlinger med det enkelte rederi vil i utgangspunktet kunne føre til at en henter inn et visst beløp for den enkelte plikt, og at plikten i mange tilfeller oppheves. Det er imidlertid ikke gitt at alle forhandlinger vil føre fram, og således heller ikke med denne løsningen gitt at tilbudsplikten avvikles fullstendig. Videre vil individuelle forhandlinger være tidkrevende, og en betydelig andel av den eventuelle kompensasjonen som innhentes vil motsvares av administrative kostnader forbundet med forhandlingene.

En løsning der myndighetene fastsetter et totalbeløp som må innbetales mot at plikten avvikles kan innebære at en mottar et gitt beløp til omfordeling, samtidig som tilbudsplikten avvikles i sin helhet. Hvorvidt de enkelte rederi vil samarbeide om å kollektivt fjerne plikten, er det ingen garanti for, men tidligere løsninger har vist at rederiene har betalingsvilje for å kvitte seg med tilbudsplikten. Det som kan virke rimelig for noen, vil virke urimelig for andre, enten det her er snakk om tilgodesette kommuner eller rederier. Dersom det ikke er betalingsvillighet, eller prisen settes for høyt, er et realistisk utfall ved denne tilnærmingen at tilbudsplikten består.

6.4 Endring av bearbeidingsplikten

En oppheving av bearbeidingsplikten vil være en endring til gunst for berørte parter og vil kunne gjennomføres ved å vedta endringer i leveringspliktforskriften.

Innføring av bearbeidingsplikt i 2006 var basert på erfaring med at noen av anleggene som var tilgodesett under tilbudsplikten, kjøpte tilbudte fangster og solgte videre med fortjeneste, men uten særlig arbeidsinnsats. Dagens plikt til å foredle torsk kjøpt under leveringspliktordningen begrenser imidlertid sjømatindustriens fleksibilitet. Plikten kan føre til at industrien begrenser sine kjøp av bearbeidingspliktig råstoff for å ikke risikere å tape penger på tvungen bearbeiding. Oppheving av bearbeidingsplikten vil fjerne de restriksjoner som i dag kan hindre den mest lønnsomme utnyttelsen av råstoffet og vil således kunne bedre anleggets lønnsomhet. Man må regne med at noen anlegg da vil selge tilbudt råstoff videre med liten arbeidsinnsats, men alternativet kan like gjerne være at denne fisken ikke blir bearbeidet.

Det er ikke åpenbart hvordan sysselsettingen på land påvirkes ved oppheving av bearbeidingsplikten, men trolig øker den noe. Det kan på den ene side være at fangst som under dagens pliktsystem blir bearbeidet i henhold til forskriftens krav, vil bli behandlet på en mindre arbeidsintensiv måte. På den annen side kjøpes det i dag svært lite fisk tilbudt under tilbudsplikten, og en årsak til dette er ifølge næringen innføringen av bearbeidingsplikten. Dersom bearbeidingsplikten oppheves vil trolig mer fisk kjøpes under primær eller subsidiær tilbudsrunde, og summen av fisk kjøpt innenfor pliktsystemet vil kunne gå opp. Effekten på samlet bearbeiding vil likevel være relativt beskjeden, ettersom det samme råstoffet er til salgs med eller uten bearbeidingsplikt.

I Sjømatindustrimeldingen foreslo regjeringen, i tråd med Tveteråsutvalgets forslag, å avvikle bearbeidingsplikten. Regjeringen begrunnet dette også da med at bearbeidingsplikten ikke er et egnet virkemiddel for å sikre at råstoff bearbeides, og at det var vanskelig å se for seg at en slik oppheving vil medføre mindre bearbeiding av råstoff enn i dag.

Bearbeidingsplikten er den minst funksjonelle delen av pliktsystemet, ettersom få kjøper råstoff så lenge denne plikten hefter ved tilbudt fangst. Den medfører betydelige administrative problemer, både fordi den gjør tilbudsprosessen mer tungrodd, tidsutstrakt og kostbar enn nødvendig, og fordi etterlevelse av bearbeidingsplikten i seg selv er umulig å kontrollere.

6.5 Endring av aktivitetsplikten

Aktivitetsplikten skal sikre drift ved bestemte anlegg. Aktivitetsplikten er i dag utelukkende pålagt ulike datterselskaper til Havfisk ASA. Aktivitetsplikten innebærer således i praksis at Havfisk ASA indirekte er pålagt et visst omfang av aktivitet på seks gitte geografiske steder. Den sørger for å opprettholde en del arbeidsplasser på disse stedene, men innebærer samtidig at selskapet ikke får innrette seg på industrielle vilkår. Dette fører til bruk av permitteringer i perioder med liten råstofftilgang. I følge Norway Seafoods AS bruker de om lag 30 pst. av anleggenes samlede kapasitet i dag.

Myndighetene har rettslig adgang til å oppheve aktivitetsplikten, men departementet har ikke

hjemmel til å pålegge fartøyeier å betale et pengebeløp som kompensasjon. Myndighetene vil imidlertid ha adgang til å avkorte kvoter som kompensasjon for at aktivitetsplikten oppheves. Myndighetene vil dessuten kunne regionalisere aktivitetsplikten.

En oppheving av aktivitetsplikten vil realisere betydelige verdier for Havfisk ASA. Uten en motytelse vil dette i realiteten innebære en ikke ubetydelig verdioverføring til selskapet. En løsning der plikten avvikles, uten at det kompenseres for det, anses derfor som uaktuell, og drøftes ikke videre.

Ekspertgruppen foreslo å oppheve aktivitetsplikten mot avkortning av kvoter. Dette vil legge til rette for at Havfisk ASA kan rasjonalisere sin drift. I praksis betyr det at selskapet kan fortsette driften ved alle sine anlegg, eller samle sin drift på færre anlegg. Ekspertgruppen mente derfor at en oppheving av aktivitetsplikten på anlegg tilgodesett med tilbudsplikt bør følges av at konsesjonsforskriftens bestemmelser om eierskapsbegrensning justeres slik at denne bestemmelse ikke utgjør en ytterligere begrensning.

Reglene om eierkonsentrasjon for torsketrålere når fartøy og fiskeindustribedrift har samme eier er fastsatt i konsesjonsforskriften § 2-5. Disse reglene kan i praksis begrense et rederi som Havfisk ASA sine muligheter for å legge ned fiskeindustribedrifter som følge av bortfall av aktivitetsplikten på bestemte anlegg, uten samtidig å måtte oppgi torsketråltillatelser. Havfisk ASA disponerer gjennom sine fartøy knapt 30 kvotefaktorer, og fartøyene kan ha tilknyttet inntil sju kvotefaktorer for hvert fiskeindustrianlegg i samme eie. Bestemmelsen innebærer at selskapet må eie minst fem anlegg. Havfisk ASA eier seks foredlingsanlegg med aktivitetsplikt og to anlegg/mottaksstasjoner uten aktivitetsplikt. Selskapets trålere har tilbudsplikt til de seks foredlingsanleggene. For å kunne fortsette å disponere fartøyenes kvotefaktorer må således Havfisk ASA beholde fem anlegg, selv om aktivitetsplikten på disse anleggene oppheves, om ikke eierkonsentrasjonsreglene også endres.

Dersom aktivitetsplikten oppheves samtidig som eierkonsentrasjonsbestemmelsen justeres, slik at denne ikke utgjør en ytterligere begrensning, innebærer det at alle krav om å drive videreforedling av fisk avvikles. Havfisk ASA vil da stå fritt til å velge den tilpassing de måtte ønske.

Tilbudsplikten kan, jf. drøftingen i kapittel 6.3.2, regionaliseres. Det er også mulig å regionalisere aktivitetsplikten.

En står således ovenfor tre alternativer for å fjerne eller endre dagens aktivitetsplikt.

1. Aktivitetsplikten oppheves mot avkortning av kvoter.
2. Aktivitetsplikten regionaliseres.
3. Aktivitetsplikten oppheves mot avkortning og/eller økonomisk kompensasjon etter avtale med rederiet

6.5.1 Aktivitetsplikten oppheves mot avkortning av kvoter (ekspertgruppens forslag)

Dette alternativet innebærer at aktivitetsplikten oppheves, og at forvaltningen samtidig vedtar en skjønnsmessig avkortning av torskekvoten som står i rimelig forhold til fordelen rederiet oppnår som følge av at aktivitetsplikten oppheves. Ekspertgruppen anbefaler dette alternativet, og at avkortningen ikke må overstige verdien av at aktivitetsplikten oppheves.

Den naturlige fremgangsmåten for å avkorte kvoter vil være å fastsette en lavere kvotetildeling pr. relevant kvotefaktor i den årlige reguleringsforskriften for det aktuelle fiskeriet. Forvaltningen vil ha et visst handlingsrom til å fastsette en avkortning i forskrift som verdimessig er mer til ugunst for rederiet enn fordelen av at aktivitetsplikten oppheves. Målsettingen bør uansett være at avkortningen så langt det med rimelighet lar seg måle, ikke overstiger den fordelen rederiet oppnår som følge av at aktivitetsplikten oppheves. Det bør være en mindre teknisk utfordring å få til en proporsjonal avkortning av kvoter ved oppheving av aktivitetsplikten enn ved oppheving av tilbudsplikten, fordi bare noen få rederier i Havfisksystemet er underlagt aktivitetsplikt.

Ekspertgruppen anslår i sin rapport at byrdene forbundet med aktivitetsplikten utgjør verdier tilsvarende 15 til 25 pst. av kvotefaktorer tilknyttet fartøyene til Havfisk ASA. Løsningen frigjør et relativt stort kvantum som gir myndighetene handlingsrom for tildeling av kvoter tilsvarende kvotefaktorer for torsketrål i størrelsesorden 4,4 til 7,4. En proporsjonal avkortning av kvoter av torsk i den størrelsesorden ekspertgruppen anslår utgjør mellom 6 000 – 10 000 tonn i 2017.

For å drive fiskeriaktivitet må man ha kvoter, og en avkortning vil derfor mest sannsynlig ha høyere grad av legitimitet i kystsamfunn enn et oppgjør i kontanter. På den andre siden er det utfordrende å fastsette riktig avkortningssats, ettersom regnestykket er komplisert og de beregninger som foreligger varierer, både på verdien av en fri torsketråltillatelse så vel som hvilken byrde aktivitetsplikten medfører.

En oppheving av aktivitetsplikten legger isolert sett til rette for mer industriell frihet som igjen kan øke den samfunnsmessige nytten, først og fremst gjennom bedre utnyttelse av anleggskapasitet, og ved at det åpnes for at frigjorte arbeidskraftressurser kan anvendes mer effektivt, både innenfor og utenfor fiskeforedlingsindustrien. Endringen vil trolig innebære endringer i driften til Havfisk ASA og Norway Seafoods AS, herunder med en mulighet for økt aktivitet ved enkelte anlegg og nedleggelse av andre. Dette vil medføre positive konsekvenser i de samfunn der endringen fører til mer aktivitet, mens effekten vil være negativ for samfunn der aktiviteten reduseres uten å erstattes av annen virksomhet.

6.5.2 Aktivitetsplikten regionaliseres

En regionalisering av aktivitetsplikten vil innebære at den anses som oppfylt når det opprettholdes aktivitet ved et visst antall anlegg i hver region. Naturlige regioner kan være fylker, som foreslått for tilbudsplikten i sjømatindustrimeldingen.

En slik justering vil åpne for at Havfisk ASA og Norway Seafoods AS kan rasjonalisere driften og legge ned noen anlegg. Til gjengjeld vil aktiviteten på gjenværende anlegg økes. Et nytt eller oppskalert anlegg vil typisk innebære mer automatisering og kapitalintensiv drift som gir arbeidskraften høyere produktivitet, hvilket betyr redusert bemanning per tonn fisk. Regionalisering innebærer derfor trolig at en ender opp med færre anlegg og vil i praksis kunne gi de samme konsekvenser for sysselsetting og bosetting som ved oppheving av aktivitetsplikten, samtidig som sysselsettingen styrkes i andre lokalsamfunn. Omfanget av konsekvenser for lokalsamfunn ved en regionalisering av aktivitetsplikten vil avhenge av de nøyaktige vilkår endringen innebærer. En mer liberal ordning vil være mer virkningsfull og åpner for mer omstrukturering, mens en mer restriktiv innretning vil legge til rette for et utfall som ligger nærmere dagens organisering. Siden aktivitetsplikten er fastsatt i enkeltvedtak om tildeling av ervervstillatelse og torsketråltillatelser der anleggene ikke er parter, vil regionalisering innebære en lettelse i vilkårene for Havfisk og kan gjennomføres av departementet uten rettslige hindre.

Regionalisering vil imidlertid lette pliktene uten kompensasjon. Det er sannsynlig at en regionalisering innebærer at redusering av virksomheten ved de minst lønnsomme anleggene, hvor selskapet har høyest betalingsvillighet for å få virksomheten redusert, vil effektueres først. I likhet med en regionalisering av tilbudsplikten innebærer det at man svekker muligheten til å senere oppheve aktivitetsplikten mot en like stor kompensasjon. Regionalisering innebærer således at en stor andel av gevinstene ved avvikling av plikten tilfaller Havfisk ASA, uten en direkte motytelse til berørte samfunn eller fellesskapet for øvrig.

6.5.3 Aktivitetsplikten oppheves mot frivillig kompensasjon

Et alternativ til at staten bestemmer størrelsen på avkortningen, er at det inngås en avtale med rederiet om å yte kompensasjon for fordelen av at aktivitetsplikten oppheves. En eventuell frivillig kompensasjon bør etter departementets mening skje i form av innbetaling av et pengebeløp, og ikke i form av avkortede kvotefaktorer. Dette har sammenheng med at havressursloven fastslår at kvoter tildeles av staten. Det er helt grunnleggende i norsk fiskeriforvaltning at staten fordeler ressurser og fastsetter kvoter ved ensidige myndighetsbeslutninger. Det vil derfor være galt om staten skulle forhandle med rederiet om fastsettelsen av kvotestørrelsen. En avtale om avkortning av kvote vil også kunne innebære en forhåndsbinding av statens myndighet til å fastsette kvoter, noe staten har begrenset adgang til.

Rederiet Nergård AS hadde tidligere aktivitetsplikt på to anlegg, men fremforhandlet i 2010 og 2014 avtaler om avvikling av aktivitetsplikten mot økonomisk kompensasjon i samråd med kommunene der anleggene ligger, med departementets godkjenning. En kan se for seg en løsning der rederiet selv tar initiativ til forhandlinger med kommuner med anlegg med aktivitetsplikt. Dette representerer imidlertid kun en videreføring av dagens praksis. Havfisk ASA står i dag fritt til å forsøke å inngå en avtale med berørte kommuner, for så å søke departementet om fritak fra plikten. Under dagens situasjon vil det være opp til departementet om en slik avtale aksepteres.

Dersom en søker å få opphevet aktivitetsplikten ved flere anlegg gjennom forhandlinger, ser departementet det som mest hensiktsmessig at forhandlingene koordineres, uten at det legges opp til adskilte forhandlinger for de ulike anleggene. Forhandlinger med sikte på å oppheve aktivitetsplikten bør derfor være mellom staten og rederiet. Et alternativ der aktivitetsplikten avvikles gjennom avtale med rederiet vil dermed innebære at staten i dialog med Havfisk ASA, helt eller delvis, opphever aktivitetsplikten mot en kompensasjon.

Ekspertgruppen anfører at dersom det på forhånd bestemmes at aktivitetsplikten skal avvi-

kles mot en forhandlet kompensasjon, ville dette ha ført til en svært svekket forhandlingsposisjon for staten. Det er imidlertid ikke gitt at en løsning som bygger på avtale om frivillig innbetaling vil gi et dårlig resultat for staten. En beslutning om bortfall av aktivitetsplikt kan betinges av for eksempel en tidsfrist for å oppnå enighet, et krav om hva som må til for å oppheve aktivitetsplikten og en klargjøring av hva alternativet kan være.

En fremforhandlet kompensasjon for bortfall av aktivitetsplikt, vil kunne ha som mål å helt eller delvis fjerne aktivitetsplikten. Havfisk ASA vil, som industriell aktør, ha høyere vilje til å kompensere et bortfall av aktivitetsplikt på et anlegg som selskapet ser seg tjent med å innskrenke eller legge ned, enn et anlegg som det skal satses på. En avvikling av aktivitetsplikt basert på en frivillig avtale kan innrettes på ulike måter. Basert på verdianslagene i kapittel 5.4 kan man si at en rimelig kompensasjon for avvikling av aktivitetsplikten på selskapets seks anlegg vil være på rundt 600 mill. kr (tilsvarer om lag verdien av 20 pst. avkortning). Dette vil gi Havfisk industriell frihet til å tilpasse sin drift uten aktivitetsplikt. Alternativt kan Havfisk gis mulighet til å kompensere bortfall av aktivitetsplikt mot 100 mill. kr per anlegg, dersom selskapet ønsker å opprettholde og satse på industrivirksomhet enkelte steder.

En fremforhandlet løsning kan få tre ulike utfall. Det blir ingen avtale, med den konsekvens at aktivitetsplikten ikke bortfaller. Det blir en avtale om bortfall av aktivitetsplikten for alle selskapets anlegg, eller det blir en avtale om bortfall av aktivitetsplikten for noen av selskapets anlegg. Det siste alternativet vil således ha et resultat som drøftet i 6.5.2 om regionalisering av aktivitetsplikten, men med kompensasjon for bortfall. En beslutning om en fremforhandlet løsning vil dermed ikke innebære en garanti om at aktivitetsplikten kan oppheves som sådan.

6.6 Departementets vurdering

Det synes klart at pliktene ikke har hatt den ønskede effekten på lønnsomhet og sysselsetting. Lite råstoff omsettes gjennom tilbudsplikten, og bearbeidingsplikten bidrar ikke til mer foredling. Anlegg med aktivitetsplikt har lav lønnsomhet, og bruken av permitteringer er utstrakt. Samtidig påfører pliktene industrien kostnader, og industriaktører har tidligere utvist en ikke ubetydelig vilje til å avvikle plikter mot en kompensasjon. Inntrykket om at det er behov for endringer i pliktsystemet befestes gjennom ulike utredninger så vel som gjennom høringer, hvor det er bred enighet om at pliktene ikke fungerer etter hensikten.

Det kjøpes lite fisk over tilbudsplikten, og man kan derfor si at denne plikten har liten praktisk verdi. Tilbudsplikten har imidlertid en stor symbolverdi langs kysten, og representerer en opsjon på kjøp av fisk. En fjerning av denne plikten vil gi fartøyene anledning til å tilpasse seg mer som de ønsker, men kan være vanskelig å få gjennomslag for. En regionalisering vil ha noe av den samme effekten som en fjerning. Det vil lette den administrative byrden for både rederi og forvaltning. For landindustrien betyr dette at de tilgodesette anleggene vil måtte innstille seg på å by på råstoffet i konkurranse med de andre, mens øvrige anlegg vil kunne være med å by på råstoffet på samme tid som anleggene som i dag er tilgodesett. Man antar at denne konkurransen vil gjøre at råstoffet kjøpes av den som i størst grad kan gjøre nytte av det. Samtidig vil konsekvensene av en regionalisering være at man opprettholder et system som har liten effekt. Det vil fortsatt være en plikt som må administreres og kontrolleres, og råstoffet vil fortsatt tilbys i regionen. Ulempene med begge disse to alternativene er at kystsamfunnene ikke får noen kompensasjon fra de som drar nytte av en slik endring.

Byrden som følger av tilbudsplikten er imidlertid begrenset, og den varierer mellom de ulike aktørene. Departementet mener derfor at det vil være krevende å fastsette en riktig avkortningssats for de mange og varierte leveringsvilkårene, og således vil det være vanskelig gjennomførbart i praksis. Frivillig utkjøp vil i større grad være gjennomførbart, samtidig som en kompensasjon vil gjøre avviklingen mer legitim for kystsamfunn og samfunnet for øvrig.

Departementet legger vekt på at bortfall av tilbudsplikten ikke kan skje med mindre det vil gi en rimelig kompensasjon. Departementet legger også vekt på at den administrative oppfølgingen skal bli enklest mulig. Selv om byrden tilbudsplikten påfører rederiene er begrenset, er det betalingsvillighet hos rederier for å få opphevet denne plikten, det har også tidligere utkjøp vist. Bortfall av tilbudsplikt vil både bidra til forenkling og redusert usikkerhet for fremtidige grep knyttet til ordningen. Basert på departementets analyser vil en rimelig prising være i overkant av 2 millioner kroner i gjennomsnitt per kvotefaktor med leveringsplikt. Forvaltningen har ikke hjemmel til ensidig å fastsette et vederlag for å avvikle tilbudsplikt. Departementet ønsker derfor å avvikle til-

budsplikten som en frivillig ordning, mot en samlet økonomisk kompensasjon på 100 mill. kr. Rederiene må seg imellom vurdere fordelingen av byrden av kompensasjonen. Det legges til grunn at departementet kan fastsette nærmere vilkår for hvordan næringsaktørene kan kjøpe seg fri fra tilbudsplikten, herunder frist for innbetaling av kompensasjon og tidspunkt for iverksettelse av bortfall av tilbudsplikten.

Bearbeidingsplikten er knyttet til tilbudsplikten og vil falle bort dersom denne avvikles. Departementet mener, uavhengig av hva som skjer med tilbudsplikten, at bearbeidingsplikten ikke er et egnet virkemiddel for å sikre at råstoff bearbeides og vil, i tråd med ekspertgruppens anbefaling, foreslå å avvikle denne plikten.

Aktivitetsplikten hindrer Norway Seafoods å innrette sin produksjon slik de selv ønsker, og opprettholder ulønnsomme strukturer. Departementet støtter derfor ekspertgruppen i at også aktivitetsplikten bør avvikles. Samtidig har aktivitetsplikten en betydning for sysselsetting i de lokalsamfunnene som har et anlegg med aktivitetsplikt. Aktivitetsplikten bør derfor ikke fjernes uten noen form for kompensasjon. En regionalisering av aktivitetsplikten vil i praksis være det samme som å tillate at aktivitetsplikten fjernes på enkelte anlegg, men uten kompensasjon.

Departementet mener at en avvikling av aktivitetspliktens må kompenseres. Kompensasjon kan være i form av penger eller kvoter. En pengemessig kompensasjon vil kunne brukes til omstillingmidler, eller komme kystsamfunn til gode gjennom investeringer i infrastruktur, helse- og omsorgstjenester eller andre samfunnsnyttige formål. Avkortede kvoter vil ikke bidra til slike generelle samfunnsnyttige investeringer, men frigjort kvantum vil til gjengjeld kunne stimulere til annen fiskerivirksomhet. En kompensasjon i form av avkortede kvoter vil trolig ha større legitimitet i kystsamfunn og samfunnet for øvrig enn oppgjør i kontanter. På grunn av aktivitetspliktens betydning mener departementet at en avvikling må kompenseres i form av avkortning av kvoter. Avkortingen bør fastsettes i forskrift, som en prosentsats av relevante torskekvoter.

En sentral problemstilling blir dermed å fastsette avkortningens størrelse. Departementet er enig med ekspertgruppen i at avkortningen ikke bør overstige verdien av at aktivitetsplikten oppheves. Samtidig tilsier rimelighetsbetraktninger at avkortningssatsen bør være så høy at den kan sammenlignes med verdien av fordelen rederiet oppnår ved at plikten fjernes.

Imidlertid er det utfordrende å verdsette verdien av at aktivitetsplikten oppheves. Ulike verdianslag er redegjort for i boks 5.3. Disse beregningene indikerer at verdien av å oppheve aktivitetsplikten for rederiet er et sted mellom 15 og 25 pst. av kvotene for ulike fiskeslag som er knyttet til torsketråltillatelser med aktivitetsplikt, men anslagene er heftet med usikkerhet.

Departementet har kommet til at relevante torskekvoter bør avkortes med 20 pst. som følge av at akvitetsplikten oppheves.

Formålet med en endring av aktivitetsplikten vil være å muliggjøre en rasjonalisering av virksomheten til selskapet. Ved en endring av aktivitetsplikten tar departementet sikte på å justere reglene om eierkonsentrasjon i konsesjonsforskriften § 2-5 slik at disse ikke utgjør en begrensning for å gjennomføre en slik rasjonalisering.

6.7 Tiltak

Regjeringen vil:

- Oppheve tilbudsplikten i sin helhet mot at det innbetales 100 mill. kroner fra næringen.
- Fjerne bearbeidingsplikten.
- Avvikle aktivitetsplikten og forskriftsfeste en avkortning på 20 pst. av relevante torskekvoter.

7 Anvendelse av avkortet kvantum/penger

Regjeringens forslag om å avvikle aktivitetsplikten mot avkortning av kvoter og å oppheve tilbudsplikten mot frivillig innbetaling av 100 mill. kr innebærer at det frigjøres både et kvantum torsk og et pengebeløp som staten kan disponere. Dette reiser spørsmål om hvordan staten bør disponere disse frigjorte midlene, herunder hvilke formål som bør ivaretas og hvilke aktører som bør tilgodeses.

7.1 Vurdering av anvendelse av penger

Penger har vært brukt i flere tilfeller hvor rederier har kjøpt seg fri fra tilbuds- eller aktivitetsplikt. Midler fra tidligere utkjøp har gått til kommuner, enten direkte eller gjennom delt eierskap i selskap som forvalter midlene. Ekspertgruppen advarer mot at de kommuner som i dag er tilgodesett gjennom pliktsystemet ville bli satt i en svært gunstig posisjon sammenlignet med andre kommuner, om kompensasjon utelukkende skulle gå til disse kommunene. Departementet er enig i at det ikke bør være en automatikk i at kompensasjon som følge av avvikling av tilbudsplikten skal gå til tilgodesette kommuner. Avvikling av industrivirksomhet som følge av bortfall av pliktene som medfører betydelige negative konsekvenser for lokalsamfunn, kan imidlertid kvalifisere til omstillingsmidler. Ved bortfall av tilbudsplikten vil en således kunne bruke inntil 100 mill. kr til slike omstillingsmidler. De eventuelle negative konsekvensene for lokalsamfunn som følge av avvikling av aktivitetsplikten vil imidlertid kunne inntreffe uavhengig av om næringen skulle enes om å avvikle tilbudsplikten til den foreslåtte summen på 100 mill. kr.

Ekspertgruppen foreslår at det opprettes et generelt innrettet næringsfond som ikke er øremerket spesifikke sektorer, som skal fremme innovasjon, næringsutvikling, bosetting og kultur i kystsamfunn. Departementet ser det ikke som hensiktsmessig å opprette et eget fond for næringsutvikling i Nord-Norge, og viser til eksisterende virkemiddelapparat.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet gir i dag tilskudd til lokalt omstillingsarbeid, blant annet gjennom de distrikts- og regionalpolitiske utviklingsmidlene som fylkeskommunene forvalter. Midlene blir fordelt ut fra omfanget av omstillingsutfordringer i de ulike fylkene. Fylkeskommunen fordeler midlene videre til kommuner med omstillingsutfordringer, og samarbeider med kommunene og Innovasjon Norge om innretningen på omstillingsarbeidet.

Innovasjon Norge er et nasjonalt kompetansesenter for lokalt omstillingsarbeid. Innovasjon Norge skal kvalitetssikre de lokale prosessene og de enkelte prosjektene og bidra til at den offentlige innsatsen i næringsutviklingsarbeidet er målrettet og forretningsorientert.

7.2 Vurdering av anvendelse av kvantum

Ekspertgruppen anbefaler at frigjort kvantum plasseres i en statlig kvotebeholdning, der kvoter på årlig basis auksjoneres ut til foredlingsbedrifter. Ulike fartøy kan således leie ekstrakvoter fra industrien på de vilkår som industrien setter.

Forslaget vil kreve lovendring fordi det innebærer et unntak fra hovedregelen om at kvoter skal tildeles fartøy. Verken havressursloven eller deltakerloven åpner i dag for at kvoter kan tildeles industribedrifter for videre utleie. Det vil også være nødvendig med lovendring hvis kvoter skal kunne tildeles ved auksjon eller på annen måte mot betaling.

Nasjonalitetskravet i deltakerloven § 5 vil ikke uten videre komme til anvendelse ved tildeling av kvoter til industribedrifter som ikke eier fartøy. Dette har sammenheng med at deltakerloven bare får direkte anvendelse overfor fartøyeier, og ikke kan anvendes overfor for eksempel utenlandskeid fiskeindustri som søker om kvoter uten å eie fartøy. Det er videre slik at en eventuell begrensning på utenlandskeid fiskeindustris adgang til eventuelle auksjonskvoter, vanskelig vil kunne forankres i Norges unntak på fiskeriområdet fra EØS-avtalens regler om etableringsrett og fri bevegelighet av kapital. Dette skyldes at disse unntakene ikke uten videre gjelder for regler som er innført etter

Boks 7.1 Eksempel på omstilling: Nedlegging av smelteverket i Meråker

Smelteverket i Meråker var en hjørnesteinsbedrift i kommunen frem til nedleggingen i 2006. Avviklingen av driften innebar at om lag en seksdel av arbeidsplassene i kommunen forsvant, og var den direkte grunnen til at omstillingsprogrammet ble etablert. Kommunepolitikere med ordføreren i spissen tok initiativ for å oppnå omstillingsstatus og hadde blant annet flere møter med Kommunal- og regionaldepartementet og Nord-Trøndelag fylkeskommune om saken. Kommunen og fylkeskommunen tilførte omstillingsprogrammet egne midler, slik at det totale budsjettet utgjorde 50 mill. kr. Hovedmålsettingen om å bidra til å skape og sikre 200 arbeidsplasser ble for det meste innfridd. Næringsstrukturen ble i løpet av omstillingsperioden mer differensiert og robust enn før omstillingsperioden, da kommunen ble dominert av en hjørnesteinsbedrift. Omstillingsprogrammet medførte også en kompetanseheving i kommunens utviklingsarbeid rettet mot næringslivet. Meråker Utvikling AS ble etablert og gjennom omstillingsperioden ble de tilført en arbeidsmetodikk med målrettet arbeid mot næringslivet.

Tall fra SSB viser nedgang i tallet på arbeidsplasser med 15 pst. fra 2000 til 2006, mens nivået i 2012 er det samme som i 2006.

undertegnelsen av EØS-avtalen. Departementet vurderer det på denne bakgrunn som usikkert om staten har adgang til å utelukke utenlandskeid fiskeindustri fra auksjonskvoter, i hvert fall dersom den har anlegg lokalisert langs kysten i Norge.

Det vil videre kunne være relativt utfordrende å utforme en god definisjon på hvilke industribedrifter som skal kunne ta del i en auksjonsordning, og å fastsette hvilke krav som skal stilles til bedriftene. Staten vil derimot neppe være avskåret fra å stille relevante krav til bedriftens lokalisering, men det er ikke dermed gitt at slike krav bør stilles. Bedrifter som er lokalisert utenfor Nord-Norge kan i utgangspunktet tenkes å være utenfor de områder tildelingen av torsketråltillatelser opprinnelig tilgodeså, men av konkurransehensyn kan det være at også bedrifter utenfor Nord-Norge bør få ta del i ordningen. Det må gjøres avveininger ut fra nærmere spesifiserte målsettinger for å avklare hvilke industribedrifter som kvalifiserer til å ta del i ordningen.

Industriens reelle kapasitet og ønske om å bearbeide fisk er en annen utfordring. Ekspertgruppen mener at bedrifter som gis muligheter til å delta i en auksjon må ha fasiliteter for produksjon og faktisk drive fiskeproduksjon i hele leieperioden, og at ferskfiskpakking skal aksepteres. Dersom det ikke stilles krav til bedriftens mulighet til å bearbeide fisken er et mulig utfall av ordningen likevel at industrien i realiteten vil opptre som et mellomledd for videre salg av ubearbeidet fangst. Lavere tilgjengelighet av råstoff utenfor sesongen stiller høyere krav til fortjeneste av en eventuell bearbeiding pga. økte fangstkostnader, hvilket sannsynliggjør en tilpasning med umiddelbart videresalg. Det er således ikke gitt at tiltaket gir mer foredling. Dermed kan utfallet være at et dårlig fungerende system erstattes av et nytt dårlig system.

Dersom det skal stilles krav til industrien, er det imidlertid ikke åpenbart hvordan dette bør gjøres. At et anlegg har utstyr og kapasitet til å gjennomføre bearbeiding er ingen garanti for at fangst bearbeides. Konkrete krav til bearbeiding kan medføre utfordringer lignende dem man observerer med bearbeidingsplikten i dag, jf. diskusjonen i kapittel 6.4. Ekspertgruppen anfører at myndighetsinngripenen i en auksjonsordning bør begrenses slik at det ikke unødig går ut over næringens handlingsrom for effektiv og fleksibel drift, som innebærer at det bør settes få krav til hvordan de auksjonerte rettighetene skal disponeres.

Det kan i tillegg hevdes at det vil være lite effektivt å auksjonere fiskerettigheter på årsbasis. Å gjøre nødvendige investeringer i industriell kapasitet til bearbeiding krever forutsigbarhet om fiskerettighetene, og en årlig auksjonering av fiskerettigheter vil ikke imøtekomme dette behovet.

At fiskeflåten må betale for ekstrakvoter vil i seg selv også innebære en endring fra tidligere forvaltningspraksis.

En alternativ disponering av kvantum er å auksjonere kvoter direkte til fiskefartøy med ervervstillatelse og andre nødvendige fisketillatelser etter deltakerloven. I dette tilfelle vil auksjonskvoter ikke kunne tildeles fartøy som ikke oppfyller nasjonalitetskravet slik det i dag er fastsatt i deltakerloven. Det vil da heller ikke være nødvendig å endre loven for å gjøre unntak fra hovedregelen

om at bare fartøy kan tildeles kvoter, og det vil ikke være nødvendig med krevende øvelser for å definere en industribedrift. Det vil imidlertid fortsatt være nødvendig å endre loven for at kvoter skal kunne tildeles ved auksjon eller på annen måte mot betaling. En eventuell auksjonering av kvoter til fiskefartøy innebærer en grunnleggende endring i måten kvoter tildeles på.

Frigjort kvantum som legges til en statlig kvotebeholdning vil gi grunnlag for en årlig fordeling av et kvantum torsk. Et alternativ til å auksjonere dette kvantumet ut til fiskeindustrien, er å fordele til kystflåten etter dagens fordelingsnøkler, slik at gruppekvotene øker i relevante fartøygrupper. En slik omfordeling vil kunne gi en ekstrakvote til for eksempel fartøy i åpen gruppe, lukket gruppe under 11 meter eller alle fartøy under eksempelvis 15 meter. En avkortning i tråd med ekspertgruppens anslag, 15–25 pst. av relevante kvoter i forbindelse med en eventuell oppheving av aktivitetsplikten, gir med 2017-nivåer et kvantum på mellom 6 000 og 10 000 tonn torsk til omfordeling. I 2014 leverte om lag 2000 fartøy fangst av torsk nord for 62 grader i åpen gruppe, hvilket tilsier et kvantum på 3–5 tonn per fartøy ved en omfordeling til åpen gruppe. Per 1. januar 2016 var det 1182 tillatelser med hjemmelslengde under 11 meter og 408 tillatelser med hjemmelslengde 11–14,9 meter. En jevn fordeling mellom alle fartøy i lukket gruppe under 11 meter ville dermed gitt et ekstra kvantum på 5,1–8,5 tonn per fartøy, mens en fordeling mellom fartøy i lukket gruppe under 15 meter ville gitt et ekstra kvantum på 3,7–6,3 tonn per fartøy. I 2016 var gjennomsnittlig pris på fersk torsk ca. 22 kr per kg. Et overslag der denne prisen legges til grunn tilsier at en fordeling til fartøy under 15 meter vil kunne gi en gjennomsnittlig økning i inntekter for kystflåten ved førstehåndsomsetning på om lag 80 000–140 000 kr. Det vil også være økte kostnader forbundet med høstingen av større kvantum, men en slik innretning kan likevel fortone seg som en betydelig inntektsøkning for den enkelte fartøyeier.

Fordi kystflåten har størst variasjon i sine leveranser over året, vil denne fordelingen kunne medføre økte sesongsvingninger. Dersom en økt andel av kystflåtens fangst alternativt tas utenfor sesongen, vil dette øke presset på kystnære torskebestander. En proporsjonal fordeling over alle fartøy kan også innebære at de steder som i dag mottar mest fisk fra Havfisk ASA sine trålere vil motta mindre råstoff. For et sted som kanskje også opplever at anlegget blir nedlagt, kan en slik løsning fremstå som urimelig. På den andre side er et slikt alternativ forvaltningsmessig enkelt, og vil ikke bidra til økte administrative kostnader. Utjevning av råstoffleveransene over året var intensjonen bak pliktsystemet, men det er ikke gitt at dette bør være det førende hensyn i den fremtidige reguleringen av næringen.

Et annet alternativ er å bruke årlig frigjort kvantum av torsk til å styrke ekstrakvoteordninger, for eksempel ferskfiskkvoteordningen eller levendelagring av fisk. En styrking av ekstrakvoteordninger vil være enkelt gjennomførbart, og gir en frihet til å avsette kvantum til flere prioriterte formål. Gjennom en slik anvendelse vil et relativt lite kvantum gi god effekt for angjeldende fartøy. En ulempe med en slik løsning er at de ulike ekstrakvoteordninger ikke nødvendigvis treffer bredt nok. Eksempelvis benyttes ferskfiskordningen i utstrakt grad i Finnmark, mens den har mindre effekt i Nordland. Dagens levendelagringsordning benyttes derimot i både Nordland, Troms og Finnmark. En styrking av kvotebonus til levendelagring samt ferskfiskordningen vil derfor kunne gi positive ringvirkninger også utenfor Finnmark. Bonusordningene benyttes i dag både av fartøy som fisker kystnært, og av fartøy som fisker lengre til havs. I den grad økningen fordeler seg på fartøy som fisker kystnært, vil også en slik anvendelse av det frigjorte kvantum kunne øke presset på kystnære torskebestander noe. Bonusordningene benyttes imidlertid av et mindre antall fartøy, og slik sett vil gevinsten fordele seg på et relativt lite antall fartøy i forhold til en flatere struktur på omfordelingen. På nåværende tidspunkt utnyttes videre ikke kvotebonusordningen til levendelagring fullt ut. Dette kan tilsi at det ikke er behov for å styrke denne.

7.3 Departementets vurdering

Avviklingen av aktivitetsplikten kan medføre en avvikling av industrivirksomhet, som vil kunne få negative konsekvenser for enkelte lokalsamfunn. Departementet mener at det eventuelt innbetalte pengebeløpet som følger med avviklingen av tilbudsplikten skal anvendes til omstillingstiltak for kommuner. Departementet ser det som hensiktsmessig at omstillingsarbeidet utføres ved det eksisterende virkemiddelapparatet forvaltet av Kommunal- og moderniseringsdepartementet gjennom Innovasjon Norge.

Dersom næringen ikke klarer å enes om å avvikle tilbudsplikten til den foreslåtte summen, foreligger en viss risiko for at disse midlene ikke realiseres, og at de dermed ikke kan avsettes som

omstillingsmidler. Bortfall av aktivitetsplikt kan kvalifisere til omstillingsmidler, uavhengig av hvorvidt det innbetales penger i forbindelse med avviklingen av tilbudsplikt.

Departementet tilrår ikke at avkortet kvantum anvendes til å etablere auksjonsordninger. En auksjonering til industrien som deretter skal leie kvoterettigheter videre, fortoner seg som komplisert og utgjør neppe den økonomisk mest effektive måten å anvende de disponible kvotene. En ordning der kvantum auksjoneres direkte til fiskeflåten vil trolig kunne være enklere og mer effektiv, men innebærer omfattende endringer fra dagens forvaltningspraksis som vil kunne oppfattes som lite legitime.

Departementet legger vekt på at anvendelse av kvantum som følger av avvikling av aktivitetsplikten skal være enkel å administrere, og at avviklingen av aktivitetsplikten skal tilgodese de områder pliktene opprinnelig var ment å tilgodese. Dette kan oppnås ved å tildele det frigjorte kvantum til ekstrakvoteordninger med formål å legge til rette for økt bearbeiding, som for eksempel dagens ordninger ferskfiskordningen og levendelagringsordningen. Disse ordningene har vist seg å fungere godt, og en styrking av disse vil kunne legge til rette for mer aktivitet i bearbeidingsindustrien. De nevnte ordningene er imidlertid prøveordninger, og det er ikke gitt at disse vil være like relevante også om fem eller femti år. Det er derfor lite hensiktsmessig å låse seg til en bestemt anvendelse av det frigjorte kvantum. Departementet mener derfor at det mest hensiktsmessige er en mer generell tilnærming, og vil tildele dette kvantum til kystflåtens lukkede grupper under 15 meter i Nordland, Troms og Finnmark.

7.4 Tiltak

Regjeringen vil:

- Anvende innbetalt pengebeløp til omstillingstiltak for kommuner.
- Anvende frigjort kvantum til kystflåtens lukkede grupper under 15 meter i Nordland, Troms og Finnmark.

8 Konsekvenser av regjeringens forslag

I dette kapittelet vurderes økonomiske konsekvenser av forslagene. Forslagene vurderes også med henblikk på konsekvenser for offentlig administrasjon, regionale konsekvenser og konsekvenser for det samiske folk.

8.1 Samfunnsøkonomiske konsekvenser

Tilbudsplikten, bearbeidingsplikten og aktivitetsplikten, slik de er utformet i dag, kan virke inn på valgfriheten, aktørenes insentiver og næringens muligheter for, og evne til, ønsket omstilling, innovasjon og konkurransekraft og dermed også verdiskaping.

Tilbudsplikten representerer en kostnad for de rederiene som må tilby fangsten til tilgodesette anlegg i opptil to runder før fangsten til slutt selges på auksjon. En fjerning av tilbudsplikten vil bidra til økt valgfrihet, en bedre tilpasning og reduserte kostnader for rederiene. Tilgodesette industribedrifter vil miste tilbudet om råstoff, men det kjøpes svært lite fangst over tilbudsplikten. En fjerning av denne plikten vil derfor i liten grad ha konsekvenser for de tilgodesette anleggene og de tilhørende kystsamfunnene.

Hvis tilbudsplikten avvikles vil bearbeidingsplikten falle bort. En fjerning av bearbeidingsplikten vil gi økt valgfrihet for industribedriftene som kjøper råstoff fra trålerne. Dette vil bidra til at markedet kan bestemme hvilken produksjon bedriftene er tjent med å ha, og ikke bearbeidingsplikten med sine begrensninger. Det gir også større fleksibilitet dersom markedet endrer seg i perioden fra fangsten er kjøpt til den skal produseres. En fjerning av bearbeidingsplikten vil også være en forenkling for forvaltningen som vil slippe å kontrollere dette vilkåret.

Aktivitetsplikten reduserer sjømatindustriens strategiske handlingsrom og muligheter for omstilling og tilpasning. Plikten sørger således for å opprettholde bedriftsøkonomisk ulønnsom drift. En avvikling av denne plikten vil medføre at industrivirksomheten vil kunne innrettes på en mer effektiv måte. Det er grunn til å anta at en avvikling av aktivitetsplikten vil føre til at noen av anleggene som i dag har aktivitetsplikt vil bli nedlagt. Samfunnsøkonomisk vil en samling av produksjonen gi en mer effektiv bearbeiding og dermed en mer effektiv anvendelse av arbeidskraften sammenlignet med i dag. I dag synes plikten å medføre kostnader for samfunnet samlet sett. Bedriftene praktiserer i stor grad permitteringer, noe som også bidrar til at kostnadene ved å opprettholde driften skyves over på samfunnet. Dette kan også bidra til at arbeidskraft knyttes opp mot andre aktiviteter enn dem som skaper størst verdi for samfunnet. En avvikling av aktivitetsplikten kan imidlertid ramme lokalsamfunn med små arbeidsmarkeder og liten mobilitet. Hvor store disse konsekvensene vil være, samlet sett, er avhengig av hvordan aktørene tilpasser seg dersom aktivitetsplikten avvikles. Det er heller ikke gitt at en avvikling av aktivitetsplikten fører til nedleggelse av anlegg med tap av arbeidsplasser som konsekvens, men det er grunn til å anta at bearbeiding av fisk vil konsolideres på færre anlegg.

Oppheving av aktivitetsplikten vil imidlertid motsvares av en avkortning av kvoter som vil frigjøre et kvantum fisk som kan styrke kystflåten i Nordland, Troms og Finnmark, og eventuelle omstillingsmidler vil kunne bidra til nye lønnsomme arbeidsplasser.

Forslaget innebærer en omfordeling av avkortet kvantum fra Havfisk ASA sine trålere til kystgruppen. Dette vil øke kystflåtens relative andel av kvotegrunnlaget.

8.2 Regionale konsekvenser

Nofima har i et notat utarbeidet for Nærings- og fiskeridepartementet vurdert mulige konsekvenser for de berørte kommunene ved et bortfall av pliktene. Notatet er vedlagt stortingsmeldingen. En avvikling av tilbudsplikten vil føre til at bedrifter som før har vært primært tilgodesette vil miste førsteretten til råstoffet. Konsekvensen for den enkelte industribedrift varierer avhengig av faktisk kjøp, men da det i liten grad kjøpes fisk over til-

budsplikten, antas dette å ha liten praktisk betydning. Avvikling av bearbeidingsplikten vil ikke ha distriktsmessige konsekvenser.

En oppheving av aktivitetsplikten vil være lønnsomt for samfunnet, men vil likevel kunne få konsekvenser for de lokalsamfunnene der en slik oppheving vil føre til at anlegg nedlegges.

Med bortfall av aktivitetsplikten, vil det være lønnsomhetsbetraktninger som regulerer hvor bearbeiding av ilandført fisk skjer. Ekspertgruppen mener en oppheving av aktivitetsplikten trolig vil medføre at Havfisk ASA og Norway Seafoods AS velger å samle produksjonen på færre anlegg og legger ned virksomheten ved de øvrige. Dette vil ha negative konsekvenser for de samfunn der anlegg legges ned, men trolig positive virkninger for de samfunn der anleggene består.

Det er seks kystkommuner som omfattes av aktivitetsplikten. Disse er Vestvågøy (Stamsund), Hadsel (Melbu), Hammerfest (Forsøl), Lebesby (Kjøllefjord), Nordkapp (Storbukt) og Båtsfjord. Kommunene antas å ha ulik evne til å tåle bortfall av økonomisk aktivitet.

Basert på tall for sysselsetting og vurdering av de enkelte arbeidsmarkedene er det grunn til å anta at de regionale ringvirkningene av en eventuell nedleggelse vil bli størst i Stamsund og Melbu i Nordland. Dette skyldes at disse to arbeidsmarkedene i større grad får redusert etterspørsel av underleveranser fra egen arbeidsmarkedsregion sammenliknet med de fire arbeidsmarkedene i Finnmark.

I Nordland vil Sortlandsregionen være klart bedre rustet til å tåle en avvikling av produksjonsanlegget ut fra størrelsen på arbeidsmarkedet, enn Vestvågøyregionen som har et vesentlig mindre arbeidsmarked.

I Finnmark kan det se ut til at spesielt Hammerfestregionen er rustet til å tåle en avvikling av produksjonsanlegget. Hammerfestregionen har et stort arbeidsmarked. I tillegg har de lav ledighet. Trekk ved arbeidsmarkedet gjør at Båtsfjord er spesielt dårlig rustet til å møte nedleggelser. De har lite pendling inn og ut av regionen, i tillegg til høy arbeidsledighet. Det tyder på at sysselsatte i Båtsfjord i liten grad vil finne ny jobb i egen eller nærliggende bo- og arbeidsmarkedsregioner. Responsen på en nedleggelse kan dermed bli økt ledighet eller flytting i større grad enn det antas vil skje i andre bo- og arbeidsmarkedsregioner.

Lebesby og Nordkapp er de to kommunene etter Båtsfjord hvor en nedleggelse vil ha størst konsekvenser ut fra størrelsen på bo- og arbeidsmarkedsregionen. Befolkningen og arbeidsmarkedene er mindre, men en større andel av innbyggerne vil merke en nedleggelse sammenlignet med Sortlands- Hammerfest- og Vestvågøyregionen.

Det er imidlertid ikke mulig å forutsi hva som blir de faktiske konsekvensene, da disse vil avhenge av de ulike næringsaktørenes atferd.

Dersom det blir nedleggelser av anlegg som følge av at pliktene avvikles, så vil midler til omstilling kunne målrettes til å avhjelpe lokalsamfunn eller kommuner som blir rammet av nedleggelse av fiskeindustri.

8.3 Konsekvenser for det samiske folk

Det antas ikke at avvikling av pliktene vil ha særskilte konsekvenser for det samiske folk.

I kommunene som er tilgodesette av kystfiskekvoten er det imidlertid mange små fiskefartøy. De minste fartøyene er normalt de minst mobile og kan bli rammet om fiskemottak legges ned og det ikke finnes andre mottak i nærheten.

8.4 Administrative konsekvenser

Fjerning av pliktene innebærer klare forenklinger for både næringen og forvaltningen. Mye arbeid hos forvaltningen knyttet til oppfølging og kontroll vil falle bort, og kostnadene vil reduseres ved færre auksjonsrunder administrert av salgslagene.

Det avkortede kvantumet vil avsettes til kystfiskeflåten og vil kreve minimalt med administrasjon. Den administrasjon som omstillingsprosjektene innenfor eksisterende virkemiddelapparat kan medføre vil være betydelig mindre enn den administrasjon som i dag går til å følge opp og kontrollere overholdelse av pliktsystemet. De totale administrative besparelsene ved å fjerne pliktene vil derfor være positive.

Nærings- og fiskeridepartementet

t i l r å r :

Tilråding fra Nærings- og fiskeridepartementet 17. mars 2017 om pliktsystemet for torsketrålere blir sendt Stortinget.

Bestilling av publikasjoner

Offentlige institusjoner:
Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon
Internett: www.publikasjoner.dep.no
E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no
Telefon: 22 24 00 00

Privat sektor:
Internett: www.fagbokforlaget.no/offpub
E-post: offpub@fagbokforlaget.no
Telefon: 55 38 66 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på
www.regjeringen.no

Omslagsfoto: Nergård AS

Trykk: 07 Xpress AS – 03/2017

MILJØMERKET
241 570
Trykksak