

Torbjørn Trondsen,
Professor, dr.scient. Norges fiskerihøgskole, UiT Norges Arktiske Universitet
og Kystens Tankesmie AS
31.8.2016

Innspill til pliktkommisjonen

Innledning og avgrensning

Det etterspørres bidrag fra pliktkommisjonens utredning om pliktsystemet i hvitfisknæringen ut fra et mandat å «vurdere samfunnsmessige, økonomiske og juridiske konsekvenser ved ulike justeringer av pliktsystemet". <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/pliktkommisjonen-ber-om-innspill/id2508942/>

Dette tolkes slik at det bare er vurderinger av "leverings-, bearbeidings- og aktivitetsplikten" og ikke kvotefordelingen for øvrig som skal vurderes. I og med at fordeling av fiskerettigheter definert som en prosentandel av norske totalkvoter (TAC) er et nullsumspill, vil endringer i kvotefordeling og tilknyttede samfunnsforpliktelser ha konsekvenser for den samlede fordeling av kvoter og den tilknyttede ressursrente.

Leveringspliktige trålkvoter oppsto opprinnelig ved at kvantumet ble tatt fra kystfiskerne i hvitfiskeriene og gitt til landaktører via dispensasjon fra Deltakerloven for å sikre råstofftilgangen til foredlingsindustrien. Fiskeriminister Per Sandberg godkjente 25. august 2016 at Havfisk, det største selskapet med leveringsforpliktelser, ble solgt til Lerøy-gruppen med fiskebåtreder Helge Møgster i Laco som hovedeier. Helge Møgster har sin bakgrunn i pelagisk fiske, ikke i hvitfisknæringen. Kontrollen med disse kvotene er med andre ord flyttet først fra kystfiskerne i hvitfisknæringen i nord til fiskeindustrien i nord, og nå fra fiskeindustrien i nord til en reder fra Vestlandet med bakgrunn i sildenæringen (<https://fiskeribladetfiskaren.no/nyheter/default.asp?artikkel=48608>). Kontrollen med en stor del av fiskekvotene i Nord er på denne måten overført til Sør.

Men det er ikke en tilstrekkelig juridisk betingelse at rederen er godkjent fisker. De konsesjonspliktige kvotene skal også oppfylle betingelsene for at tildeling om kvotetilsagnet skal opprettholdes. Problemet er at Havfisk som andre leveringspliktige rederier i løpet av de seneste årene, med myndighetenes godkjenningstempel, har investert i fartøyer som ikke er egnet til å levere den ferske fiskekvaliteten som er nødvendig for fiskeindustriens langsiktige lønnsomhet.

Det logiske i en slik situasjon er at om de leveringspliktige kvotene som ikke oppfyller intensjonene om å sikre fiskeindustriens råstoffbehov, bør tilbys andre fartøyer med et fangstmønster som kan tilfredsstille intensjonene med kvotetildelingen.

I det følgende skal vi presentere to modeller som kan løse flokene.

Fordelingsprinsipper

Den grunnleggende forutsetningen og målsettingene for fiskeripolitikken er nedfelt i Havressursloven og Deltakerloven. Havressurslovens § 2 slår fast at fiskeressursene ligger til fellesskapet i Norge. Fordeling av fiskerettigheter med basis i Deltakerloven skal skje iht. politiske deltaksprosesser på vegne av fellesskapet i Norge.

Som motytelse for tildeling av fiskerettigheter skal havressurslovens og deltakerlovens formål tilgodeses gjennom:

- Å sikre en samfunnsøkonomisk lønnsom forvaltning av ressursene
- Medvirkning til sikring av sysselsetting og bosetting i kystsamfunnene
- Å tilpasse fiskeflåtens fangstkapasitet til ressursgrunnlaget for å sikre en rasjonell og bærekraftig utnyttelse av de marine ressurser
- Å øke lønnsomheten og verdiskapingen i næringen og gjennom dette trygge bosetting og arbeidsplasser i kystdistriktene, og
- Å legge til rette for at høstingen av de marine ressurser fortsatt skal komme kystbefolkningen til gode.

Forvaltning av de leveringspliktige kvotene. Dette forutsetter etter vår vurdering behovet for å sikre at alle kvalifiserte fiskere i det norske fellesskapet kan konkurrere på lik linje om å komme inn i fisket i alle fartøygrupper med egen båt, etter konkurranseregler og rammebetingelser som gir langsiktig stabilitet som grunnlag for investeringer. Konkurransereglene må også være enkle å forstå, gjennomsiktede for alle og forutsigbare fra år til år for å sikre langsiktig verdiskaping.

Myndighetene har i praksis tillatt at rederiene har drevet kjøp og salg og pantsetting av tildelte kvoterettigheter, i den forstand at det er gitt langsiktige kvotegarantier etter bankenes krav. Det innebærer at statens handlingsrom for omfordeling av kvoter fra rederier som ikke oppfyller intensjonene i konsesjonsbetingelsene er sterkt begrenset. Dette er da også en rimelig bakenforliggende faktor for at selve leveringspliktbestemmelsene er uthulet år for år, og at fisken leveres fysisk i helt andre havner og kommuner enn det som var de opprinnelige intensjonene med ordningen.

Dette innebærer at det må utvikles en ordning hvor pantet tilknyttet kvotene overføres sammen med omfordeling av kvoter. Det er dette som praktiseres ved kjøp og salg av kvoterettigheter, hvor myndighetene overlater til rederne å bestemme hvem som skal få kjøpe kvoten som da naturligvis er knyttet opp til et pant og involverer den involverte banken som sitter på pantesikkerheten.

Omfordeling på statens hånd må følge de samme prinsipper i og med at Staten allerede har godkjent pantsetting som rederne har basert seg på i god tro.

Vårt forslag om STATFISK

Staten kan opprette en kvotebank i form av et statlig selskap STATFISK.

Ved omfordeling av kvoterettigheter overtar STATFISK pantet fra rederiet som kommer skadesløse ut av situasjonen med mulighet for å selge fartøyet uten kvoterettigheter på det internasjonale markedet.

Finansiering av STATFISK sikres ved å leie ut kvoterettigheter på tidsbegrensede kontrakter til andre rederier som tilfredsstiller konsesjonsbetingelsene. Leiekostnadene vil speile prisene på det ordinære private kvotemarkedet.

Prosedyre:

1. Staten etablerer ressurselskapet STATFISK med formål å overta og fordele tidsbegrensede kvoterettigheter
2. Staten trekker inn og overfører til STATFISK alle leveringspliktige kvoteandeler som i løpet av de siste årene ikke har oppfylt de fysiske leveringsforpliktelsene. STATFISK kan i tillegg tilføres ledige kvoterettigheter (ved generasjonsskifter, eierskifter av fartøyer etc.) og ved nytildeling for eksempel fra voksende fiskebestander.
3. STATFISK tilbyr gjennom tidsbegrensede kvoterettigheter på kortsiktige (1 år) og langsiktige (8-10 år) kontrakter til redere og landbaserte bedrifter som aksepterer leveringsforpliktelsene og andre betingelser.
4. Fordeling av kvoterettighetene bør der det er mulig, fortrinnsvis skje gjennom regionalt organiserte anbudskonkurranse hvor alle kvalifiserte redere i den aktuelle regionen kan delta.
5. Størstedelen av kvoteleia betales over Salgslagets sluttseddel som også kontrollerer om fisken er levert i forhold til kontrakt. Bedrifter som er tilgodesett med leveringspliktige kvoter bør også kunne fremleie kvoten som tilleggskvoter til fordeling til mange lokale fiskere.
6. Overskuddet fra kvoteleie kan ansees som en ressursrente; det vil si den verdien bedriftene setter på å kunne høste fellesskapets ressurs. Ressursrenta kan brukes av STATFISK til investeringer som kan øke verdiskapingen i de fiskeriavhengige regioner; som bufferlagring i sesongen ved levendelagring og fryse-/tineteknologi, samt egning, fartøy, havner, veier etc., som kan øke verdiskapingen i fiskeværene.

Konsekvenser

1. Fordelen med en anbudsordning er at markedsmekanismen gir de samme muligheter til redere og bedriftseiere til å konkurrerer om kvotene samtidig som man sikrer der regionale råstofftilførselen. Konkurransen om kvotene vil stimulere aktørene i regionen til å maksimere verdiene per kilo fisk, for å være konkurransedyktige i budrundene.

- Direkte tildeling til enkeltrederier utenom åpen konkurranse øker faren for «vennsskapskorupsjon» i små samfunn og nettverk, noe som bør unngås.
2. Man må også motvirke at de med dypest lommer kjøper opp alle kvotene. Dette hindres ved å innføre maksimumsgrenser for enkeltreders kvotekjøp og ved kredittgivning hvor kvotene betales av sluttseddel etter fiske og salg. Det må også motvirkes at noen kjøper for store kvoter som de ikke klarer å fiske. Den enkelte må derfor ta en viss risiko med forskuddsbetaling, for eksempel 20% av kvoteprisen. Det bør også være regler om maksimalkvoter per fartøy som skal sikre mot lokal monopolisering og fremme forsvarlig kvalitetshandtering av fangsten.
 3. Faren er naturligvis at noen vil være fristet til svartfiske som grunnlag for å betale høyere anbudspriser. Kvotekontrollen og avskrekking ved overtredelse blir derfor ikke mindre viktig med et slikt system! Det kan for eksempel settes som en regel at enhver overtredelse av reglene, vil ekskludere redere fra auksjonen i kortere eller lengre tid (På samme måte som dopingtatte idrettsutøvere!).
 4. Den beste måten å vurdere de økonomiske, organisatoriske og regionale konsekvensene er å starte opp et prøveprosjekt i en region og høste erfaring av virkningen. På Færøyene har de allerede startet auksjon av de første kvotene (torskekvoter i Barentshavet).

Forslaget er primært rettet mot de leveringsbetingede kvotene i hvitfisknæringen, men kan senere bygges ut etter erfaringen.

Modellen er tidligere beskrevet i Trondsen, T. (2004): Toward Market Orientation: The role of auctioning individual seasonal quotas (ISQ). *Marine Policy* Vol. 28 pp 375-382.

Modellen er også omtalt i en analyse av kvotefordeling på Færøyene:

http://www.j.fo/.../javnadarflokkurin/myndasavn/pdf_ar/fiskiv...

Fordeling av kvoter i kystfisket

Innføring av offentlige anbudsprinsipper og auksjon ved fordeling av fiskerettigheter, er en konsekvens av at staten allerede har åpnet for omsetning av kvoterettigheter mellom private for fartøy over 11 meter. Dette har ført til at den bokførte pantsatte verdien av norske fiskekvoter nå er høyere en panteverdien av selve fiskeflåten.

Kystens Tankesmie AS mener at kjøp og salg av kvoter fører til en konsentrasjon av eierskapet i fiskeriene både i antall redere og steder, som ikke er i tråd med intensjonen i fiskerilovgivningen om at fiskeressursene ligger til fellesskapet i Norge som kan tolkes til alle de langs kysten med opparbeidede historiske rettigheter. Enhver endring av systemet krever imidlertid forvaltning av de store panteforpliktelsene som myndighetene allerede har godkjent at de etablerte kvoterederier har overfor sine banker.

En mulig langsiktig kvotefordelingsstrategi uten kjøp og salg av kvoterettigheter

- a) Opprettholde forbudet mot omsettelige individuelle kvoter for fartøy under 11 meter

- b) Åpne for at rederiene kan avskrive verdien av alle pantsatte kvoterettigheter over tid, slik som det gjøres med de såkalte tidsbegrensede strukturkvoter. Motytelsen er at kvoten går tilbake til fellesskapet etter at kvotene er nedskrevet, men hvor rederen kan bruke kvoten så lenge han tilfredsstiller konsesjonsbetingelsene. Ved generasjonsskifte går kvoterettigheten tilbake til fellesskapet for refordeling blant kvalifiserte unge redere.
- c) Innføring av en Ligamodellen for fremtidig fordeling av gratis kvoter

Ligamodell for en åpen og konkurranseorientert fiskeriallmenning.

Et ligasystem består (som i fotball) av en kvotestige for fartøygrupper med flere kvotetrinn som fartøy og redere kan klatre mellom (opp og ned) alt etter opptjente kvotepoeng. Kvotepoeng for bestemte fartøy og fartøyeiere kan opptjenes i alle regulerte fangstgrupper med hjemmel i Deltakerlovens § 11. Leveringsforpliktelser i bestemte kommuner kan være et poenggivende kriterium. De som oppnår lavest kvotepoeng på et kvotetrinn i stigen rykker ned ett kvotetrinn med mindre enhetskvoter: For eksempel kan deltakere med lavest oppnådde kvotepoeng i et kvotetrinn i kvotestigen for torsk nord for 62°N etter hjemmelslengde 15-20,9 meter rykke ned til et kvotetrinn etter hjemmelslengde 11-14,9 meter, som gir mindre kvoter per fartøy. De som skårer mest kvotepoeng på et lavere kvotetrinn, for eksempel fartøy med hjemmelslengde 11-14,9 meter, gis retten til å rykke opp til et høyere kvotetrinn (hjemmelslengde 15-20,9m), som gir høyere kvote per fartøy. Hvis fangstkapasiteten skal holdes uendret i begge gruppene, må fartøy med like store kvoterettigheter rykke opp ett kvotetrinn som det rykker fartøy ned ett kvotetrinn. Det er som i seriefotball. Like mange lag som rykker opp må rykke ned for å ha et stabilt antall lag i hver seriedivisjon. I ligamodellen kan totalkvotene mellom kvotetrinnene holdes stabil når fartøy med like store kvoterettigheter rykker opp som rykker ned. Forskjellen vil være at de som rykker opp får større kvoter per fartøy, mens de som rykker ned får mindre kvoter per fartøy. Hvor mange som rykker opp og hvor mange som rykker ned vil måtte avgjøres konkret i forhold til kvote- og fangstsituasjonen det enkelte år. Hvis totalkvotene øker, så er det mulig å la flere rykke opp enn som rykker ned og vice versa.

Beregning av kvotepoengene kan speile de samfunnsmessige målsettingene som er nedfelt i Havressursloven og Deltakerloven mht. ”bidrag til lønnsomhet”, ”verdiskapning” og ”komme kystbefolkning til gode”. Dette kan konkretiseres etter fartøyets fangsthistorie med hensyn til:

- Oppfisking av den tildelte kvoten
- Bidrag til verdiøkning
- Bidraget til den samfunnsøkonomiske verdiskapning i flåten
- Bidrag til verdiskapning på land både gjennom fartøyets tilhørighet og som grunnlaget for foredling på landanlegg

Fordelingen av kvotepoeng kan oppdateres årlig etter foregående års driftsresultater. Dette vil motivere til konkurranse og innsats om å oppnå de høyeste kvotepoengene, og dermed bidrag til den samlede verdiskapningen av fiskebestandene. De som oppnår mest kvotepoeng kan oppnå større kvoter ved opprykk uten kjøp og salg av kvoter. På den andre siden må rederne anstrenge seg for å oppnå tilstrekkelig kvotepoeng for ikke å rykke ned et trinn og dermed miste deler av sin kvote.

Fordelingen av kvoter mellom de enkelte kvotetrinnene kan også skje etter hva som marginalt (fangst av det siste tonnet) gir de høyeste kvotepoengene hvor fartøyene sees i sammenheng med marked og industri.

Fiskeridirektoratet har all nødvendig informasjon og kapasitet til å administrere et slikt Ligasystem for fordeling av fiskerettigheter uavhengig av redernes finansielle evne til kjøp og salg av kvoter slik som i dagen system

Modellen er nærmere beskrevet her:

Trondsen T and P. Ørebech (2012: 253): *Rettsøkonomi for fornybare ressurser. Teori og empiri – med særlig vekt på forvaltning av fiskeressurser*. Universitetsforlaget, Oslo

<https://www.tanum.no/fagboker/jus/retts%C3%B8konomi-for-fornybare-ressurser-torbj%C3%B8rn-trondsen-9788215018812>