



DET KONGELIGE
NÆRINGS- OG FISKERIDEPARTEMENT

Meld. St. 31

(2016–2017)

Melding til Stortinget

Noen fiskeri- og havbrukspolitiske saker

Innhold

1	Innledning	5	3.4.4	Konklusjon	16
2	Sammendrag	6	3.5	Vedtak nr. 570 (2015–2016)	16
3	Oppfølging av diverse stortingsvedtak	7	3.5.1	Bakgrunn	16
3.1	Vedtak nr. 678 (2014–2015)	7	3.5.2	Departementets vurdering	17
3.1.1	Bakgrunn	7	3.5.3	Økonomiske, administrative og distriktmessige konsekvenser	17
3.1.2	Departementets høringsforslag	8	3.5.4	Konklusjon	17
3.1.3	Høringsinnspill	8	3.6	Vedtak nr. 573 (2015–2016)	17
3.1.4	Departementets vurdering	10	3.6.1	Bakgrunn	18
3.1.5	Fastsatte produksjonsområder	10	3.6.2	Departementets vurdering	22
3.1.6	Økonomiske, administrative og distriktmessige konsekvenser	11	3.6.3	Økonomiske, administrative og distriktmessige konsekvenser	22
3.1.7	Konklusjon	11	3.6.4	Konklusjon	22
3.2	Vedtak nr. 680 (2014–2015)	11	3.7	Vedtak nr. 577 (2015–2016)	22
3.2.1	Bakgrunn	12	3.7.1	Bakgrunn	22
3.2.2	Departementets høringsforslag	12	3.7.2	Gjeldende rett	23
3.2.3	Høringsinnspill	13	3.7.3	Departementets vurdering	23
3.2.4	Departementets vurdering	13	3.7.4	Økonomiske, administrative og distriktmessige konsekvenser	24
3.2.5	Økonomiske, administrative og distriktmessige konsekvenser	13	3.7.5	Konklusjon	24
3.2.6	Konklusjon	13	3.8	Vedtak nr. 919 (2015–2016)	24
3.3	Vedtak nr. 681 (2014–2015)	13	3.8.1	Bakgrunn	24
3.3.1	Bakgrunn	13	3.8.2	Nærmere om Instruksens betydning	25
3.3.2	Departementets høringsforslag	13	3.8.3	Norges Fiskarlags forslag	26
3.3.3	Høringsinnspill	14	3.8.4	Utviklingen etter at Instruksen ble fastsatt	27
3.3.4	Departementets vurdering	14	3.8.5	Departementets vurdering	28
3.3.5	Økonomiske, administrative og distriktmessige konsekvenser	14	3.8.6	Økonomiske, administrative og distriktmessige konsekvenser	28
3.3.6	Konklusjon	14	3.8.7	Konklusjon	28
3.4	Vedtak nr. 569 (2015–2016)	15			
3.4.1	Bakgrunn	15	Vedlegg		
3.4.2	Departementets vurdering	16	1	Avgrensninger av produksjonsområder	29
3.4.3	Økonomiske, administrative og distriktmessige konsekvenser	16			



DET KONGELIGE
NÆRINGS- OG FISKERIDEPARTEMENT

Meld. St. 31

(2016–2017)

Melding til Stortinget

Noen fiskeri- og havbrukspolitiske saker

*Tilråding fra Nærings- og fiskeridepartementet 31. mars 2017,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Solberg)*

1 Innledning

Stortinget vedtar hvert år forskjellige anmodninger til regjeringen. Anmodningsvedtakene følges opp av regjeringen som deretter orienterer Stortinget på egnet måte og eventuelt fremmer forslag til vedtak.

Det vanlige er at regjeringen orienterer Stortinget om oppfølging av anmodningsvedtak i en av de årlige budsjettproposisjonene. Dette har sammenheng med at anmodningsvedtakene ofte har budsjettmessig betydning, for eksempel fordi de forutsetter en bevilgning. I forbindelse med budsjettprosessene gis det også en oversikt over hvordan alle anmodningsvedtakene blir fulgt opp. I tillegg til dette fremmes det årlig en egen melding til Stortinget som gir en samlet oversikt over oppfølgingen av anmodningsvedtakene.

I den senere tid har det vært en betydelig økning i antall anmodningsvedtak på det fiskeri- og havbrukspolitiske området, og flere av vedtakene gjelder problemstillinger som ikke har sammenheng med budsjettprosessen. Disse anmodningsvedtakene er ofte utformet slik at det vil være naturlig for departementet å foreta en nærmere utredning av saken, slik at regjeringen på denne bakgrunn kan fremme et forslag til politikk overfor Stortinget.

Det er på denne bakgrunn besluttet å legge fram en egen melding til Stortinget om oppfølging av et utvalg anmodningsvedtak om fiskeri- og havbrukspolitiske spørsmål. Meldingen bør gi Stortinget god mulighet til å behandle sakene i sin fulle bredde hvor det er relevant, slik at de får den oppmerksomheten de fortjener.

2 Sammendrag

Denne stortingsmeldingen behandler følgende anmodningsvedtak:

- Vedtak nr. 678 (2014–2015): «Stortinget ber regjeringen på egnet måte legge fram for Stortinget det endelige forslaget til produksjonsområder.»
- Vedtak nr. 680 (2014–2015): «Stortinget ber regjeringen legge fram en handlingsplan mot resistens.»
- Vedtak nr. 681 (2014–2015): «Stortinget ber regjeringen utarbeide en strategi mot rømming som tar utgangspunkt i en nullvisjon.»
- Vedtak nr. 569 (2015–2016): «Stortinget ber regjeringen utrede flytting av kvoteåret.»
- Vedtak nr. 570 (2015–2016): «Stortinget ber regjeringen fortsette prøveordningen med kvotefleks inntil videre og utvide denne til å gjelde på fartøynivå.»
- Vedtak nr. 573 (2015–2016): «Stortinget ber regjeringen opprette en ekspertgruppe for å se på prisfastsettelsen i førstehåndsomsetningen for fisk innenfor dagens fiskesalgslagslov, som skal gi råd og veiledning til partene.»
- Vedtak nr. 577 (2015–2016): «Stortinget ber regjeringen utrede muligheten for og konsekvensene av å stille nasjonalitetskrav for eierskap av fartøy under 15 meter, eller på annen måte sikre nasjonalt eierskap til disse kvotene.»
- Vedtak nr. 919 (2015–2016): «Stortinget ber regjeringen vurdere å implementere forslagene fra Fiskarlaget og melde tilbake til Stortinget på egnet måte.» (Instruksen)

For å følge opp Stortingets vedtak nr. 678, 680 og 681 (2014–2015) gis det i denne meldingen en orientering om at departementet har fastsatt en

forskrift om produksjonsområder for akvakultur av matfisk i sjø, en handlingsplan mot resistens mot legemidler mot lakselus, og en strategi mot rømming av oppdrettsfisk som tar utgangspunkt i en nullvisjon.

Det foretas deretter en vurdering av om kvoteåret for norske fiskeressurser bør flyttes. Departementet konkluderer med at kvoteåret ikke bør flyttes nå, men avvente oppfølgingen av NOU 2016: 26 *Et fremtidsrettet kvotesystem* (Eidesenutvalget), jf. vedtak nr. 569 (2015–2016). Det foretas også en vurdering av ordningen med kvotefleks. Departementet anbefaler at ordningen utvides til fartøynivå når forvaltningen etter dialog med næringen og konkrete vurderinger finner at fordelene er større enn ulempene, jf. vedtak nr. 570 (2015–2016).

Det gis en orientering om en rapport fra en ekspertgruppe som har sett på prisfastsettelsen i førstehåndsomsetningen av fisk mv. Departementet har oversendt rapporten til partene i førstehåndsomsetningen for vurdering og implementering. Vi vil være i dialog med fiskesalgslagene og følge med på utviklingen når det gjelder implementering av ekspertgruppens forslag, jf. vedtak nr. 573 (2015–2016).

Til slutt i meldingen gjør departementet en vurdering av nasjonalitetskravet i deltakerloven for fartøy under 15 meter, og av vår instruks 12. januar 2016 om krav til forholdsmessighet mellom fartøystørrelse og driftsgrunnlag (Instruksen). Det anbefales at det ikke gjøres endringer verken i deltakerloven eller Instruksen. Departementet legger imidlertid opp til at fiskeriforvaltningen vil følge med på utviklingen og kontrollere at regelverket overholdes, jf. vedtak nr. 577 og 919 (2015–2016).

3 Oppfølging av diverse stortingsvedtak

3.1 Vedtak nr. 678 (2014–2015)

Stortinget traff vedtak nr. 678 (2014–2015) 15. juni 2015 i forbindelse med behandlingen av Innst. 361 S (2014–2015), jf. Meld. St. 16 (2014–2015) *Forutsigbar og miljømessig bærekraftig vekst i norsk lakse- og ørretoppdrett*. Vedtaket lyder:

«Stortinget ber regjeringen på egnet måte legge fram for Stortinget det endelige forslaget til produksjonsområder.»

3.1.1 Bakgrunn

Nærings- og fiskeridepartementet fastsatte 16. januar 2017 forskrift om produksjonsområder for akvakultur av matfisk i sjø av laks, ørret og regnbueørret, etter flere høringer. Regjeringen vil på bakgrunn av anmodningsvedtak 678 (2014–2015) gi en redegjørelse til Stortinget om prosessen fram til forskriften ble vedtatt.

Begrepet produksjonsområde ble innført av Arealutvalget i 2011 og beskrives videre i Meld. St. 16 (2014–2015). Produksjonsområdene skal være enheter for endring av produksjonskapasiteten i havbruksnæringen etter en handlingsregel. Dagens fiskeoppdrettsanlegg er i hovedsak åpne anlegg, der både smitte, næringssalter og annet organisk materiale transporteres med vannstrømmene. Anleggene påvirker derfor hverandre gjennom vannstrømmene i tillegg til at de påvirker miljøet rundt seg.

Gjennom sin tilslutning til Meld. St. 16 (2014–2015) har Stortinget lagt til grunn at miljøhensyn skal være styrende for om et produksjonsområde skal kunne ha vekst, basert på den samlede belastningen fra alle anleggene i området. Som en oppfølging av Stortingets vedtak ga Nærings- og fiskeridepartementet i oppdrag til Havforskningsinstituttet, sammen med Fiskeridirektoratet og Mattilsynet, å utarbeide et forslag til inndeling av norsk lakse- og ørretoppdrett i 11–13 produksjonsområder. Bestillingen av 2. juli 2015 skulle bygge på arbeidet gjort i forbindelse med meldingen og lød slik:

«Nærings- og fiskeridepartementet ber Havforskningsinstituttet utarbeide forslag til inndeling av kysten i produksjonsområder. Det skal utarbeides forslag til, og kjøres scenarier på, inndeling med utgangspunkt i de føringer som ligger i meldingen til Stortinget og Innst. 361 S, herunder det antallet som er beskrevet i meldingen (11–13 områder).

I tillegg ber departementet HI vurdere og komme med

- Forslag til inndeling av kysten med et noe færre antall områder.*
- Forslag til inndeling av kysten med et noe større antall områder.»*

Forslag og anbefalinger ble presentert 27. november 2015 i rapport fra Havforskningen nr. 20-2015 *Forslag til produksjonsområder*. Rapporten fokuserer på lakselus av flere grunner. Mens effekten av f.eks. utslipp av næringssalter er mer lokal, kan lakselus på larvestadiet spres over store avstander avhengig av strøm. Andre kjente forekommende smittestoffer i oppdrett har kortere levetid i åpent sjøvann enn lakseluslarver. Dette gjør lakselus godt egnet som modellorganisme, fordi områder som avgrenser lusesmitte også vil fungere for andre smittestoffer.

Rapporten presenterte en områdeinndeling som reduserer smitte av lakselus på tvers av områdene basert på en mest mulig objektiv naturvitenskapelig tilnærming. Dette krever en metode for å estimere smitte mellom anleggene.

For at produksjonsområdene skal fungere som en naturlig forvaltningsenhet, er det også ønskelig at områdene er mest mulig sammenhengende, dvs. at området ikke kan splittes i delområder med liten smittekontakt seg imellom. Dette gjør det mer sannsynlig at et område har en ensartet situasjon når det gjelder lusesmitte. Videre vil det være upraktisk med enten svært mange eller svært få lokaliteter i et produksjonsområde.

I tillegg til å sette grenser for produksjonsområdene i nord-sør dimensjonen, er det i fagrapporten også gjort vurderinger for hvor langt ut til havs områdene bør strekke seg. Grunnlaget for disse grensene er beregninger av eksport av lak-

selus fra kysten og utover til havs, samt import av lakselus til kysten fra punkter på ni linjer trukket ut til havs. På denne måten er det beregnet hvordan kystlokaliteter kan påvirke havlokaliteter og omvendt.

Nærings- og fiskeridepartementet vurderte det som viktig at inndelingen i produksjonsområder ikke bare baseres på et øyeblikksbilde som representerer de oppdrettslokaliteter som er i bruk i dag. Målet må være å finne en områdeinndeling som er allmenngyldig. For å teste følsomheten i de analysene som er gjort har derfor Havforskningsinstituttet testet alternative scenarier med annen lokalitetsstruktur enn den vi har i dag. En har testet både effekten av flere lokaliteter med dagens struktur og en totalt løsrevet geografisk struktur. Resultatene viser at den foreslåtte inndelingen av områder i rapporten kan fungere godt med endret struktur i næringen, så lenge det i klareringen av nye lokaliteter tas hensyn til områdegrensene.

3.1.2 Departementets høringsforslag

Nærings- og fiskeridepartementet sendte 24. juni 2016 på alminnelig høring et forslag til regelverk for å implementere det nye systemet for justering av produksjonskapasitet. Høringsnotatet inneholdt blant annet forslag til inndeling av kysten i produksjonsområder. Dette forslaget bygget på Havforskningens rapport nr. 20-2015, men det ble foretatt noen mindre justeringer sammenlignet med forslaget som ble presentert i fagrapporten. Justeringene lå innenfor det vitenskapelige grunnlaget i rapporten, og ble blant annet gjort for bedre å imøtekomme driftsmessige utfordringer som havbruksnæringen vil kunne oppleve. I tillegg til de konkrete justeringene drøftet departementet enkelte alternativer som ble presentert i selve fagrapporten og som har kommet som innspill fra næringsaktører.

De konkrete justeringene departementet foretok i høringsnotatet var:

- Flytting av oppdrettsanlegg tett ved den foreslåtte grensen ved Sotra.
- Inkludering av Bindal i samme produksjonsområde som Nord-Trøndelag.
- Skjerstadvorden ble gitt status som et geografisk unntak
- Deling av Finnmark i to produksjonsområder; Vest-Finnmark og Øst-Finnmark

Departementets høringsforslag innebar en inndeling av kysten i følgende 12 produksjonsområder, jf. figur 3.1:

1. Svenskegrensen til Karmøy
2. Karmøy til Sotra
3. Nordhordland til Stadt
4. Stadt til Hustadvika
5. Nordmøre og Sør-Trøndelag
6. Nord-Trøndelag med Bindal
7. Helgeland og Salten (uten Skjerstadvorden)
8. Vestfjorden og Vesterålen
9. Andøya til Senja
10. Kvaløya til Loppa
11. Vest-Finnmark
12. Øst-Finnmark

3.1.3 Høringsinnspill

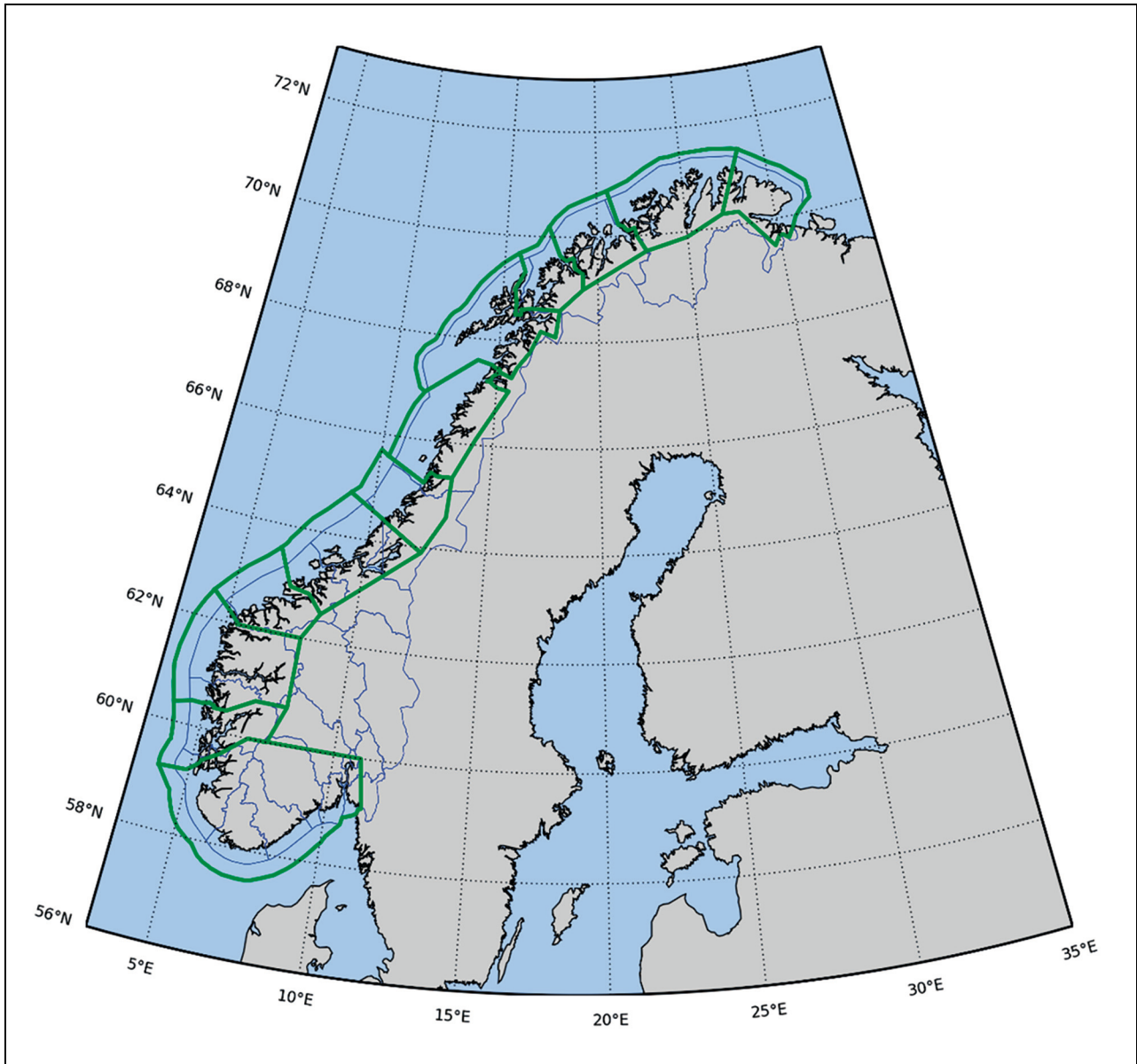
Miljø- og villaksorganisasjoner som Naturvernforbundet, WWF, Bellona, Sabima, Natur og Ungdom, Norges Jeger- og Fiskerforbund, Norske Lakseelver mfl., samt Norges Kystfiskarlag, etterlyser etablering av oppdrettsfrie branngater mellom produksjonsområdene. Det anføres at slike branngater vil redusere potensialet for spredning av lakselus mellom produksjonsområdene. Disse mener videre at slike branngater bør koordineres med eksisterende nasjonale laksefjorder for å gi utvandrende villsmolt en oppdrettsfri passasje ut til havet. Det fremgår imidlertid av Meld. St. 16 (2014–2015) at det ikke tas sikte på å etablere branngater nå.

Marine Harvest mener at strøm- og spredningsmodellen som Havforskningsinstituttet legger til grunn for sin anbefaling til inndeling av kysten i produksjonsområder burde ha høyere oppløsning, konkret 160 meters oppløsning og være basert på fem års værdata.

Det kom få forslag til konkrete endringer av de foreslåtte grensene for produksjonsområdene.

Veterinærinstituttet, Mattilsynet, Fylkesmannen i Rogaland, Fylkesmannen i Aust- og Vest-Agder samt Norges Jeger- og Fiskerforbund skriver at område 1 bør splittes i to; ett fra svenskegrensen til Vest-Agder og ett fra Jæren til Karmøy. Rogaland fylkeskommune er uenig i dette og mener det bør være et stort produksjonsområde fra svenskegrensen til Karmøy.

Hordaland fylkeskommune skriver at produksjonsområdene 2 og 3 sine avgrensninger er innenfor det vitenskapelige grunnlaget som ble presentert i Havforskningens rapport nr. 20-2015. De mener imidlertid at grensen mellom områdene 2 og 3 ikke passer med det etablerte driftsmønsteret til oppdretterne i områdene. Uavhengig av om lokaliteter blir flyttet eller ikke vil enkelte lokaliteter i de to produksjonsområdene være i samme smittehygieniske fellesområde,



Figur 3.1 Oversikt over foreslåtte produksjonsområder

med felles brakkleggingsperioder innført og forvaltet av Mattilsynet.

Nordland fylkeskommune skriver at det er lite troverdig å innlemme Bindal i område «Nord-Trøndelag» og mener grensen bør følge fylkesgrensen. Fylkeskommunen mener på samme måte at det er lite troverdig å innlemme halve Andøya i område 9 fra Andøya til Senja og mener grensen burde fulgt fylkesgrensen.

Cermaq mener grensen mellom de foreslåtte områdene 7 og 8 bør gå rett øst for Bodøhalvøya (Bodø flyplass) fordi det her allerede er etablert et skille mellom oppdrettsaktivitetene i Gildeskål og oppdrettsaktiviteten fra Landegode og nordover. De skriver videre at en slik ordning også er frivillig eta-

blert av oppdretterne i området i forbindelse med de frivillige samarbeidsområdene for lakseluskontroll i nordre Nordland, og at de er velfungerende.

Cermaq er enig i forslaget om å dele Finnmark i vest (område 11) og øst (område 12). De mener imidlertid at Nordkapp utgjør et naturlig skille på grunn av lusesituasjonen og derfor er en bedre branngate enn Gamvik. Forslaget fra Cermaq innebærer at grensen flyttes om lag 90 km vestover og at Porsangerfjorden og Laksefjorden inkluderes i område 12 Øst-Finnmark. Cermaq bygger ikke sitt forslag på akvakulturvirksomheten og driften i det berørte området, bare at de oppfatter Nordkapp som en mer naturlig barriere enn Gamvik.

3.1.4 Departementets vurdering

Havforskningsinstituttet har vurdert Marine Harvest sitt innspill og pekt på at høyere oppløsning neppe ville medføre vesentlige endringer, men er samtidig enig med Marine Harvest i at det ideelt sett vil være bedre å ha flere år inne i analysen. Det er to forhold som gjør at instituttet likevel går god for resultatene:

1. at resultatene er aggregert over en periode på fire måneder periode hvert av årene. Dette utjevner mellomårslige forskjellene.
2. at områdegrensene som fremkommer ikke er tilfeldige resultater av modellkjøringene. Spesielt i sør er det naturgitte grenser som Stad og Hustadvika, mens grensene ved Karmøy og Sotra i stor grad skyldes at det er mindre oppdrettsaktivitet her enn i de naturlige klyngene Boknafjorden/Ryfylke, Hardangerfjorden/Bjørnefjorden og Nordhordland/Sogn. Disse forutsetningene ligger fast og vil gjenspeiles i modellsimuleringer også for andre år.

Nærings- og fiskeridepartementet har derfor vurdert det slik at oppløsningen som er brukt i beregningene er tilstrekkelig til å fastsette produksjonsområdegrensene.

Når det gjelder innspillene til de konkrete foreslåtte produksjonsområdene er det svært lite, om noe, utveksling av lakselus mellom Vest-Agder og Ryfylke. Det faglige grunnlaget taler derfor sterkt for at området splittes i to separate områder med Jærkysten som en naturlig barriere, og Nærings- og fiskeridepartementet har derfor delt det foreslåtte område 1 i to, og satt grensen ved Jæren.

Når det gjelder grensen ved Sotra (mellom foreslått område 2 og 3) skriver Havforskningsinstituttet at tettheten av anlegg på Vestlandet har gjort det utfordrende å finne en egnet grense for produksjonsområdene. Fagrapporten viser at anleggene i Nordhordland er mer tilknyttet Sogn enn Bjørnefjorden og Hardanger. Resultat fra klyngeanalysen viser at det beste skillet mellom Karmøy og Stadt er Solviksundet mellom Sotra og Misje. Dersom grensen flyttes nordover eller sørover vil det sannsynligvis måtte vurderes å flytte flere lokaliteter enn om grensen går ved Solviksundet. Departementet har derfor valgt å opprettholde den foreslåtte grensen, og vil gå i dialog med berørte aktører for å komme fram til gode løsninger for tilpassing for de lokaliteter dette gjelder.

Nordland fylkeskommune hadde innvendinger mot at den foreslåtte grensen nord for Bindal ikke ble satt ved fylkesgrensen. Fylkeskommunen la imidlertid ikke fram noen faglige holdepunkter for

sitt standpunkt. Nærings- og fiskeridepartementet vurderer derfor at høringsinnspillet ikke bør tillegges noen vekt og opprettholdt høringsforslaget.

Cermaq hadde innvendinger mot den foreslåtte grensen ved Bodø. Havforskningsinstituttets fagrapport beskriver området mellom Saltfjorden og Folda som en naturlig branngate. Forslaget til Cermaq innebar at grensen trekkes i underkant av 30 km sørvestover og dermed at lokalitet Bjørnøya ved Landegode tilhørende Lofoten Sjøprodukter AS flyttes fra foreslått område 7 til foreslått område 8. For Lofoten Sjøprodukter betyr dette at alle selskapets tillatelser og lokaliteter vil bli samlet i område 8. Nærings- og fiskeridepartementet innhentet derfor en uttalelse fra Lofoten Sjøprodukter og Havforskningsinstituttet i etterkant av den alminnelige høringen. Ingen av disse hadde vesentlige innvendinger mot forslaget, og dette ble derfor fastsatt.

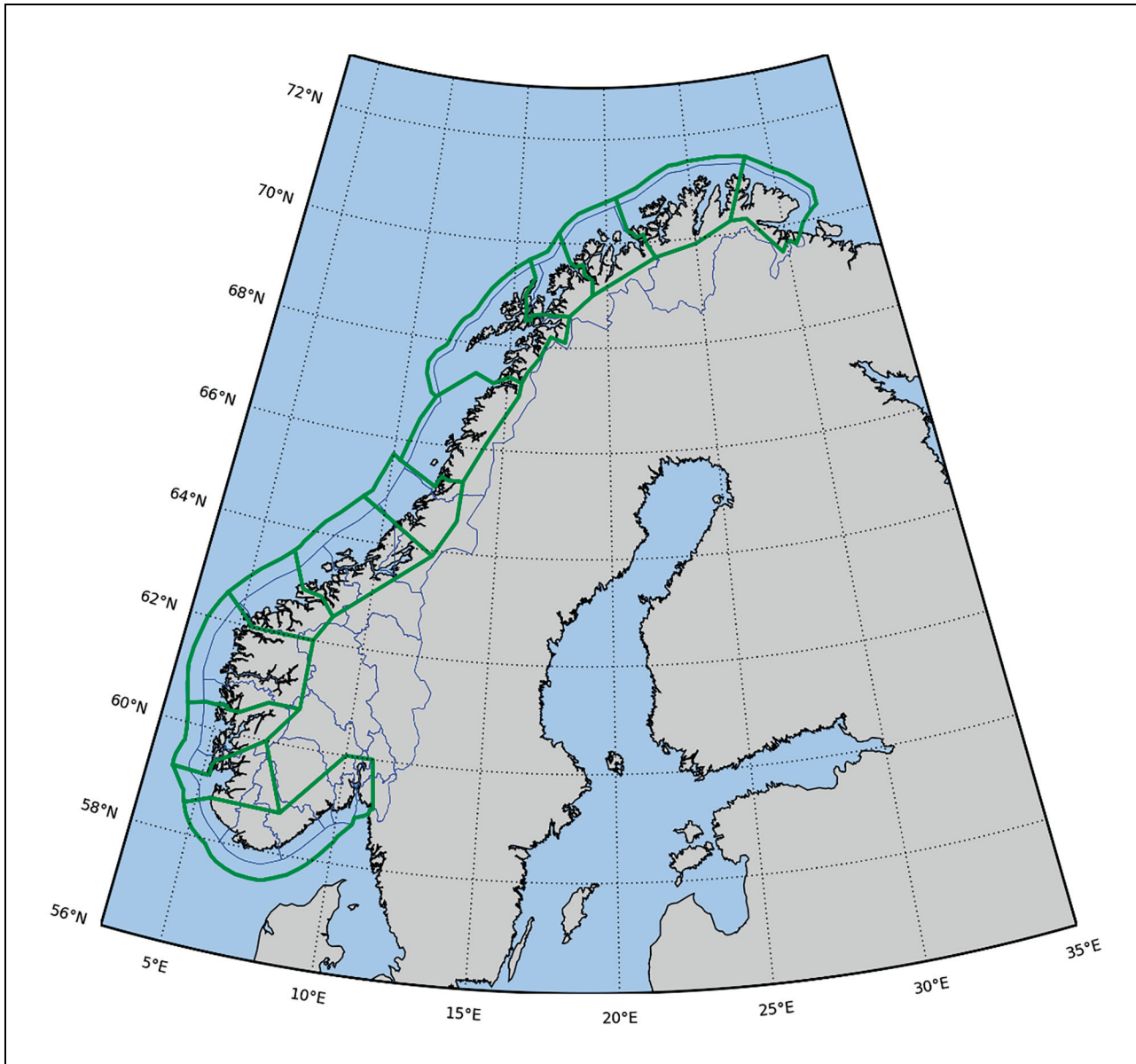
Cermaq er enig i forslaget om å dele Finnmark i vest (område 11) og øst (område 12). Magerøysundet rett sør for Nordkapp innebærer imidlertid at det er utveksling av vann fra lokalitetene til Grieg Seafood AS i Porsangerfjorden vestover til lokaliteter vest for Nordkapp. Ved å etablere en grense på Nordkapp vil lokalitetene Grieg Seafood har i området ligge rett på grensen med spredningspotensial både østover og vestover. Nærings- og fiskeridepartementet har derfor holdt fast ved det opprinnelige forslaget.

3.1.5 Fastsatte produksjonsområder

Nærings- og fiskeridepartementet har på denne bakgrunn fastsatt følgende produksjonsområder, jf. figur 3.2:

- Område 1: Svenskegrensen til Jæren
- Område 2: Ryfylke
- Område 3: Karmøy til Sotra
- Område 4: Nordhordland til Stadt
- Område 5: Stadt til Hustadvika
- Område 6: Nordmøre og Sør-Trøndelag
- Område 7: Nord-Trøndelag med Bindal
- Område 8: Helgeland til Bodø
- Område 9: Vestfjorden og Vesterålen
- Område 10: Andøya til Senja
- Område 11: Kvaløya til Loppa
- Område 12: Vest-Finnmark
- Område 13: Øst-Finnmark

Figur 3.2 viser et kart over de vedtatte produksjonsområdene. En mer detaljert oversikt, inkludert kart over det enkelte området, er gitt i vedlegg 1.



Figur 3.2 Oversikt over fastsatte produksjonsområder

3.1.6 Økonomiske, administrative og distriktsmessige konsekvenser

De økonomiske, administrative og distriktsmessige konsekvensene av forslaget ble presentert i høringsbrevet 24. juni 2016, og er nært knyttet til hvordan oppdrettsselskapene får mulighet til å utnytte sine tillatelser.

Nærings- og fiskeridepartementet har besluttet at alle oppdrettere skal få mulighet til å drive i minimum to produksjonsområder, og at selskaper som videreforedler en vesentlig andel av sin produserte fisk skal få drive på tvers av tre produksjonsområder. Det siste er i tråd med Stortingets syn slik det fremgår av Innst. 361 S (2014–2015) kap. 2.6. For den enkelte oppdretter innebærer

dette at den geografiske fleksibiliteten selskapene nå har i hovedsak vil bestå også etter at det nye systemet trer i kraft 1. oktober 2017.

3.1.7 Konklusjon

Nærings- og fiskeridepartementet fastsatte de nye produksjonsområdene i forskrift 16. januar 2017 om produksjonsområder for akvakultur av matfisk i sjø av laks, ørret og regnbueørret.

3.2 Vedtak nr. 680 (2014–2015)

Stortinget traff vedtak nr. 680 (2014–2015) 15. juni 2015 i forbindelse med behandlingen av

Innst. 361 S (2014–2015), jf. Meld. St. 16 (2014–2015) *Forutsigbar og miljømessig bærekraftig vekst i norsk lakse- og ørretoppdrett*. Vedtaket lyder:

«Stortinget ber regjeringen legge fram en handlingsplan mot resistens.»

3.2.1 Bakgrunn

I Innst. 361 S (2014–2015) viser Stortinget til at tall fra Folkehelseinstituttet viser en markant vekst i medikamentbruk mot lakselus, og at den utstrakte legemiddelbruken kan forårsake resistens mot medikamentene som brukes. Resistensproblemer kan medføre både økt bruk av medikamenter, og at bruken endres til medikamenter som er mindre gunstige for miljøet. Den stadige økningen i medikamentelle behandlinger og legemiddelresistens er en utfordring med tanke på miljømessig bærekraftig produksjon. Det pekes på at både næringen og myndighetene har et felles mål om at medikamentelle behandlinger skal begrenses, og at det i dag pågår stor FoU-aktivitet knyttet til utvikling av ikke-medikamentelle metoder mot lakselus.

Stortinget pekte på at en ensidig oppmerksomhet om lusebekjempelse medfører økte resistensutfordringer. Det er derfor avgjørende med strenge krav og tydelige tiltak knyttet til resistens. Ingen oppdretter bør ha så omfattende medisinerings, med samme medikament så mange ganger, at det utvikles resistens for de medikamentene som brukes. Det er viktig at oppdrettere tar i bruk ikke-medikamentelle metoder i så stort omfang som mulig.

Nærings- og fiskeridepartementet ga 2. juli 2015 Mattilsynet i oppdrag å utarbeide forslag til en handlingsplan mot resistens mot legemidler mot lakselus, med bidrag fra relevante etater og forskningsmiljøer.

Mattilsynet har i samarbeid med Statens legemiddelverk, Fiskeridirektoratet, Havforskningsinstituttet, Veterinærinstituttet, Norges miljø- og biovitenskapelige universitet (NMBU) og Universitetet i Bergen (UiB) utarbeidet et forslag til en handlingsplan mot resistens mot legemidler mot lakselus. Mattilsynet gjennomførte også et høringsmøte med berørte aktører i prosessen, og oversendte forslaget til handlingsplan til departementet den 19. juli 2016.

Departementet ønsket en bred forankring av handlingsplanen og sendte Mattilsynets forslag på alminnelig høring 20. desember 2016 med høringsfrist 10. februar 2017.

3.2.2 Departementets høringsforslag

Handlingsplanens mål er at utviklingen av resistent lakselus skal stanses og reverseres, samtidig som lakselus skal holdes under god kontroll. Utviklingen på landsbasis skal måles mot resultater fra Mattilsynets overvåkingsprogram for følsomhet i 2015. Forebyggende tiltak og behandlinger mot lakselus skal gjennomføres på en forsvarlig måte, og slik at de i størst mulig grad hindrer utviklingen av resistens.

Tiltakene for å stanse og reversere resistensutviklingen handler om reduksjon i bruk av legemidler, bruk av gode alternative metoder for å kontrollere lusepåslag og bevisst rotasjon i både legemiddelbruk og ikke-medikamentell behandling. Dette krever at en rekke aktører bidrar. Aktørene omfatter oppdrettsnæringen, fiskehelsepersonell, forvaltningen og forskningsmiljøene.

Oppdrettsnæringen bør innrette seg slik at bruk av forebyggende tiltak og ikke-medikamentell behandling benyttes som førstevalg. Slike metoder bør også roteres for å forhindre nye uforutsette situasjoner med resistens. Dette bør fremgå av internkontrollplaner og driftsplaner. Sentralt i dette er aksept for at reduserte utsett eller tidlig utslakting må benyttes i perioder for å forebygge og reversere utviklingen av resistens.

Det er viktig med sonevis drift med brakklegging mellom hvert utsett og bruk av utstyr for å hindre smitte. Dessuten må det bygges opp kapasitet for produksjon av rensefisk, og det må være fokus på riktig bruk av rensefisk.

Fiskehelsepersonell har bred kompetanse som kan bidra til å støtte opp om et arbeid mot resistens. Resistenssituasjonen og alternativer til legemiddelbruk må vurderes ved behandling.

Det foregår en lang rekke forsknings- og utviklingsaktiviteter knyttet til lakselus. Disse er knyttet til grunnleggende kunnskap om lakselus, metoder for påvising av resistens, utvikling av nye metoder for behandling og dokumentasjon av disse i forhold til effekt mot lus og forsvarlighet i forhold til velferd og miljø. Når det gjelder rensefisk, foregår det mye forskningsaktivitet knyttet både til produksjon av rensefisk og til bruk og stell av denne.

Aktivitetene finansieres delvis av næringsaktører som samarbeider med FoU-institusjoner eller har egne kompetansemiljøer, og er støttet blant annet av Innovasjon Norge, Skattefunn, Fiskeri- og havbruksnæringens forskningsfond og Forskningsrådet. Fiskeri- og havbruksnæringens forskningsfond har i tillegg nå vedtatt å iverksette

en strategisk satsing på forebygging av lakselus i oppdrett.

3.2.3 Høringsinnspill

Departementet mottok 21 høringssvar. Det ble gitt generell støtte til planen. Forslag til visse endringer i målformuleringene og enkelte forslag knyttet til tiltakene er tatt inn i planen.

3.2.4 Departementets vurdering

Departementet vurderer forslaget til handlingsplan som et godt grunnlag for videre oppfølging.

Bruken av legemidler mot lakselus har gått ned i 2016. Dette skyldes delvis at lakselusen har utviklet resistens mot de fleste godkjente legemidlene mot lakselus, men Mattilsynets veiledning om forsvarlig legemiddelbruk og Mattilsynets tilsynskampanje i 2016 på forsvarlig legemiddelbruk har også bidratt til nedgangen i lusemiddelbruk.

3.2.5 Økonomiske, administrative og distriktsmessige konsekvenser

Oppdretterne har brukt store beløp for å holde lusenivået nede. Med omfattende resistens mot de godkjente legemidlene mot lakselus, har oppdretterne nå tatt i bruk ikke-medikamentelle metoder i stort omfang. Imidlertid er ikke disse så effektive som legemidlene. Det må behandles oftere, og det er indikasjoner på at lus også kan utvikle motstandskraft mot blant annet behandling med ferskvann. De ikke-medikamentelle metodene har også medført velferdsmessige problemer for fisken, tap av fisk og økte kostnader for næringen.

De økonomiske konsekvensene for næringen er vanskelige å anslå, men det er sannsynlig at kostnadene ved en fortsatt utvikling av resistens, vil være høyere enn tiltakene som handlingsplanen beskriver. Oppdretterne bør ha en bevisst rotasjon i både legemiddelbruk og ikke-medikamentell behandling. Her har også fiskehelsepersonellet et vesentlig ansvar. Dessuten må oppdrettsnæringen i vesentlig grad iverksette forebyggende tiltak. Sonevis brakklegging, som er gjennomført flere steder, fordrer at driftsplaner må synkroniseres.

Økt tilsyn vil være viktig for å følge opp handlingsplanen. Mattilsynet skal i 2017 øke innsatsen knyttet til kontroll av oppdrettsanlegg, jf Innst. 8 S (2016–2017), der bevilgningen til formålet er økt med 12,5 mill kroner. Forslag til endrede regler for gebyr ved tilsyn og kontroll

med fiskehelse og fiskevelferd har vært på høring med frist 3. mars.

3.2.6 Konklusjon

Regjeringen vedtok 23. mars 2017 en handlingsplan mot resistens mot legemidler mot lakselus som beskriver tiltak regjeringen mener er viktige for å stanse og reversere utviklingen av resistens, samtidig som forekomsten av lakselus holdes innenfor krav satt i regelverket. Utvikling av resistens mot nye legemidler skal i størst mulig grad motvirkes. Forebyggende tiltak og behandlinger mot lakselus skal gjennomføres på en forsvarlig måte, og slik at de i størst mulig grad hindrer utviklingen av resistens.

3.3 Vedtak nr. 681 (2014–2015)

Stortinget traff vedtak nr. 681 (2014–2015) 15. juni 2015 i forbindelse med behandlingen av Innst. 361 S (2014–2015), jf. Meld. St. 16 (2014–2015) *Forutsigbar og miljømessig bærekraftig vekst i norsk lakse- og ørretoppdrett*. Vedtaket lyder:

«Stortinget ber regjeringen utarbeide en strategi mot rømming som tar utgangspunkt i en nullvisjon.»

3.3.1 Bakgrunn

I Innst. 361 S (2014–2015) ble det vist til bekymring for at store rømminger fra oppdrettsanlegg kan ha negativ påvirkning på villfisk, og at det var positivt at innslaget av rømt laks i vassdragene har gått ned over en lengre periode. Det ble likevel pekt på behovet for økt oppmerksomhet og nye tiltak for å motvirke rømming.

Nærings- og fiskeridepartementet ga 2. juli 2015 Fiskeridirektoratet i oppdrag å utarbeide et forslag til en strategi mot rømming som tar utgangspunkt i en nullvisjon. Fiskeridirektoratet har involvert næringsorganisasjonene i arbeidet med forslaget som ble oversendt departementet 14. oktober 2016. Departementet ønsket en bred forankring av strategien og sendte Fiskeridirektoratets forslag på alminnelig høring 20. desember 2016 med høringsfrist 10. februar 2017.

3.3.2 Departementets høringsforslag

Forslaget til strategi som har vært på høring, slår fast at både grunnleggende risikoforståelse og måten risiko håndteres på, må revideres for å

redusere påvirkningen ytterligere. Virksomhetene må i større grad enn i dag overta ansvaret for å innføre risikoreduerende tiltak. Strategiens visjon er at genetisk påvirkning ikke skal forekomme. Strategien skisserer en løsning gjennom to ledd. Første ledd går ut på at ved rømmingssikker utforming og drift av anlegg og forvaltningens risikobaserte tilsyn, skal rømming av oppdrettsfisk reduseres maksimalt. Andre ledd går ut på at ved eventuell rømming av oppdrettsfisk skal genetisk interaksjon i ville bestander reduseres til et minimum.

Det første leddet er den forebyggende delen av strategien. Næringen skal til enhver tid, og på en systematisk måte, drive med lavest mulig risiko for rømming av oppdrettsfisk. Når uønskede hendelser likevel skjer, innebærer det andre leddet at næringen og forvaltningen gjennomfører effektive skadebegrensende tiltak. Dette betinger ifølge strategien økt fokus fremover på fem områder: 1) Kunnskap, 2) Erfaringsformidling og dialog, 3) Sikkerhetskultur, 4) Effektivt sikkerhetsregelverk og 5) Profesjonell beredskap.

3.3.3 Høringsinnspill

Strategien er overordnet utformet og hovedinntrykket fra høringen er at det er stor konsensus om innholdet, dvs. både om situasjonsbeskrivelse, problembeskrivelse og årsaksforhold. Videre er det stor konsensus om tiltakene i strategien, og om de fem satsingsområdene fremover. Mange av tiltakene er dessuten kjent fra tidligere og gjennomføres allerede, mens noen er nye.

Under høringsrunden fremkom det fra flere høringsinstanser ønske om at det gjennomføres prøveordning med fysisk merking av oppdrettsfisk ved fettfinneklipping.

3.3.4 Departementets vurdering

Selv om antall rømt oppdrettsfisk har gått ned det siste tiåret har påvirkning over år ført til en genetisk innkryssing i flere norske villaksbestander. Ifølge en rapport fra Vitenskapelig råd for lakseforvaltning i 2016, fremstår rømt oppdrettslaks som den største trusselen mot norske laksebestander ved å utgjøre den største påvirkningen og den største risikoen for ytterligere reduksjon og tap av bestander. Årsakene til rømming viser at de store rømmingene i vesentlig grad har en sammenheng med mangelfull risikoforståelse når nye

tekniske eller driftsmessige løsninger tas i bruk. Den kjente delen av risikobildet er de senere årene redusert betydelig takket være en omfattende innsats fra næringens side. For å redusere påvirkningen fra rømt oppdrettslaks ytterligere, må imidlertid både grunnleggende risikoforståelse og måten risiko håndteres på endres.

Departementet vurderer strategien og tiltakene som et godt grunnlag for videre oppfølging.

Forslaget om å gjennomføre et prøveprosjekt med fysisk merking av oppdrettsfisk ved fettfinneklipping i et geografisk avgrenset område er ikke inkludert i strategien. Et slikt prøveprosjekt vurderes til å gi begrenset med ny informasjon. I tillegg vil det påføre næringsaktørene i dette området en ekstrakostnad med fettfinneklipping som øvrige aktører ikke får, og dermed virke konkurransevridene.

3.3.5 Økonomiske, administrative og distriktsmessige konsekvenser

Strategien retter seg primært mot alle næringsaktører og tjenesteytere samt offentlig forvaltning. En effektiv strategi mot rømming som tar utgangspunkt i en nullvisjon vil kreve et kompetanseløft både hos forvaltningen og næringsaktørene. Kunnskapen skal spres gjennom systematisk erfaringsformidling og dialog. Sikkerhetskulturen i næringen må manifesteres i alle ledd i den enkelte virksomhet. Sikkerhetsregelverket skal gjennomgås. Den samlede beredskapen må vurderes slik at den er tilstrekkelig både i sitt omfang og sin kvalitet. Beredskapen både hos forvaltning og næring skal videreutvikles.

Tiltakene som myndighetene vil ha ansvar for å følge opp vil bli dekket innenfor ordinære rammer. Tiltakene får i begrenset omfang økonomiske konsekvenser for næringen, utover at den i større grad enn i dag må påta seg ansvaret for å innføre og identifisere barrierer som risikoreduerende tiltak. Tiltak som kan påføre næringen vesentlige kostnader eller ulemper skal vurderes og eventuelt høres i egne prosesser.

3.3.6 Konklusjon

Regjeringen vedtok 23. mars 2017 en strategi mot rømming som tar utgangspunkt i en nullvisjon. I strategien fremgår det at regjeringen vil prioritere fem satsingsområder fremover:

1. Kunnskap
2. Erfaringsformidling og dialog
3. Sterk sikkerhetskultur
4. Effektivt sikkerhetsregelverk
5. Profesjonell beredskap

3.4 Vedtak nr. 569 (2015–2016)

Stortinget traff vedtak nr. 569 (2015–2016) 5. april 2016 i forbindelse med behandlingen av Innst. 2015 S (2015–2016), jf. Meld. St. 10 (2015–2016) *En konkurransekraftig sjømatindustri*. Vedtaket lyder:

«Stortinget ber regjeringen utrede flytting av kvoteåret.»

3.4.1 Bakgrunn

Sjømatindustriutvalget pekte i NOU 2014: 16 *Sjømatindustrien* på at norske fiskeressurser er gjensidig for store naturlige svingninger fra år til år. En rekke høringsinstanser mente at det viktigste tiltaket for økt lønnsomhet i sjømatindustrien er at industrien får tilgang på mer ferskt råstoff og et jevnere landingsmønster.

Regjeringen foreslo på denne bakgrunn i Meld. St. 10 (2015–2016) at det gjennomføres en utredning av endring av kvoteåret for at sjømatindustrien skal kunne oppnå økonomisk forsvarlig drift. Næringskomiteen stilte seg positiv til en slik utredning.

Nærings- og fiskeridepartementet ba på denne bakgrunn Fiskeridirektoratet om å gjennomføre en bred høring av om en endring av kvoteåret i torskefiskerierne fra 1. januar til 1. september kan være et hensiktsmessig virkemiddel for å oppnå jevnere råstofftilførsel til industrien. Det ble bedt om en vurdering av forventet effekt en endring av kvoteåret kan ha, til erstatning for, eller sammen med eksisterende tiltak (kvotebonus på levendelagring, ferskfiskordningen, kvotefleksibilitet). Videre ba departementet om at det redegjøres for hvilke administrative utfordringer en eventuell omlegging vil medføre.

Fiskeridirektoratet sendte 4. oktober 2016 saken om endring av kvoteåret i torskefiskerierne på høring. Høringsfristen ble satt til 5. januar 2017.

Ingen av høringsinstanser mener at flytting av kvoteåret fra 1. januar til 1. september vil være det mest hensiktsmessige virkemiddelet for å utjevne sesongsvingningene ved landingene av råstoff til

industrien. Høringsinstansenes begrunnelser for konklusjonen varierer noe.

Flertallet av høringsinstansene mener at garanterte fartøyskvoter og kvotefleksibilitet på fartøynivå vil være et vesentlig bedre virkemiddel enn flytting av kvoteåret hvis en skal oppnå et jevnere landingsmønster i torskefiskerierne.

Sjømat Norge, Båtsfjord Handelsstands Fiskerigruppe, Norges Råfisklag, Sametinget og Norske Sjømatbedrifters Landsforening/Fiskekjøpernes Forening viser til at ferskfiskordningen har vært viktig for tilgangen på ferskt råstoff for landindustrien utenom hovedsesongen de siste årene. Pelagisk Forening og Sjømatklyngen Senja mener derimot at ferskfiskordningen er overflødig når det innføres kvotefleksibilitet på fartøynivå.

Et fåtall av høringsinstansene kommenterer ordningen med kvotebonus ved levendelagring av torsk. Sametinget og Norske Sjømatbedrifters Landsforening/Fiskekjøpernes Forening mener ordningen er et godt virkemiddel for å strekke torskesesongen, mens Pelagisk Forening og Sjømatklyngen Senja mener ordningen bør fases ut.

Fiskeridirektoratet har påpekt at det i denne høringsrunden ikke er kommet til nye vesentlige argumenter som støtter en endring av kvoteåret siden forrige utredning i 2014, og direktoratet opprettholder derfor anbefalingen fra den gang:

«Hovedbegrunnelsen for å endre kvoteåret er en målsetting om å redusere sesongtoppen første halvår, og å oppnå et jevnere landingsmønster i torskefiskeriet. Konsekvensene av en slik endring er imidlertid etter vår oppfatning beheftet med stor usikkerhet, samtidig som en omlegging vil medføre et betydelig administrativt arbeid. Det er dessuten andre reguleringstiltak som kan bidra til en utjevning av torskefisket i nord, for eksempel ferskfiskordningen.

På grunnlag av de vurderinger vi har vært i stand til å foreta ut fra tilgjengelig materiale, er Fiskeridirektoratet av den oppfatning at det ikke er tilrådelig å endre kvoteåret.»

Sametinget har i saker som kan få direkte betydning for dem rett til å konsultere med Fiskeridirektoratet før deres beslutning og anbefalinger sendes videre. Sametinget ba i sitt innspill til direktoratet om å bli konsultert i saken. Etter at Sametinget fikk oversendt Fiskeridirektoratets anbefaling, ga Sametinget tilbakemelding om at man ikke lengre anså det nødvendig med konsultasjon i saken, ettersom direktoratets anbefaling er i tråd med Sametingets innspill.

3.4.2 Departementets vurdering

Spørsmålet om en omlegging av kvoteåret har vært behandlet en rekke ganger de senere årene. En utredning av endring av kvoteåret ble også foretatt i 2014, og deler av næringen kom i den forbindelse med innspill. I overensstemmelse med innspillene fra næringen og anbefaling fra Fiskeridirektoratet besluttet departementet ikke å innføre noen endring av kvoteåret.

Fiskeridirektoratet har oppsummert med at det i årets høringsrunde ikke er kommet til nye vesentlige argumenter som støtter en endring av kvoteåret siden den forrige utredningen i 2014.

Formålet med høringen har vært å kartlegge hvorvidt en omlegging av kvoteåret er et egnet virkemiddel for å få landingene jevnet ut gjennom året og sikre landindustrien råstoff også på høsten. Departementet mener at høringen viser at det ikke er entydig at et slikt virkemiddel vil treffe i forhold til formålet.

Det er gjennomført en bred høring av spørsmålet, og ingen av høringsinstansene mener en endring av kvoteåret vil være det beste virkemidlet for å oppnå jevnere landingsmønstre. Høringsinstansene peker derimot på flere administrative kostnader som vil gi uheldige utslag ved en eventuell endring, blant annet forholdet til andre nasjoner, utfordringer i kvoterådgivning og brudd i tidsserier.

Ordningen med kvotebonus ved levendelagring har vært etablert som en midlertidig ordning som skal evalueres i 2017. Resultatet av denne evalueringen vil ha betydning for om ordningen opprettholdes.

Departementet vurderer at en regulering av torskefiskeriene med garanterte fartøyskvoter og innføringen av kvotefleksibilitet mellom reguleringsår gir næringen god forutsigbarhet for å kunne tilpasse seg slik at de oppnår en optimal verdiskaping. I tillegg har ferskfiskordningen også vist seg å være et egnet virkemiddel for å forskyve mer av fisket over til høstmånedene. Departementet støtter dermed flertallet av høringsinstansene, som mener at en videreføring av disse virkemidlene vil være viktigst for å oppnå et jevnere landingsmønster i torskefiskeriene.

Kombinasjonen av momentene fra høringen, Fiskeridirektoratets anbefaling og departementets egne vurderinger tilsier at kvoteåret foreløpig ikke endres. Departementet vil peke på at mange av rammebetingelsene for fiskeflåten er oppe til vurdering som følge av Eidesen-utvalgets utredning av kvotesystemet. Endring av kvoteåret er derfor naturlig å se i sammenheng med dette, og

det vil derfor være riktig å avvente oppfølgingen av utvalgets utredning.

3.4.3 Økonomiske, administrative og distriktsmessige konsekvenser

Flertallet av høringsinstansene påpeker at det er administrative kostnader knyttet til en omlegging av kvoteåret fra 1. januar til 1. september.

Norge forhandler med andre nasjoner om fiskeriavtaler som følger kalenderåret, og i disse forhandlingene er torsk nord for 62°N et vesentlig element i kvotebyttet. En énsidig endring av kvoteåret vil medføre en betydelig utfordring i forhold til avtaleprosessene med andre land. Det kan også skape problemer i forhold til kvoterådgivningen i Det internasjonale rådet for havforskning (ICES) og etablerte tidsserier som brukes i bestandsberegningene.

Noen av høringsinstansene viser til at prosessen mot å utarbeide nasjonale reguleringer også ville måtte legges om slik at forskrifter fastsettes i god tid før kvoteåret tar til 1. september, altså på den tiden av året da aktiviteten i samfunnet er på det laveste. Dette er synspunkter som departementet slutter seg til. Det må i tillegg påregnes administrative kostnader forbundet med at kvoteår og regnskapsår ikke sammenfaller, samt at kvoteåret er ulikt for ulike fiskeslag.

3.4.4 Konklusjon

Kvoteåret flyttes ikke nå, men man avventer oppfølgingen av Eidesen-utvalgets utredning.

3.5 Vedtak nr. 570 (2015–2016)

Stortinget traff vedtak nr. 570 (2015–2016) 5. april 2016 i forbindelse med behandlingen av Innst. 2015 S (2015–2016), jf. Meld. St. 10 (2015–2016) *En konkurranseskraftig sjømatindustri*. Vedtaket lyder:

«Stortinget ber regjeringen fortsette prøveordningen med kvotefleks inntil videre og utvide denne til å gjelde på fartøynivå.»

3.5.1 Bakgrunn

Kvotefleksibilitet mellom reguleringsår («kvotefleks») kan gi økt forutsigbarhet for næringsaktørene og bidra til å jevne ut noe av sesongtoppene. Slik fleksibilitet kan også gjøre fiskerireguleringene enklere.

Den enkleste formen for kvotefleksibilitet er om den bare gjelder totalkvoten, altså at et under- eller overfiske ett år påplusses eller belastes totalkvoten det etterfølgende året. Når kvotefleksibiliteten utvides til å gjelde på gruppenivå, innebærer dette at et under- eller overfiske i en gruppe overføres til gruppekvoten for den samme fartøygruppen det påfølgende året.

Med kvotefleksibilitet mellom reguleringsår blir det mindre påkrevd å refordle kvoter eller stoppe fiskerier for å balansere fangst opp mot totalkvoter og gruppekvoter, og slik fleksibilitet bidrar således til større forutsigbarhet.

I pelagiske fiskerier ble kvotefleksibilitet (mellom reguleringsår) innført på fartøynivå høsten 2008, og ordningen omfatter nå fisket etter makrell, norsk vårgytende sild, norrsjøsild og kolmule.

Norge og Russland ble høsten 2014 enige om å ta i bruk kvotefleksibilitet mellom kvoteår på inntil 10 % i fisket etter nordøstarktisk torsk og hyse fra og med 2015. Mellom nasjonene gjelder kvotefleksibiliteten på totalkvotenivå, og den gjelder begge veier – det vil si inntil 10 % av totalkvoten kan forskutteres ellers overføres til neste år. Det er opp til Norge hvordan vi ellers håndterer kvotefleksibiliteten, det vil si om den også skal gjelde ned på fartøygruppenivå og på fartøynivå.

Fiskeridirektoratet hadde i 2015 en arbeidsgruppe som vurderte implementering av kvotefleksibilitet i torskefiskeriene, og problemstillingen har senere vært tema på Fiskeridirektoratets reguleringsmøter. For nordøstarktisk torsk og hyse ble kvotefleksibiliteten gjort gjeldende ned på gruppenivå fra årsskiftet 2015/2016, og for nordøstarktisk sei (norsk bestand) ble dette innført fra årsskiftet 2016/2017. Det har så langt blitt vurdert at det er for tidlig å innføre slik kvotefleksibilitet på fartøynivå i torskefiskeriene.

Innføring av kvotefleksibilitet på fartøynivå i torskefiskeriene kan være krevende, særlig for de minste fartøygruppene hvor det er ulik grad av kvoteutnyttelse og dermed høy overregulering. Erfaringer fra pelagiske fiskerier viser også at fiske for nesten to år siden kan ha betydning når ny kvotestatus skal beregnes.

Fiskeridirektoratet har for øvrig pekt på at kvotefleksibilitet i seg selv ikke vil bidra til utjevning av sesongen og landingene i torskefisket, og at det derfor synes nødvendig å videreføre fersk-fiskordningen for å oppnå dette.

3.5.2 Departementets vurdering

Kvotefleksibilitet på gruppenivå innebærer at et under- eller overfiske i en fartøygruppe overføres

til gruppekvoten for den samme fartøygruppen det påfølgende året. Innføringen av kvotefleksibilitet på gruppenivå i torskefisket har medført redusert overregulering og dermed lavere kvoter i særlig den minste fartøygruppen. Ved eventuell innføring av slik kvotefleks på fartøynivå, vil overreguleringen trolig måtte reduseres ytterligere, det vil si ytterligere kvotereduksjon på fartøynivå. Det er derfor ikke gitt at et flertall i eksempelvis denne gruppen ønsker kvotefleksibilitet på fartøynivå.

Det kan så langt konkluderes med at den innførte kvotefleksibiliteten på gruppenivå i torskefiskeriene i nord har bidratt til større forutsigbarhet, ved at dette reduserer behovet for omfordeling mellom de ulike fartøygruppene på slutten av reguleringsåret. Det er dessuten slik at Fiskeridirektoratet nå kan gjennomføre et romsligere reguleringsopplegg enn tidligere innenfor gruppene, ettersom et eventuelt overfiske (innenfor 10 %) kan motregnes med neste års gruppekvote.

Departementet vurderer at ordningen med slik kvotefleksibilitet i torskefisket bør utvides til å gjelde på fartøynivå når man etter dialog med næringen og konkrete vurderinger finner at fordelene er større enn ulempene.

3.5.3 Økonomiske, administrative og distriktsmessige konsekvenser

Større fleksibilitet og forutsigbarhet i næringen kan bidra til økt lønnsomhet. Forslaget har ellers ingen spesielle økonomiske eller administrative konsekvenser, ettersom eventuelle endringer skjer i regi av ordinære løpende prosesser i fiskeriforvaltningen.

3.5.4 Konklusjon

Ordninger med kvotefleksibilitet mellom reguleringsår vil utvides til å gjelde på fartøynivå i flere fiskerier, når man etter dialog med næringen og konkrete vurderinger finner at fordelene er større enn ulempene. Dette følges opp løpende i forbindelse med de årlige reguleringsmøtene i Fiskeridirektoratet.

3.6 Vedtak nr. 573 (2015–2016)

Stortinget traff vedtak nr. 573 (2015–2016) 5. april 2016 i forbindelse med behandlingen av Innst. 2015 S (2015–2016), jf. Meld. St. 10 (2015–2016) *En konkurransekraftig sjømatindustri*. Vedtaket lyder:

«Stortinget ber regjeringen opprette en ekspertgruppe for å se på prisfastsettelsen i førstehåndsomsetningen for fisk innenfor dagens fiskesalgslagslov, som skal gi råd og veiledning til partene.»

3.6.1 Bakgrunn

For å sikre økt verdiskaping i sjømatnæringen er en effektiv førstehåndsomsetning en viktig faktor. Førstehåndsomsetningen av fisk er regulert av lov 21. juni 2013 nr. 75 om førstehåndsomsetning av viltlevende marine ressursar (fiskesalgslagsloven). Det følger av loven at det i Norge er påbudt å omsette all villfisk¹ i første hånd gjennom eller med godkjenning av et fiskesalgslag. Det er forbudt å utføre eller tilvirke villfanget fisk som ikke har vært omsatt i første hånd på samme måte, med mindre fisken er til eget forbruk. Påbudet gjelder også norske fiskere som lander fangsten i utlandet.

Det er i dag seks fiskesalgslag med ulike ansvarsområder som har godkjenning til å operere som fiskesalgslag etter fiskesalgslagsloven. Salgslagene må være samvirkelag, og det er lovbestemt at det bare er fiskere eller organisasjoner av fiskere som kan være medlemmer.

Fiskesalgslagene er gjennom fiskesalgslagsloven gitt enerett til å organisere førstehåndsomsetningen av viltlevende marine ressurser i Norge innenfor sine respektive ansvarsområder. I den forbindelse er de blant annet gitt fullmakt til å bestemme hvordan omsetningen av fisken skal foregå, og til å fastsette bindende minstepriser. Salgslagene har rett, men ikke plikt, til å fastsette minstepris. I de tilfellene hvor det er fastsatt minstepris, er det forbudt å omsette fisken til en lavere pris.

I NOU 2014: 16 kap. 15.2.7.2 gjorde et samlet utvalg gjeldende at det er viktig for en bærekraftig forvaltning av de viltlevende ressursene i havet at fiskesalgslagslovens bestemmelser om obligatorisk omsetning opprettholdes. Videre ble det vist til at systemet i tillegg er viktig for å få til gode markedsplasser med ryddige forhold, best mulig flyt av råstoff, høy verdiskaping og like konkurransevilkår for aktørene. Utvalget påpekte at salgslagene må utøve sitt mandat på en slik måte at Norge fremstår som verdensledende i organisering av råvaremarkedsplasser for fisk m.v. I den

forbindelse ble det slått fast at slike markedsplasser må ha tillit fra aktørene i markedet. Det ble videre gjort gjeldende at de må legge til rette for økonomisk effektiv vertikal koordinering gjennom ulike omsetningsmåter og auksjon, spotsalg og kontrakter. Utvalget pekte også på at det er viktig

Boks 3.1 Fiskesalgslag i Norge

Norges Sildealgslag er ansvarlig for omsetningen i første hånd av pelagisk fisk.¹ Norges Sildealgslag operer i hele landet og hadde i 2016 en omsetning på 7,9 mrd. kroner.

Norges Råfisklag er ansvarlig for omsetningen på første hånd av alle hvitfiskarter, hval, skalldyr, tang og tare som blir landet/høstet i Nord-Norge, Trøndelag eller på Nordmøre, samt europeisk ål som blir fanget i ferskvann i samme område. Norges Råfisklag hadde en omsetning på 11,5 mrd. kroner i 2016.

Sunnmøre og Romsdal Fiskesalgslag (Surofi) er ansvarlig for omsetningen på første hånd av alle hvitfiskarter, hval, skalldyr, tang og tare som blir landet/høstet på Sunnmøre eller i Romsdal, og av europeisk ål som blir fanget i ferskvann i dette området. Surofi hadde en omsetning på 2,3 mrd. kroner i 2016.

Vest-Norges Fiskesalgslag er ansvarlig for omsetningen på første hånd av alle hvitfiskarter, hval, skalldyr, tang og tare som blir landet i Sogn og Fjordane eller Hordaland, og av europeisk ål som blir fanget i ferskvann i dette området. Vest-Norges Fiskesalgslag hadde en omsetning på 549 mill. kroner i 2016.

Rogaland Fiskesalgslag er ansvarlig for omsetningen på første hånd av alle hvitfiskarter, hval, skalldyr, tang og tare som blir landet/høstet i Rogaland, og av europeisk ål som blir fanget i ferskvann i dette området. Rogaland Fiskesalgslag hadde en omsetning på 212 mill. kroner i 2016.

Skagerakfisk er ansvarlig for omsetningen på første hånd av alle hvitfiskarter, hval, skalldyr, tang og tare som blir landet/høstet på Sørlandet eller Østlandet, og av europeisk ål som blir fanget i ferskvann i dette området. Skagerakfisk hadde en omsetning på 486 mill. kroner i 2016.

¹ I loven brukes begrepet «viltlevende marine ressurser» som i grove trekk er villfisk med tilhold i saltvann (med unntak av anadrome laksefisk), skalldyr, sjøpattedyr, tang og tare. I det følgende benyttes i hovedsak begrepet villfisk. Det siktes imidlertid til det fulle spekteret av arter også når dette begrepet benyttes.

¹ Dette omfatter artene ansjos, brisling, hestmakrell, kolmule, laksesild, lodde, lysprikkfisker, makrell, polartorsk, sardin, sild, strømsild, sølvtorsk, tobis og annen sil, trompetfisk, villsvinfisk og øyepål.

at salgslagene har økonomi, kompetanse og kapasitet som gjør markedsplassene mest mulig effektive og verdiskapende. Utvalget delte seg i et mindretall og et flertall i synet på hvordan de nevnte målsetningene best kan oppnås, men foreslo på kort sikt bare mindre tiltak. Forslaget var henholdsvis innføring av voldgift ved uenighet om fastsettelse av salgsvilkår, herunder minstepriser, og en vurdering av om salgslagene skal få inn eksterne nøytrale styremedlemmer.

Regjeringen fulgte opp NOU 2014: 16 med Meld. St. 10 (2015–2016). I meldingen ble det foreslått å opprettholde systemet med minstepris, men utarbeide forslag til lovendringer som tilrettelegger for en mer balansert markedsplass gjennom å fjerne salgslagenes enerett til endelig fastsettelse av minstepris. Videre ble det foreslått å oppnevne en ekspertgruppe som kan gi råd om både forenklinger i selve minsteprisfastsettelsen og forbedringer i markedsmekanismene i systemet for førstehåndsomsetning av fisk. Regje-

ringen foreslo i tillegg å utarbeide forslag til lovendringer som gir verdikjeden økt frihet til valg av omsetningsformer mellom kjøper og selger, samt å utarbeide forslag til lovendringer som synliggjør fiskesalgslagenes ansvar for å sikre balanse i utarbeidelse av forretningsvilkår.

Næringskomiteen uttalte i Innst. 215 S (2015–2016) at førstehåndsomsetningen har betydning for verdiskapingen i senere ledd i verdikjeden og for antall arbeidsplasser i landindustrien. Komiteen uttalte videre at det er viktig at fiskesalgslagene også i fremtiden utøver sitt mandat på en måte som fremmer den samlede verdiskapingen i hele den norske sjømatnæringen. Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Høyre og Fremskrittspartiet, understreket at de ikke støtter regjeringens forslag om å fjerne salgslagenes enerett til endelig fastsettelse av minstepris eller andre endringer i lovverket.

På bakgrunn av Stortingets vedtak nr. 573 (2015–2016) oppnevnte regjeringen 6. juli 2016 en

Boks 3.2 Mandat til ekspertgruppe som skulle se på forenklinger og forbedringer av førstehåndsomsetningen

Det norske omsetningssystemet for villfisk er transparent og unikt i global sammenheng. I fiskesalgslagslovens formålparagraf heter det at *«formålet med lova er å medverke til ei berekraftig og samfunnsøkonomisk lønsam forvaltning av villlevande marine ressurser ved å leggje til rette for gode rammer for førstehåndsomsetningen og ved å sikre dokumentasjon av ressursuttaket»*. Dette ligger fast.

Det er et mål å forenkle og forbedre markedsmekanismene i førstehåndsomsetning av fisk. Videre er det et mål med økt frihet i valg av omsetningsformer mellom kjøper og selger, samt en rimelig balanse mellom kjøper og selger i forretningsvilkårene for førstehåndsomsetningen.

Gruppen får i oppgave å gjennomgå salgslagenes praksis for fastsetting av minstepris, gi råd om forenklinger i prosessen for minsteprisfastsettelsen, og om hvordan markedsmekanismene i omsetningssystemet kan fungere bedre. I den forbindelse skal gruppen vurdere om det er mulig å fastsette et sett objektive kriterier som grunnlag for å fastsette minstepris og som minsteprisen kan knyttes til på en dynamisk måte. Ekspertgruppen inviteres til å komme med andre forslag og elementer som kan sikre og utvikle en god markedsplass for villfisk.

Omsetningsformer og salgsvilkår er viktige elementer i førstehåndsomsetningen og inngår i gruppens mandat. Deler av forretningsreglene er av en slik art at det er naturlig at salgslagene har det siste ordet ved utforming. Andre elementer av omsetningen er det naturlig at kjøper og selger har en felles forståelse av. Harmonisering av regelverk salgslagene imellom, samt tiltak for bedre balanse i regelverket mellom kjøper og selger er elementer i førstehåndsomsetningen hvor ekspertgruppen bes komme med råd.

Utredningen gjennomføres i tråd med utredningsinstruksen. Ekspertgruppen skal utrede økonomiske, administrative, regionale, distriktsmessige og andre vesentlige konsekvenser av sine forslag i samsvar med utredningsinstruksen.

Ekspertgruppen skal se hen til de prosesser og forsøksordninger som allerede pågår i næringen. Det opprettes en referansegruppe med medlemmer fra sjømatnæringen for å sikre relevans og forankring. Alle endringer ekspertgruppen foreslår skal være innenfor dagens lovverk. Ekspertgruppen skal ferdigstille sitt arbeid innen utgangen av 2016.

ekspertgruppe som fikk i oppdrag å se på forenklinger og forbedringer innen førstehåndsomsetningen av fisk innenfor dagens lovgivning.

Ekspertgruppen ble ledet av børsdirektør Bente A. Landsnes og bestod for øvrig av forskningssjef Bent Dreyer, førsteamanuensis Ragnhild Balsvik, professor Sigrid Eskeland Schütz og styremedlem Kristjan Davidsson. Gruppen mandat er beskrevet i boks 3.2.

For å sikre kobling til næringen og de prosessene den allerede hadde igangsatt for blant annet å forenkle minsteprisfastsettelsen, ble det opprettet en referansegruppe bestående av representanter fra ulike deler av sjømatnæringen. Referansegruppen har bestått av representanter fra fiskesalgslagene, Sjømat Norge, Norske Sjømatbedrifters Landsforening / Fiskekjøpernes Forening, Norges Fiskarlag og Norges Kystfiskarlag. Det ble holdt to møter hvor referansegruppen ble invitert til å delta. Ekspertgruppen mottok i tillegg skriftlige innspill.

Gruppen overleverte sin rapport 16. desember 2016. I rapporten gis det konkrete råd om hvordan førstehåndsomsetningen bør organiseres, herunder minsteprisfastsettelsen, organisering av omsetningen og utarbeidelse av forretningsvilkår. Alle tilrådingene i rapporten er enstemmige. I tillegg til de nevnte rådene kom gruppen med konkrete råd knyttet til kvalitet. Videre har gruppen pekt på andre forhold som kan påvirke førstehåndsomsetningen slik som omregningsfaktor, sesongfiske og kvoteavregning, og gitt råd om tiltak på lengre sikt.

Departementet oversendte rapporten umiddelbart til fiskesalgslagene, Sjømat Norge, Norske Sjømatbedrifters Landsforbund, Fiskekjøpernes forening, Norges Fiskarlag og Norges Kystfiskarlag.

Ekspertgruppen slår i den fremlagte rapporten fast at dagens system for førstehåndsomsetning av fisk gir et sikkert og raskt oppgjør til fisker og god dokumentkontroll gjennom sluttsedel. Den peker også på at de nevnte forholdene gir forholdsvis lave transaksjonskostnader i selve omsetningen av fisken. Det gis likevel uttrykk for at det er et potensial for forenkling, tettere kobling til markedet og økt kvalitet på råstoffet.

3.6.1.1 Minstepris

Ekspertgruppens tilrådingener:

- Det anbefales at det opprettes en nasjonal referanseprisindeks basert på omsetning av de mest sentrale fiskeslagene. Næringen bør avtale hvem som skal drive en slik indeks.

- Minstepris for de enkelte fiskeslag settes som en funksjon av nasjonal referanseprisindeks, og beregnes dermed dynamisk.
- Det bør fastsettes en avstand mellom disse prisnivåene for å skape et rom der markedsmekanismen i større grad kan fungere.

Ekspertgruppen legger vekt på at en nasjonal prisindeks for viktige arter innenfor villfisk vil utgjøre en viktig prisreferanse for omsetningen av fisk, og at villfiskmarkedet har et lett tilgjengelig datagrunnlag gjennom systemet med førstehåndsomsetning. Etter ekspertgruppens syn kan utformingen av indeksene for de ulike fiskeslagene variere, men den kommer med tilrådingener om noen sentrale prinsipper som bør følges. De grunnleggende prinsippene er:

Frekvens: Indeksen må oppdateres jevnlig.

Balanse: Indeksen bør være vektet for kvantum fra alle salgslag. Det pekes også på muligheter til å legge inn volumbegrensninger/caper der høyeste og laveste pris tas bort. Dette kan forhindre at noen aktører får for stor makt og gjør også at indeksen ikke kan manipuleres.

Transparens: De nasjonale indeksene må etter ekspertgruppens syn være transparente, og det må være åpenhet om hvordan de beregnes. I den forbindelse vises det til at dette er vanlig praksis fra andre indekser eller rentedannelser.

Ekspertgruppen peker på at en utfordring ved utarbeidelse av slike indekser er at det finnes mange ulike produkter og vektclasser. I den forbindelse vises det til at en rettesnor kan være at referanseprisen for et produkt må beregnes på grunnlag av markedsprisen for tilnærmet samme produkt.

Til forslaget om at minsteprisen bør være en funksjon av referanseprisen, og at det bør være en viss avstand mellom referanseprisen og minsteprisen, kommenterer ekspertgruppen at en slik avstand skaper fleksibilitet som er viktig for at det skal være et rom for selger og kjøper.

Ekspertgruppen gjør gjeldende at etablering av en nasjonal referanseprisindeks og dynamisk minstepris vil gi en rekke fordeler, som f.eks. forenkling i form av bl.a. mindre ressursbruk i forbindelse med forhandlinger, da kjøper og selger i større grad binder seg opp til en metodikk i stedet for faste forhandlinger i løpet av sesongen. Videre pekes det på at koblingen til en referansepris som varierer, vil gi økt markedsdynamikk ved at minsteprisen raskere tar opp i seg svingningene i markedet. Dette vil igjen kunne påvirke fordelingen av fangsten ut over året. Ekspertgruppen viser videre til at dette er forde-

ler som vil kunne komme hele sjømatnæringen til gode.

3.6.1.2 Omsetning

Ekspertgruppens tilrådninger:

- Salgslagene har et spesielt ansvar for å tilrettelegge markedsplassen og bør utnytte mulighetene for fritt valg av omsetningsformer.
- Salgslagene bør legge til rette for et auksjonsmarked.
- Salgslagene bør legge til rette for bruk av terminkontrakter gjennom hele året. Kontraktene kan med fordel omsettes på auksjon.

Ekspertgruppen peker på at avtalefrihet er en naturlig rettighet ellers i næringslivet og at den ikke kan se at det foreligger særskilte hensyn som taler for at det ikke skal være tilfellet også ved førstehåndsomsetning av fisk. Ekspertgruppen peker videre på at auksjon er en hensiktsmessig omsetningsform, og at erfaringer fra Norges Sildesalgslag viser at dette også gjelder i forbindelse med sikring av god kvalitet.

Ekspertgruppen mener at det ikke behøver å være en motsetning mellom et auksjonsmarked og frihet til å inngå langtids- eller korttidskontrakter, da også kontrakter kan omsettes på auksjonen. En kontrakt bør inneholde et priselement, men den kan være knyttet til referanseprisen og variere gjennom perioden, som for eksempel en viss pro-sentsats over eller under referanseprisen. En slik konstruksjon sikrer også at kvantumet som omsettes gjennom kontrakter, beholdes i auksjonen og kan danne grunnlag i referanseprisen.

3.6.1.3 Forretningsregler

Ekspertgruppens tilrådninger:

- Alle salgslagene bør intensivere arbeidet med harmonisering av systematikk og innhold i forretningsreglene.
- På sikt bør regelverket i hovedsak være likt i alle salgslag.
- Salgslagene må være bevisste på at de ikke bruker sin lovgitte monopolstilling til å gi selger en urimelig sterk posisjon sammenlignet med kjøper.
- Alminnelige regler i kjøpsloven bør brukes som rettesnor i arbeidet med forretningsregler, og avvik skal begrunnes fra salgslagenes side.

Ekspertgruppens råd går på to forhold. For det første oppfordrer den salgslagene til å jobbe for felles systematikk og innhold i forretningsreglene. Gruppen roser Norges Råfisklag og Surofi som startet på et slikt arbeid etter at salgslagene ble oppfordret til å utarbeide en felles systematikk i Meld. St. 10 (2015–2016). Den peker på at også de minste salgslagene bør delta i arbeidet som de to største hvitfisklagene har startet, og at det er forretningsreglene i de minste lagene som skiller seg mest ut både i systematikk og innhold. For det andre kommer ekspertgruppen med råd om innholdet i forretningsreglene generelt og reklamasjonsreglene spesielt.

Ekspertgruppen mener salgslagene ved å bruke de alminnelige reglene i kjøpsloven som rettesnor i utarbeidelsen av forretningsreglene vil sikre en rimelig balanse mellom de ulike aktørene.

Innenfor reklamasjon spesielt peker ekspertgruppen på at et effektivt og velfungerende reklamasjonssystem er med på å sikre riktig pris og riktig kvalitet. Videre mener gruppen at et avgjørende prinsipp ved utarbeidelsen av reklamasjonsregler bør være at den gjenspeiler kjøpers mulighet til å oppdage feilen innenfor reklamasjonsfristen, slik at ordningen blir reell.

3.6.1.4 Kvalitet

Ekspertgruppens tilrådninger:

- Ekspertgruppen foreslår økt åpenhet om oppnådde priser og kvalitetsavvik i auksjonsmarkedet.
- Ekspertgruppen foreslår at det til bruk i prisfastsettelsen utvikles mer objektive vurderinger av fangstens kvalitet ved mottak.

I tillegg til de tre hovedområdene kom ekspertgruppen med forslag om kvalitet.

Ekspertgruppen peker på at minstepris ikke nødvendigvis er et hinder for å differensiere på kvalitet. I den forbindelse viser de til at minstepris er pris for prima vare og at fisk som selges til minstepris ikke er tegn på dårlig kvalitet, men mer et resultat av for eksempel markedsmessige forhold.

På tross av dette mener ekspertgruppen at det i større grad bør legges til rette for at kvalitet skal bedømmes for hver enkelt fangst slike at det gis automatisk trekk i pris dersom kvaliteten ikke er tilfredsstillende. Det er etter gruppens syn viktig at det er reelle muligheter til kvalitetstrekk.

3.6.1.5 Andre forhold og tiltak på lengre sikt

I tillegg til råd om konkrete tiltak innenfor gruppens mandat pekte ekspertgruppen på at også andre forhold som for eksempel reguleringer, påvirker førstehåndsmarkedet. Omregningsfaktor, sesongfiske, kvalitet og kvoteavregning ble trukket eksplisitt frem. Med unntak av kvalitet kom gruppen imidlertid ikke med eksplisitte tilrådninger i den forbindelse, men den peker på faktorer som kan påvirke eller avhjelpe.

Av tiltak på lengre sikt stiller ekspertgruppen spørsmål om hvorvidt et delegert monopol er hensiktsmessig som rammebetingelse for villfisknæringen. I den forbindelse anbefales det at man utreder om næringen bør gis rammebetingelser som vil gi bedre muligheter og insentiver for markedsorientert vekst.

3.6.2 Departementets vurdering

Ekspertgruppen har lagt fram en rapport med konkrete råd til forenklinger og forbedringer av førstehåndsomsetningen. Rådene bygger videre på det arbeidet næringens representanter allerede hadde igangsatt, og introduserer enkelte nye elementer.

Rådene om minsteprisfastsettelse, omsetning og forretningsregler er detaljerte og bygger på erfaringer fra andre markeder i tillegg til erfaringene med prøveordninger og arbeid i de største salgslagene. Departementet mener at rådene danner et godt utgangspunkt for den videre utviklingen av førstehåndsmarkedet og oppfordrer partene til å bruke rådene aktivt i deres videre arbeid. Det er etter departementets syn avgjørende at alle salgslagene deltar i dette arbeidet.

Rådene kan gjennomføres uten endringer i lov- og forskrift.

Ekspertgruppen har i tillegg gitt råd om at man bør utrede om næringen skal forvaltes og gis rammebetingelser som gir bedre muligheter og insentiver for markedsorientert vekst.

Regjeringen har i Sundvolden-erklæringen slått fast at den vil videreføre og modernisere fiskesalgsløven. Tvetårs-utvalget leverte i 2014 sin omfattende utredning som ble fulgt opp i Meld. St. 10 (2015–2016). Her ble regjeringens ønske om å opprettholde fiskernes eierskap til salgslagene slått fast. Videre fremgår det av Innst. 215 S (2015–2016) at næringskomiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Høyre og Fremskrittspartiet, understreket at det ikke støtter et forslag om å fjerne salgslagenes enerett til endelig fastsettelse av minstepris eller andre

endringer i lovverket. På denne bakgrunn ser ikke regjeringen det som hensiktsmessig å sette i gang en ny utredning om villfisknæringens rammevilkår og salgslagenes rolle som eier av markedsplassen.

3.6.3 Økonomiske, administrative og distriktmessige konsekvenser

Det vil innebære noe arbeid og kostnader å etablere og drifte en nasjonal referanseprisindeks. Kostnadene vil imidlertid oppveies av de besparelsene sjømatnæringen kan oppnå ved ikke å måtte forhandle om prisene flere ganger i året.

3.6.4 Konklusjon

Rapporten er oversendt partene i førstehåndsomsetningen for vurdering og implementering. Rådene kan gjennomføres uten at det gjennomføres endringer av lov- eller forskrift.

Nærings- og fiskeridepartementet vil være i dialog med salgslagene om oppfølging og implementering av tiltakene ekspertgruppen foreslår. Regjeringen vil ikke igangsette en ny utredning av rammebetingelsene for villfisknæringen og salgslagenes rolle som eier av markedsplassen nå.

3.7 Vedtak nr. 577 (2015–2016)

Stortinget traff vedtak nr. 577 (2015–2016) 5. april 2016 i forbindelse med behandlingen av Innst. 2015 S (2015–2016), jf. Meld. St. 10 (2015–2016) *En konkurransekraftig sjømatindustri*. Vedtaket lyder:

«Stortinget ber regjeringen utrede muligheten for og konsekvensene av å stille nasjonalitetskrav for eierskap av fartøy under 15 meter, eller på annen måte sikre nasjonalt eierskap til disse kvotene.»

3.7.1 Bakgrunn

Deltakerloven åpner for at utlendinger bosatt i Norge kan eie fiskefartøy under 15 meter. Denne bestemmelsen har en lang historie. Allerede fiskerigrenseloven fra 1906 fastslo at utlendinger med fast opphold på et bestemt sted i Norge kunne fiske i norsk sjøterritorium. Begrunnelsen var at en ikke ønsket å berøve personer bosatt i Norge muligheten til å eie fiskefartøy. Bestemmelsen var ikke utformet med noen størrelsesbegrensning for fartøyet. I lov om Norges fiskeri-

grense og forbud mot utlendingers fiske fra 1966 ble det imidlertid uttrykkelig presisert at utlendinger bosatt i Norge ikke kan eie fiskefartøy som er så store at de er registreringspliktige som skip. Registreringsplikten for skip var den gang knyttet til bruttotonn, men ble i 1983 endret slik at den ikke gjaldt for fartøy under 15 meter.

Utlendinger som er bosatt i Norge har således i over 100 år hatt en lovfestet adgang til å eie mindre fiskefartøy. Tradisjonelt har denne regelen fått relativt liten oppmerksomhet, men departementet har i løpet av 2016 mottatt henvendelser fra både Norges Fiskarlag og Norges Kystfiskarlag som er kritiske til denne åpningen for utenlandsk eierskap i små fiskefartøy. Fiskarlaget uttrykte bekymring for økningen i antall utlendinger som eier norske fiskefartøy, mens Kystfiskarlaget bl.a. var opptatt av muligheten for omgåelse av regelverket ved at utenlandske rederier får postadresse i Norge.

Det er naturlig å se disse henvendelsene i sammenheng med Stortingets vedtak nr. 577 (2015–2016).

Departementet har på denne bakgrunn bedt Fiskeridirektoratet utarbeide en oversikt over antall merkeregistrerte fiskefartøy eid av utlendinger bosatt i Norge, direkte eller gjennom enkeltmannsforetak, i årene 2002, 2009, 2013 og pr. 4. september 2016. Fiskeridirektoratets oversikt viser blant annet:

- I 2002 var totalt 49 fartøy eid av utlendinger bosatt i Norge, direkte eller gjennom enkeltmannsforetak, av totalt 5205 merkeregistrerte fartøy under 15 meter.
- I 2009 var totalt 34 fartøy eid av utlendinger bosatt i Norge, direkte eller gjennom enkeltmannsforetak, av totalt 4977 merkeregistrerte fartøy under 15 meter.
- I 2013 var totalt 56 fartøy eid av utlendinger bosatt i Norge, direkte eller gjennom enkeltmannsforetak, av totalt 4503 merkeregistrerte fartøy under 15 meter.
- Pr. 4. september 2016 var totalt 108 fartøy eid av utlendinger bosatt i Norge, direkte eller gjennom enkeltmannsforetak, av totalt 4089 merkeregistrerte fartøy under 15 meter.

Det har med andre ord foregått en utvikling mot at flere fiskefartøy under 15 meter er eid av utlendinger bosatt i Norge, men disse utgjør fortsatt en liten andel av alle merkeregistrerte fiskefartøy under 15 meter.

3.7.2 Gjeldende rett

Deltakerloven regulerer hvem som kan delta i ervervsmessig fiske og fangst med fartøy. Det følger av deltakerloven § 4 at et fartøy bare kan benyttes til ervervsmessig fiske og fangst hvis det er tildelt ervervstillatelse.

Deltakerloven stiller flere vilkår for tildeling av ervervstillatelse. Et av de sentrale vilkårene er det såkalte nasjonalitetskravet, jf. deltakerloven § 5. Dette kravet innebærer at eier av fartøyet må være norsk statsborger eller likestilt med norsk statsborger for at fartøyet kan tildeles ervervstillatelse. Dersom fartøyet eies av et selskap, må selskapet være eid minst 60 % av norsk statsborger. Nasjonalitetskravet skal sikre at inntektene fra ervervsmessig fiske og fangst på norske kvoter tilfaller norske statsborgere.

Utlendinger kan således i utgangspunktet ikke eie mer enn 40 % av fiskefartøy, men det er et unntak fra dette: Utlendinger som er bosatt i Norge kan regnes som likestilt med norske statsborgere dersom fartøyet har en faktisk lengde som er under 15 meter. Det er en forutsetning at utlendingen eier fartøyet direkte eller gjennom et enkeltmannsforetak. Dersom fartøyet er eid av et aksjeselskap eller annet selskap som er eid mer enn 60 % av utlending bosatt i Norge, vil derimot ikke nasjonalitetskravet kunne være oppfylt.

Departementet legger til grunn at Stortinget sikter til denne adgangen for utlendinger bosatt i Norge til å eie fiskefartøy under 15 meter, når de i sitt vedtak ber regjeringen utrede muligheten for å stille nasjonalitetskrav for eierskap av fartøy under 15 meter.

3.7.3 Departementets vurdering

Departementet vil vise til at den aktuelle bestemmelsen i sin tid ble inntatt i lovverket fordi en mente at utlendinger med fast opphold på et bestemt sted i Norge burde kunne fiske i norsk sjøterritorium. Denne adgangen er senere begrenset til fartøy under 15 meter.

Departementet mener at det fortsatt er gode grunner for et slikt utgangspunkt. Det følger av deltakerloven § 1 at lovens formål blant annet er å øke lønnsomheten og verdiskapingen i næringen og gjennom dette trygge bosetting og arbeidsplasser i kystdistriktene, og legge til rette for at høstingen av de marine ressurser fortsatt skal komme kystbefolkningen til gode. Utlendinger som er bosatt langs kysten i Norge tilhører kystbefolkningen og bidrar til bosetting og arbeidsplasser i kystdistriktene, akkurat som norske

statsborgere. De må langt på vei kunne sies å ha samme tilknytning til kysten som norske statsborgere bosatt i samme område. Så lenge de faktisk bor ved kysten, vil deres aktivitet med slike mindre fartøy generere ringvirkninger på samme måte som norske statsborgeres aktivitet.

Det ville etter departementets syn være urimelig om deler av kystens befolkning skulle utestenges helt fra ervervsmessig fiske og fangst med eget fartøy. Slik departementet vurderer det balanserer deltakerloven godt mellom hensynet til norske statsborgere og hensynet til utlendinger med fast bosted i Norge. Selv om det er en utvikling i retning av flere utenlandske eiere, utgjør de likevel en svært liten andel av alle eiere av fartøy under 15 meter. I tillegg må alle fartøy på eller over 15 meter ha minst 60 % norsk eierskap. Det er rimelig å anta at utviklingen i utenlandsk eierskap dessuten begrenses av at det er et krav om at utlendingen er bosatt i Norge.

Norges tiltredelse til EØS-avtalen er også relevant for denne bestemmelsen. Vi har et unntak fra avtalens bestemmelser om etableringsrett og fri bevegelse for kapital når det gjelder eierskap til fiskefartøy. Unntaket åpner for å fortsette å anvende restriksjoner som gjelder den dagen EØS-avtalen blir undertegnet. Unntaket får imidlertid ikke anvendelse på nye restriksjoner. En innstramning av regelen som åpner for at utlendinger bosatt i Norge kan eie fiskefartøy under 15 meter, ville innebære en slik ny restriksjon som ikke kommer inn under unntaket.

Samtidig har departementet forståelse for Norges Kystfiskarlags bekymring for at bestemmelsen kan misbrukes av personer som reelt sett ikke er bosatt i Norge. Det er utvilsomt behov for kontroll av om bosted registrert i folkeregisteret er reelt, og dette behovet styrkes av den teknologiske utviklingen som innebærer at små fartøy kan fiske mye mer effektivt enn tidligere.

Fiskeriforvaltningen har i flere år foretatt en selvstendig vurdering av fiskeres reelle bosted i forhold til fiskeriregelverket, dersom det har vært grunn til å tvile på om folkeregistrert bosted er riktig. Bosted har betydning for flere bestemmelser i fiskeriregelverket, og faren for omgåelse tilsier at fiskeriforvaltningen bruker ressurser på kontroll om folkeregistrert bosted er reelt. Nærings- og fiskeridepartementet har så sent som 7. april 2016 utarbeidet en instruks til Fiskeridirektoratet som understreker fiskeriforvaltningens ansvar for å foreta en selvstendig vurdering av om oppgitt bosted er reelt, og ikke bare basere seg på folkeregistrerte opplysninger. Dette har betydning også for kontroll av reelt

bosted for utlendinger som eier fiskefartøy under 15 meter.

Departementet mener på denne bakgrunn at gjeldende bestemmelser i deltakerloven bør videreføres, men at fiskeriforvaltningen fortsatt bør bruke ressurser på å kontrollere reelt bosted, også for utenlandske eiere av fartøy under 15 meter.

3.7.4 Økonomiske, administrative og distriktmessige konsekvenser

En videreføring av bestemmelsen om at det kan tildeles ervervstillatelse til fartøy under 15 meter eid av utlendinger bosatt i Norge, har ingen spesielle økonomiske eller administrative konsekvenser. Fiskeriforvaltningen vil fortsette å bruke ressurser på å kontrollere om folkeregistrert bosted er reelt.

En videreføring av bestemmelsen har heller ingen spesielle distriktmessige konsekvenser eller konsekvenser for det samiske folk.

3.7.5 Konklusjon

Det foretas ingen endringer i deltakerlovens nasjonalitetskrav for fartøy under 15 meter, men fiskeriforvaltningen forsetter å kontrollere reelt bosted for fartøyeier.

3.8 Vedtak nr. 919 (2015–2016)

Stortinget traff vedtak nr. 919 (2015–2016) 15. juni 2016 i forbindelse med behandlingen av Innst. 416 S (2015–2016), jf. Dokument 8:105 S (2015–2016). Vedtaket lyder:

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

3.8.1 Bakgrunn

Stortingets vedtak nr. 919 (2015–2016) gjelder forslag fra Norges Fiskarlag om å endre Nærings- og fiskeridepartementets instruks 12. januar 2016 om krav til forholdsmessighet mellom driftsgrunnlag og fartøystørrelse ved tildeling av deltakeradgang (Instruksen). Forslaget bygger på et landsstyrevedtak 4. februar 2016 i Norges Fiskarlag som deretter oversendte forslaget til departementet i brev 5. februar 2016.

Instruksen avklarer når søknad om tildeling av deltakeradgang (en slags fisketillatelse for kyst-

fiskefartøy) skal avslås fordi driftsgrunnlaget ikke står i et rimelig forhold til fartøyets størrelse. Instruksjonen har praktisk betydning ved søknad om utskifting av fartøy og ved søknad om såkalt splitting av deltakeradgang mellom fartøy (en slags tilatelse til overføring av deltakeradgang mellom ulike fartøy). Instruksjonen fastslår at slike søknader skal avslås under henvisning til dette forholdsmessighetskravet bare i følgende tilfeller:

- tildeling av deltakeradgang med hjemmelslengde under 11 meter i andre fiskerier enn kystfisket etter makrell, til fartøy med største lengde på 15 meter eller mer, eller
- tildeling av deltakeradgang med hjemmelslengde under 13 meter i kystfisket etter makrell til fartøy på 21 meter eller mer.

Bakgrunnen for at departementet fastsatte Instruksjonen var et ønske om å avklare forvaltningspraksis. Tidligere forvaltningspraksis gikk ut på at søknader om tildeling av deltakeradgang ved utskifting av fartøy eller såkalt splitting skulle avslås dersom driftsgrunnlaget ikke sto i et rimelig forhold til fartøyets størrelse. Denne forvaltningspraksis var utpreget skjønsmessig, og mange aktører klaget på liten forutsigbarhet og forskjellsbehandling mellom Fiskeridirektoratets regionkontorer.

Formålet med å stille et slikt krav til forholdsmessighet mellom driftsgrunnlag og fartøystørrelse var todelt. Dels var kravet begrunnet i et mål om en variert flåtestruktur, ved å forhindre at store fartøy tildeles deltakeradganger med små hjemmelslengder, som det heter. Dels skulle kravet hindre at store fartøy kan delta i fiskerier med såkalt overregulering. Ved overregulering åpnes det for at fartøy kan fiske mer enn deres andel av gruppekvoten skulle tilsi, noe som innebærer en konkurransefordel for store fartøy.

Forvaltningspraksis hadde imidlertid også uheldige konsekvenser. For det første var den skjønsmessig og lite forutsigbar med relativt stor risiko for forskjellsbehandling. Videre la den begrensninger på fartøyeiers frihet til å utforme eget fartøy, også i fartøygrupper uten overregulering.

Når det gjelder fartøyeiers frihet til å utforme eget fartøy, så har Næringskomiteen i forbindelse med behandlingen av Meld. St. 10 (2015–2016) sluttet seg til målsettingen om en friere fartøyutforming, som skal gi fartøyeier større fleksibilitet på dette området. Ved å gi fartøyeier større fleksibilitet til å utforme eget fartøy vil en kunne legge bedre til rette for håndtering av fangsten om bord, herunder restråstoff og ved levendelagring. Det

vil også legge til rette for mer miljøvennlig drift, for eksempel i form av plass til gasstanker, og for bedre ivaretagelse av arbeidsmiljøet.

Da departementet skulle fastsette Instruksjonen måtte man på denne bakgrunn nødvendigvis gjøre noen valg for å kunne lage klare og forutsigbare retningslinjer.

Departementet valgte en tilnærming hvor en strammet inn praksis for den minste fartøygruppen, ved at deltakeradganger med hjemmelslengder under 11 meter ikke lenger skulle kunne tildeles fartøy med en faktisk lengde over 15 meter. Hovedbegrunnelsen var at det benyttes en god del overregulering i den minste gruppen, og at en innstramning derfor ville gi økt beskyttelse til den minste gruppen.

For de større fartøygruppene valgte departementet en oppmykning av praksis ved at tildeling av deltakeradgang ikke lenger skulle avhenge av en skjønsmessig vurdering. I de større fartøygruppene spiller ikke overregulering lenger noen nevneverdig rolle, og hensynet til fri fartøyutforming tilsier derfor at vi ikke strammer inn praksis ved å innføre et nytt absolutt krav om forholdsmessighet mellom driftsgrunnlag og fartøystørrelse, slik som vi gjorde i den minste fartøygruppen.

Selv om en med Instruksjonen justerte forvaltningspraksis, gjelder fortsatt de forskriftsfastsatte begrensningene på fartøyutformingen, både den alminnelige størrelsesbegrensningen på 500 kbm lasteromsvolum for kystfiskefartøy, og det alminnelige kravet i kystfartøygruppen om at fartøyet skal være egnet, bemannet og utstyrt for det aktuelle fisket.

3.8.2 Nærmere om Instruksens betydning

Instruksjonen fikk relativt stor oppmerksomhet etter at den ble fastsatt, og reaksjonene var svært ulike. Flere var positive, mens andre ville endre, men på ganske ulike måter.

Slik departementet ser det, var det et gjennomgående trekk at den praktiske betydningen av Instruksjonen ble overdrevet. Hovedpoenget med Instruksjonen har hele tiden vært å lage klarere retningslinjer for å skape forutsigbarhet og motvirke forskjellsbehandling. For å oppnå dette må en nødvendigvis gjøre noen justeringer i praksis. Departementet strammet derfor inn noe i den minste gruppen hvor det var behov for det, og myket opp noe der det ikke var behov for å begrense fartøyeiers frihet til å utforme eget fartøy.

Hvis en tar i betraktning regelverkets øvrige begrensninger på fartøyutformingen og adgangen til å samle kvoter på et fartøy, er det vanskelig å se at Instruksens vil få stor påvirkning på flåtestrukturen. Erfaringene etter at Instruksens ble fastsatt, bekrefter dette. Departementet vil likevel bruke litt plass på å utdype betydningen av Instruksens.

Det som var tilfellet før Instruksens ble vedtatt, var at søknader om utskifting av kystfiskefartøy og splitting av deltakeradganger ble avgjort etter en skjønsmessig vurdering i fiskeriforvaltningen: Dersom en fisker hadde et fartøy med et visst kvotegrunnlag, basert på de deltakeradganger og strukturkvoter som var tildelt, vurderte fiskeriforvaltningen om det var såkalt forholdsmessighet mellom kvotegrunnlaget (driftsgrunnlaget) og størrelsen på det fartøyet man ønsket å skifte til.

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

Det er altså ikke Instruksens som åpner for slik utskifting til større fartøy. Dette har det vært adgang til også tidligere.

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

Slik sikrer man en differensiert flåte og forhindrer at kvotegrunnlaget for disse minste fartøyene blir flyttet til større fartøyer.

For det andre fastsetter Instruksens at dersom man har slik hjemmelslengde for kvotetildeling over 11 meter (over 13 meter i makrellfisket), så skal man selv få bestemme: Er man tildelt en slik deltakeradgang, bør det være opp til fiskeren om man vil satse på et nybygg på 14,99 meter eller om man vil bruke pengene sine på et brukt fartøy på 21 meter eller 25 meter.

Det man uansett må forholde seg til, er den alminnelige størrelsesgrensen for kystfiskefartøy: et største lasteromsvolum på 500 kbm, foruten kravet om at fartøyet må være egnet, bemannet og utstyrt for det aktuelle fisket.

Her ser man hvordan Instruksens balanserer mellom ulike målsettinger: Det er en målsetting både å opprettholde en differensiert flåte, og å la den enkelte næringsdrivende selv få velge fartøy. For den ene kan det være riktig å gå for et større brukt fartøy, for den andre et mindre nybygget fartøy.

Man må også ha med seg at Instruksens er uten betydning for hvor mye kvote man kan samle på ett fartøy. Dette avgjøres fortsatt av reglene for bruk av strukturkvoteordningen for kystfiskeflåten, og Instruksens innebærer ingen endringer i disse.

Strukturkvoteordningen er en mekanisme for å kunne bli tildelt større kvote i et fiskeri som man allerede har adgang til å delta i. Ordningen virker slik at dersom et fartøy blir tatt ut av for eksempel torskefisket, kan et annet fartøy som allerede deltar i torskefisket tildeles slik strukturkvote. Strukturkvoteordningen legger til rette for at den fisker som ønsker å utvide sin virksomhet, kan få gjort det. Det finnes imidlertid regelfestede begrensninger, såkalte kvotetak, for hvor mye strukturkvote man kan tildeles.

Det er også slik at man kan bruke strukturkvoteordningen bare i den gruppen man selv tilhører. Har man en grunnkvote med hjemmelslengde på for eksempel 13 meter, kan man bare strukturere i gruppen for hjemmelslengde 11–15 meter. Tilsvarende gjelder i gruppen 15–21 meter og gruppen over 21 meter.

For den minste, men mest tallrike fartøygruppen, de med hjemmelslengde under 11 meter (13 meter i makrellfisket), har vi i dag ikke en slik strukturkvoteordning. Dermed er realiteten at Instruksens ikke har betydning for hvor stort kvotegrunnlag man kan samle på ett fartøy.

Så lenge strukturkvoteordningen er til hinder for strukturering i en annen gruppe enn den gruppen fartøyet selv tilhører i det aktuelle fiskeriet, vil det dessuten normalt fremstå som lite interessant for den enkelte fartøyeier å søke om tildeling av kvote i en mindre fartøygruppe enn fartøystørrelsen skulle tilsi. I tilfelle vil jo fartøyeier bli avskåret fra å søke om tildeling av kvote fra «riktig» fartøygruppe for fartøyet, men i stedet være henvist til kvoter med små hjemmelslengder innenfor gjeldende kvotetak i det aktuelle fiskeriet. Dette vil kunne redusere inntektsmulighetene i betydelig grad.

Det er på denne bakgrunn vanskelig å se at fastsettelsen av Instruksens vil kunne ha særlig betydning for strukturen i kystfiskeflåten.

Tabell 3.1 Oversikt over antall utskiftinger av fartøy i perioden 2013–2016

Hjemmelslengde	2013	2014	2015	2016
Under 11 meter	186	224	312	281
Over 11 meter	361	428	394	388
Totalt	547	652	706	669

3.8.3 Norges Fiskarlags forslag

Norges Fiskarlag ba i brev 5. februar 2016 om enkelte justeringer i Instruksen. Deres anmodning ble formulert slik:

- «– Deltakeradganger med hjemmelslengde mellom 11–14,9 meter må ikke tillates plassert på fartøy med største lengde på 21 meter eller større.
- Behandling av deltakeradganger med hjemmelslengde under 11 meter opprettholdes slik som angitt i instruksen av 12.1.2016.
- Det anses ikke nødvendig å etablere begrensninger (lengdeskott) i forbindelse med at deltakeradganger med stor hjemmelslengde eventuelt plasseres på fartøy med en største lengde som er mindre enn hjemmelslengdegruppen.
- Når det gjelder behandling av deltakeradganger mv i snøre- og garngruppens fiske etter makrell vises det til landsstyrevedtak av 27.1.2016 hvor følgende anvises: «Deltakeradganger med hjemmelslengder under 15 meter må ikke tillates tildelt/overført til fartøy med største lengde på 15 meter og større verken i forbindelse med splitting, erstatningsfartøy for fortsatt drift eller strukturering. Departementets instruks om forholdsmessighet av 12. januar 2016 må justeres tilsvarende.»

Det sentrale endringsforslaget fra Norges Fiskarlag er formulert i første strekpunkt ovenfor og innebærer at deltakeradganger med hjemmelslengde mellom 11 og 15 meter ikke skal kunne tildeles fartøy med faktisk lengde over 21 meter. Norges Fiskarlag begrunner dette med at målet om en variert flåtestruktur bør veie tyngre enn målet om en friere fartøyutforming. Dette forslaget innebærer således en innstramming både i forhold til den forvaltningspraksis som gjaldt før Instruksen ble vedtatt, og i forhold til Instruksen. Det er dette forslaget vi vil vurdere i det følgende.

I annet og tredje strekpunkt ovenfor er Norges Fiskarlag enig med innholdet i Instruksen, og dette krever derfor ikke noen nærmere vurdering i denne stortingsmeldingen. I fjerde strekpunkt berøres problematikken rundt redskapsfleksibilitet i makrellfisket. Denne problematikken er vurdert i en egen prosess, og den ble adressert i en egen forskriftsendring i juni 2016.

Nærings- og fiskeridepartementet vurderte henvendelsen fra Norges Fiskarlag allerede i april 2016, men konkluderte da med at Instruksen ikke skulle endres. Dette ble Norges Fiskarlag informert om i departementets brev 8. april 2016. Departementet la i den forbindelse vekt på at endringsforslaget gjaldt en fartøygruppe hvor maksimalkvoter (overregulering) ikke lenger spiller noen viktig rolle, og at hensynet til forenkling og fri fartøyutforming da bør veie tyngre.

3.8.4 Utviklingen etter at Instruksen ble fastsatt

Nærings- og fiskeridepartementet har fulgt nøye med på utviklingen etter at Instruksen ble fastsatt. Vi har regelmessig innhentet data fra Fiskeridirektoratet, og utviklingen har hele tiden vært som forventet, med små endringer i driftsgrunnlaget i fartøygruppen med hjemmelslengde mellom 11 og 15 meter, som er den fartøygruppen Norges Fiskarlags endringsforslag gjelder.

Hovedinntrykket er at Instruksen har hatt svært liten betydning for utviklingen i flåtestrukturen.

Hvis man ser på antall utskiftinger i kystflåten har det vært en nedgang fra 2015 til 2016, både i den minste fartøygruppen, og totalt i kystfartøygruppen, jf. tabell 3.1.

For å vurdere utviklingen etter at Instruksen ble vedtatt er det naturlig å se på utviklingen i det sentrale kystfiskeriet, kystflåtens fiske etter torsk, hyse og sei nord for 62 grader nord (torskefisket i nord).

I den minste gruppen i dette fiskeriet, dvs. gruppen av fartøy med hjemmelslengde under 11 meter, har antall fartøy på eller over 15 meter faktisk lengde gått ned fra 21 fartøy pr. 1. januar 2016

til 19 fartøy pr. 1. januar 2017. Dette er en naturlig konsekvens av at Instruksen strammet inn på forvaltningspraksis i denne gruppen. Det totale antall fartøy i denne minste gruppen i torskefisket i nord har derimot holdt seg stabilt på 1182 i hele 2016, noe som er naturlig siden det ikke kan struktureres i denne gruppen.

Fiskarlagets forslag gjelder den nest minste gruppen, fartøy med hjemmelslengde mellom 11 og 15 meter. I torskefisket i nord er det totalt 388 fartøy pr. 1. januar 2017 i denne gruppen, en nedgang fra 408 pr. 1. januar 2016, noe som kan forklares med at det er adgang til å strukturere. Antall fartøy på eller over 21 meter faktisk lengde har gått opp fra 21 fartøy pr. 1. januar 2016 til 24 fartøy pr. 1. januar 2017. Siden praksis før Instruksen også åpnet for utskifting til denne størrelsen, er det ikke usannsynlig at denne økningen på tre fartøy også hadde skjedd dersom Instruksen ikke hadde blitt vedtatt.

I de andre fiskeriene med samme gruppeinndeling for kvotefastsettelse som torskefisket i nord (torsk sør, seinot nord, nvg-sild og nordsjø-sild), har antall hjemmelslengder i den nest minste gruppen økt fra 38 pr. 1. januar 2016 til 39 pr. 1. januar 2017.

3.8.5 Departementets vurdering

Departementet har foretatt en gjennomgang av utviklingen etter at Instruksen ble fastsatt, både når det gjelder antall utskiftinger og strukturen i fiskeflåten. Utviklingen har slik vi ser det, vært som forventet. Det er ingen holdepunkter for at Instruksen har hatt nevneverdig betydning verken når det gjelder antall utskiftinger eller flåtestrukturen i de ulike fartøygruppene. Antall utskiftinger har gått ned siden 2015, og fartøystrukturen har holdt seg rimelig stabil. I fartøygruppene med strukturering vil antall fartøy gå noe ned, men dette er en tilsiktet konsekvens av strukturkvoteordningen.

Departementet vurderer derfor saken på samme måte nå som i januar 2016 da Instruksen ble fastsatt, og som i april 2016 da vi forrige gang vurderte forslaget fra Norges Fiskarlag. Departementet mener således at Instruksen bør videreføres uendret, men tar sikte på fortsatt å følge nøye med på utviklingen.

Det er mange grunner til at det vil være uheldig om Instruksen strammes inn slik Norges Fiskarlag foreslår. Instruksen slik den er i dag bidrar til foren-

klings og en etterlengtet forutsigbarhet for aktørene. Den motvirker dessuten forskjellsbehandling. Instruksen bidrar videre til Stortingets målsetting om friere fartøyutforming, som gir fartøyeier større fleksibilitet ikke bare med hensyn til driftsmønster, men også sikkerhet og arbeidsmiljø om bord på fartøyet. Det er dessuten fortsatt slik at det ikke er nevneverdig overregulering i den fartøygruppen Norges Fiskarlag ønsker å stramme inn, mellom 11 og 15 meters hjemmelslengde. Behovet for å stenge store fartøy ute fra denne gruppen er derfor etter vår mening minimalt. En bør også være oppmerksom på at Fiskarlagets forslag vil innebære en innstramming i forhold til forvaltningspraksis som gjaldt før Instruksen ble fastsatt. En slik endring vil derfor kunne slå uheldig ut for aktører som har innrettet seg etter tidligere praksis.

Det er videre slik at Eidesen-utvalget foreslår endringer som har betydning for Instruksens, og som avviker betydelig fra forslaget til Norges Fiskarlag. Utvalgets forslag er nå på høring og vil bli vurdert grundig av departementet før en sak eventuelt kan legges fram for Stortinget. Når det dessuten er slik at forslaget fra Norges Fiskarlag innebærer en innstramming både i forhold til den forvaltningspraksis som gjaldt før Instruksens ble fastsatt, og i forhold til Instruksens, ser departementet det som lite hensiktsmessig å gå videre med forslaget nå.

3.8.6 Økonomiske, administrative og distriktmessige konsekvenser

Forslaget har ingen spesielle økonomiske eller administrative konsekvenser. Departementet kan heller ikke se at forslaget har nevneverdige distriktmessige konsekvenser eller konsekvenser for det samiske folk.

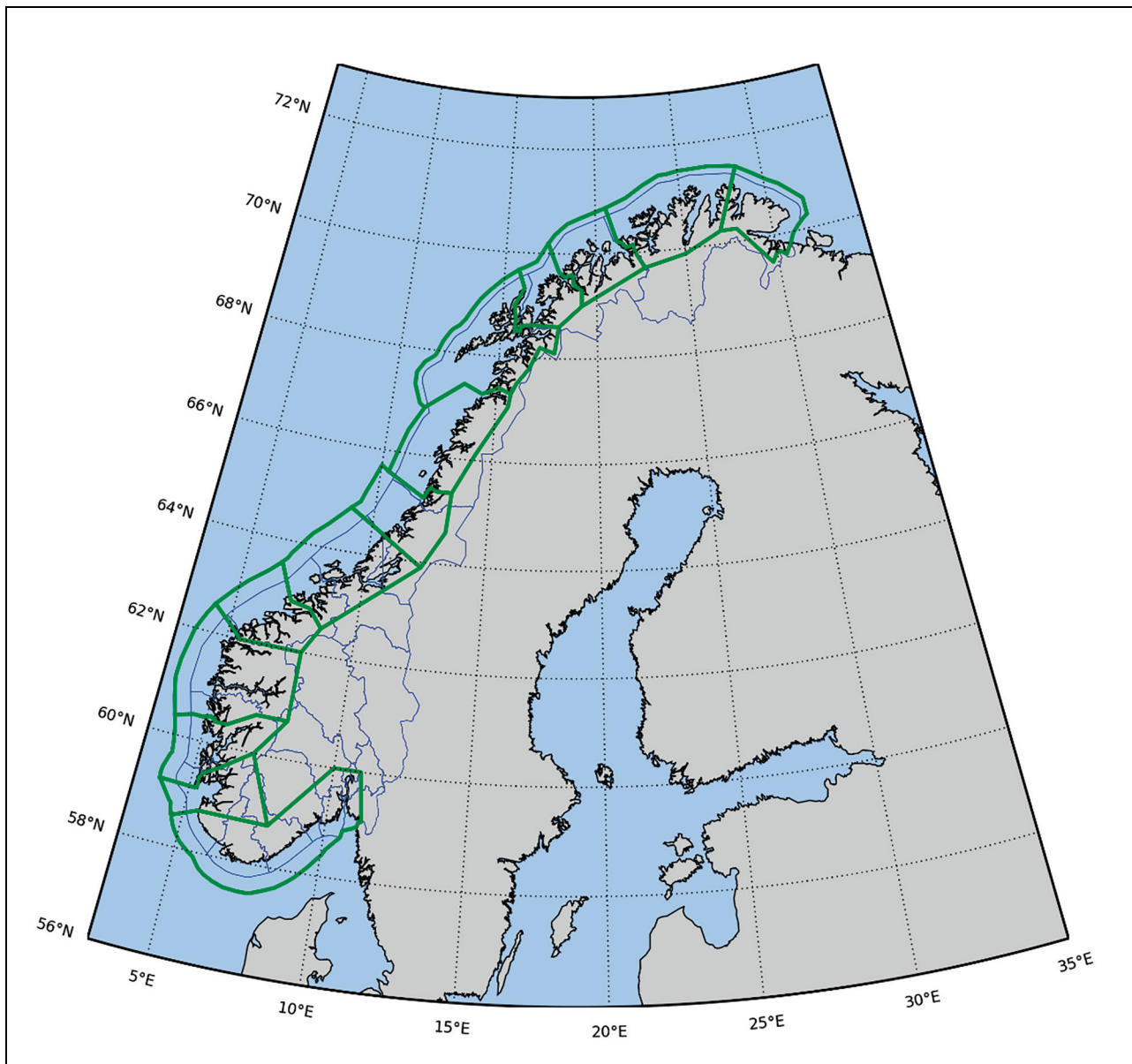
3.8.7 Konklusjon

Instruksens videreføres uendret. Departementet vil fortsette å følge med på utviklingen i flåtestrukturen for de minste fartøygruppene.

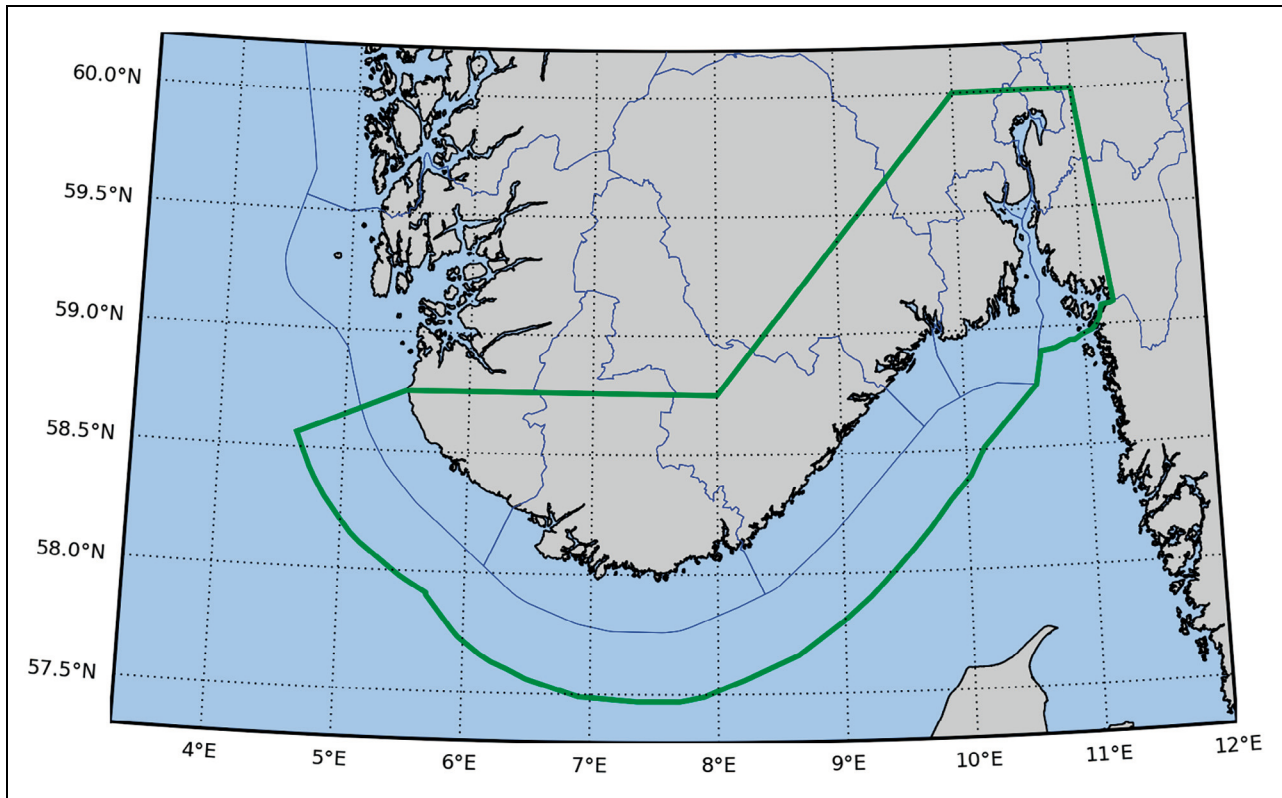
Nærings- og fiskeridepartementet

t i l r å r :

Tilråding fra Nærings- og fiskeridepartementet 31. mars 2017 om noen fiskeri- og havbrukspolitiske saker blir sendt Stortinget.

Vedlegg 1**Avgrensninger av produksjonsområder**

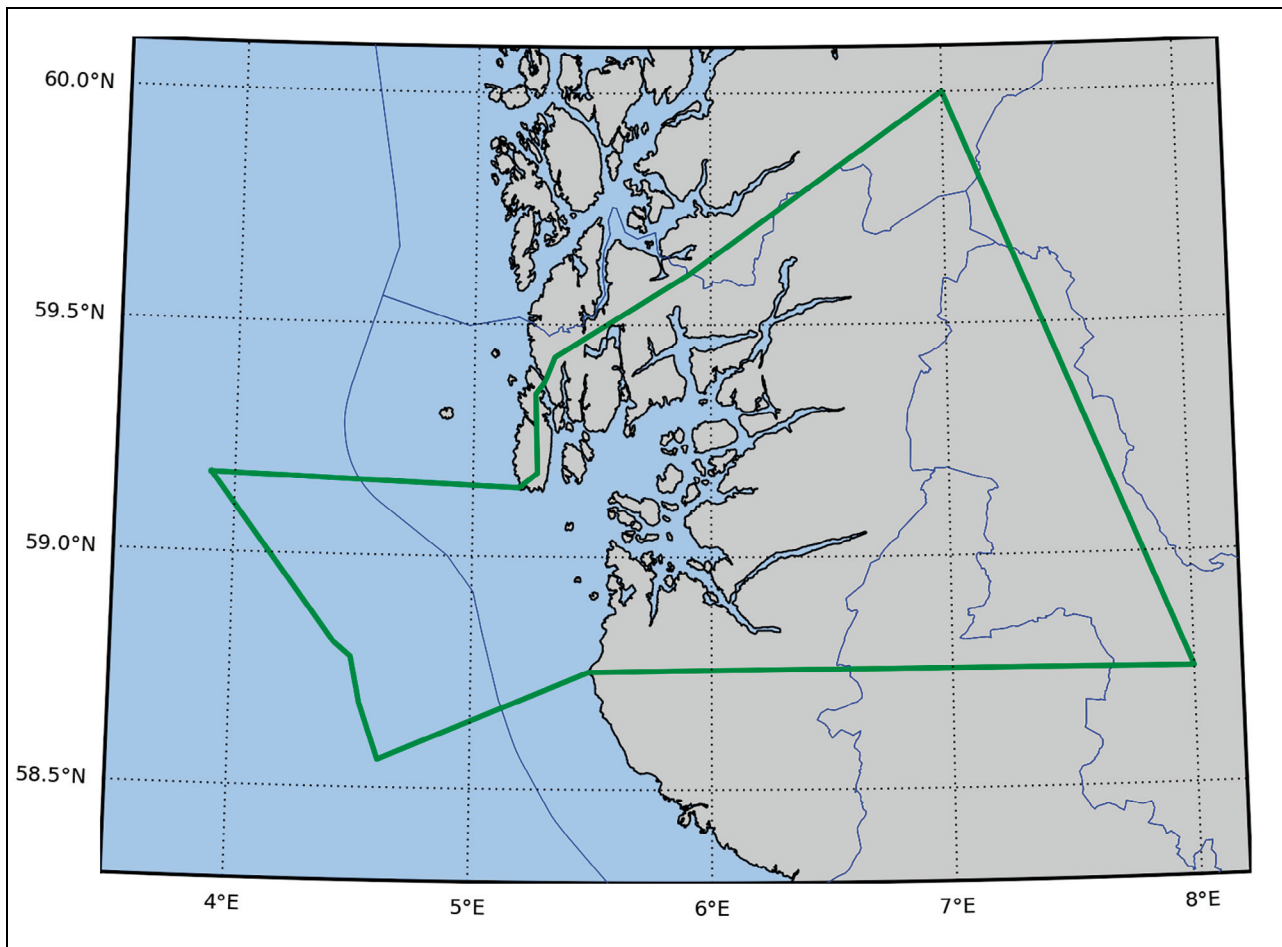
Figur 1.1

Område 1: Svenskegrensa til Jæren

Figur 1.2

Produksjonsområde 1 avgrenses av Norges økonomisk sone opp til 30 nautiske mil fra grunnlinjen og følgende linjer:

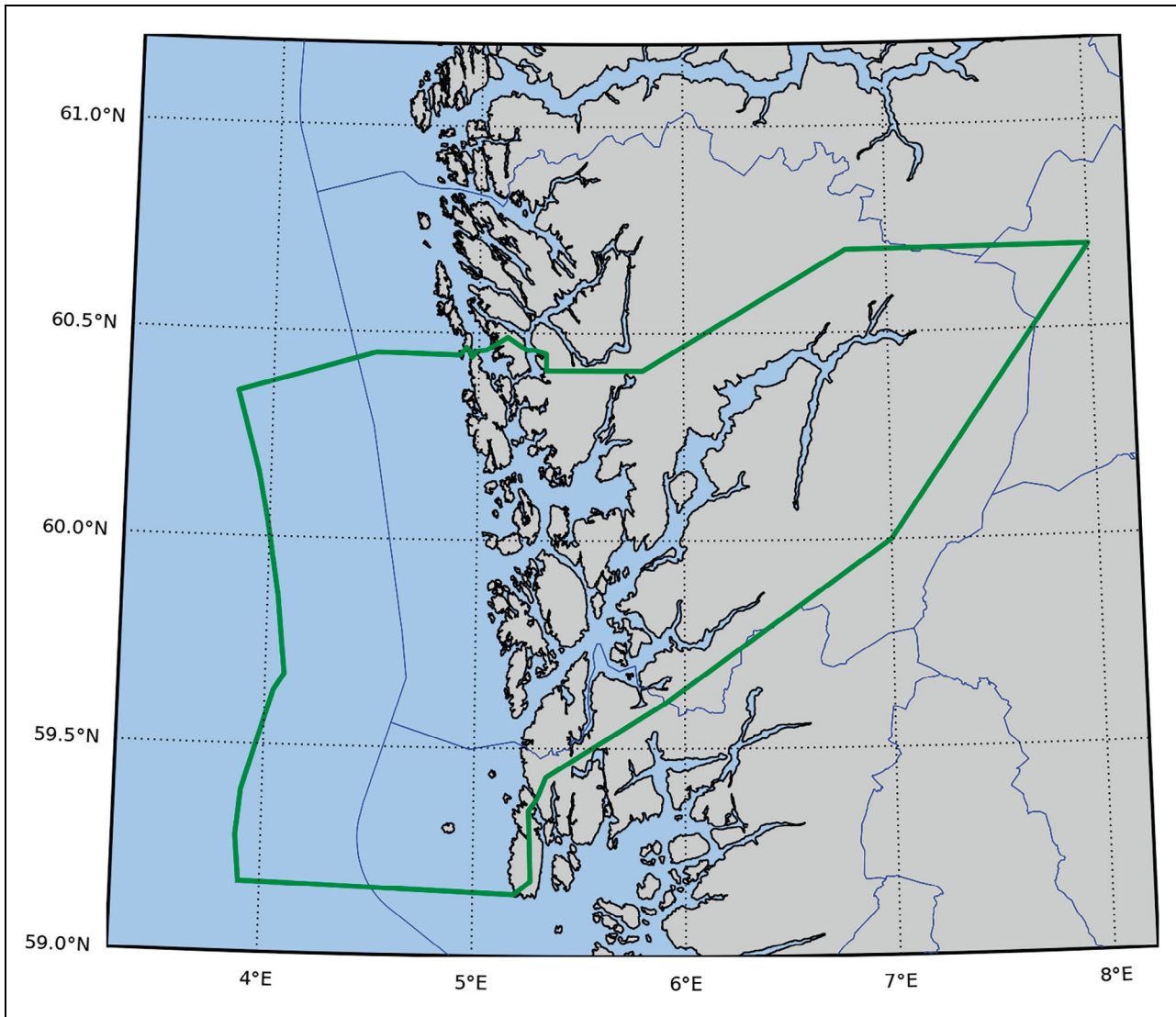
1. Svinesund ved Svinesundsbroen, N 59°05.64' Ø 11°15.12'
2. Jærens rev ved Søre Revtangen, N 58°45.12' Ø 5°29.34' til åpen sjø N 58°33.60' Ø 4°37.20'

Område 2: Ryfylket

Figur 1.3

Produksjonsområde 2 avgrenses ved 30 nautiske mil fra grunnlinjen og følgende linjer:

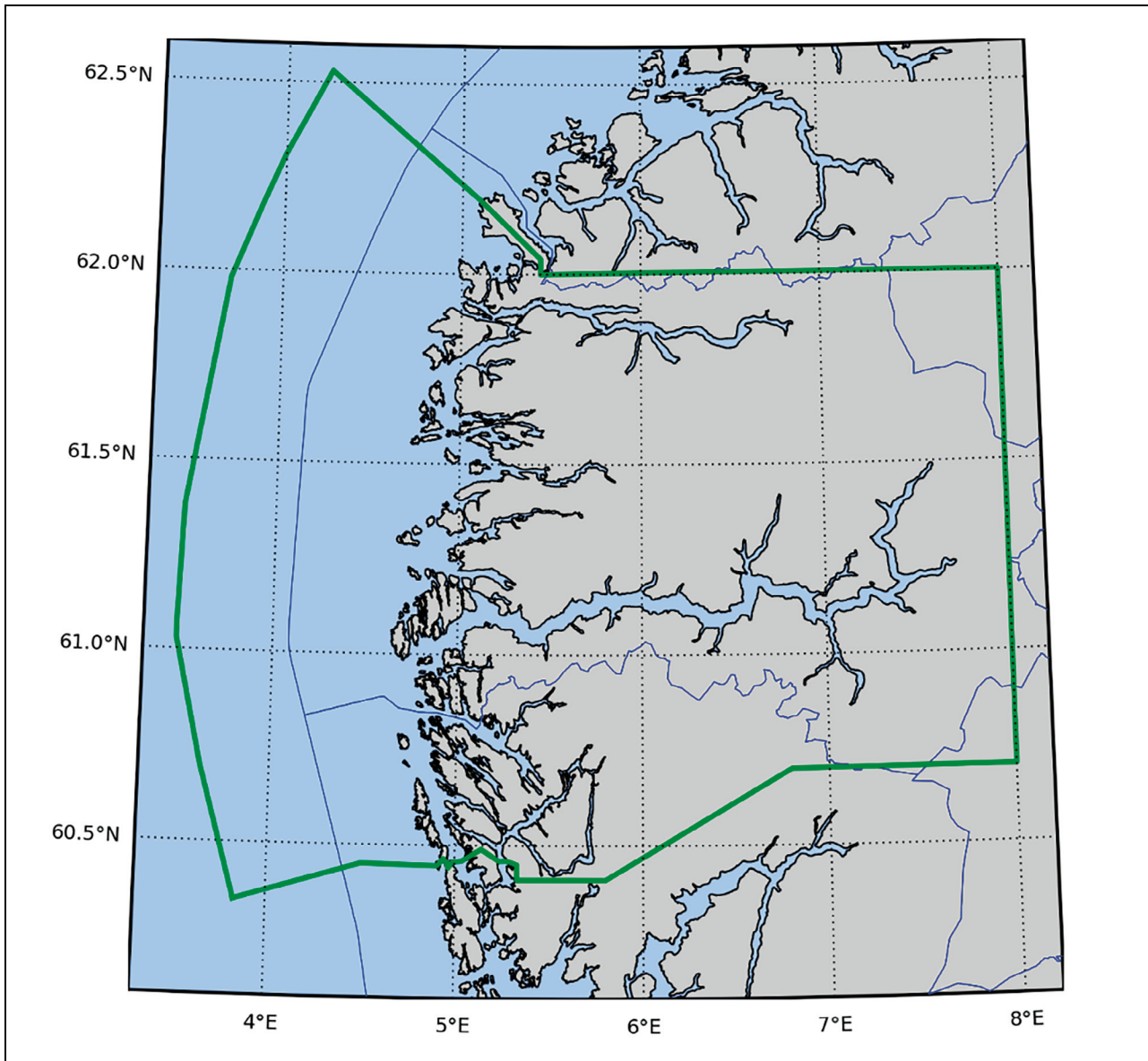
1. Jærens rev ved Søre Revtangen, N 58°45.12' Ø 5°29.34' til åpen sjø N 58°33.60' Ø 4°37.20'
2. Karmsundet ved Karmsund bro, N 59°22.50' Ø 5°17.76'
3. Karmøy ved Syreneset, N 59°08.88' Ø 5°11.58' til åpen sjø N 59°10.20' Ø 3°54.00'

Område 3: Karmøy til Sotra

Figur 1.4

Produksjonsområde 3 avgrenses ved 30 nautiske mil fra grunnlinjen og følgende linjer:

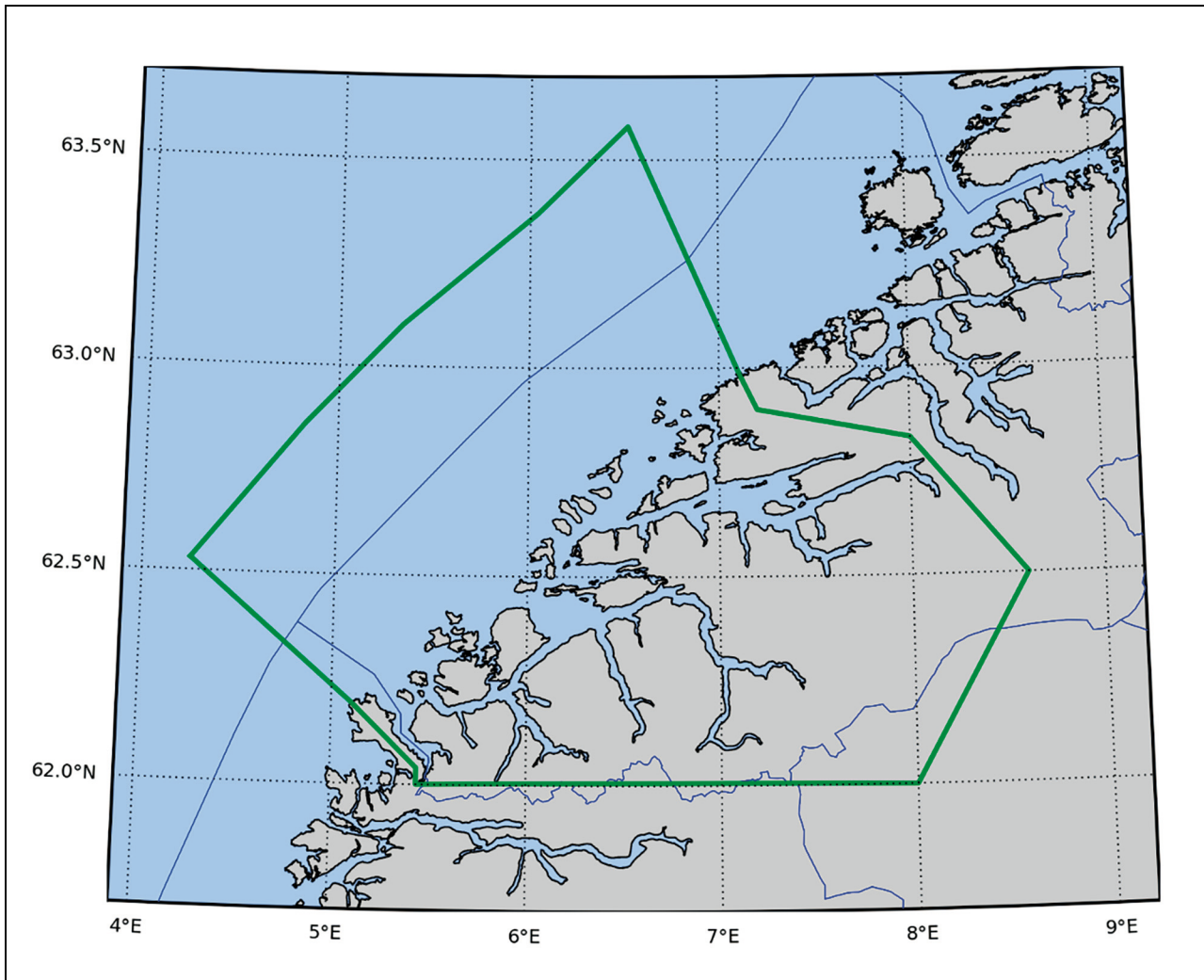
1. Karmøy ved Syreneset, N 59°08.88' Ø 5°11.58' til åpen sjø N 59°10.20' Ø 3°54.00'
2. Karmsundet ved Karmsund bro, N 59°22.50' Ø 5°17.76'
3. Herdlefjorden, fra Tertnes N 60°27.60' Ø 5°16.32' til Strømsnes N 60°27.54' Ø 5°14.10'
4. Hjeltefjorden, fra Kalvsøyna N 60°27.54' Ø 5°02.22' til Vindeneskvarven N 60°27.36' Ø 4°59.28'
5. Solsviksundet ved Solsviksundet bro, N 60°26.46' Ø 4°57.96'
6. Svelgen ved Svelgen bro, N 60°27.42' Ø 4°57.30'
7. Søndagsholmen ved Turøy N 60°26.76' Ø 4°54.24' til åpen sjø N 60°27.00' Ø 4°30.00'

Område 4: Nordhordland til Stadt

Figur 1.5

Produksjonsområde 4 avgrenses ved 30 nautiske mil fra grunnlinjen og følgende linjer:

1. Søndagsholmen ved Turøy N 60°26.76' Ø 4°54.24' til åpen sjø N 60°27.00' Ø 4°30.00'
2. Svelgen ved Svelgen bro, N 60°27.42' Ø 4°57.30'
3. Solsvikundet ved Solsvikundet bro, N 60°26.46' Ø 4°57.96'
4. Hjeltefjorden, fra Kalvsøyna N 60°27.54' Ø 5°02.22' til Vindeneskvarven N 60°27.36' Ø 4°59.28'
5. Herdlefjorden, fra Tertnes N 60°27.60' Ø 5°16.32' til Strømnes N 60°27.54' Ø 5°14.10'
6. Nobba (Stadt) N 62°11.64' Ø 5°06.06' til åpen sjø N 62°31.80' Ø 4°15.00'

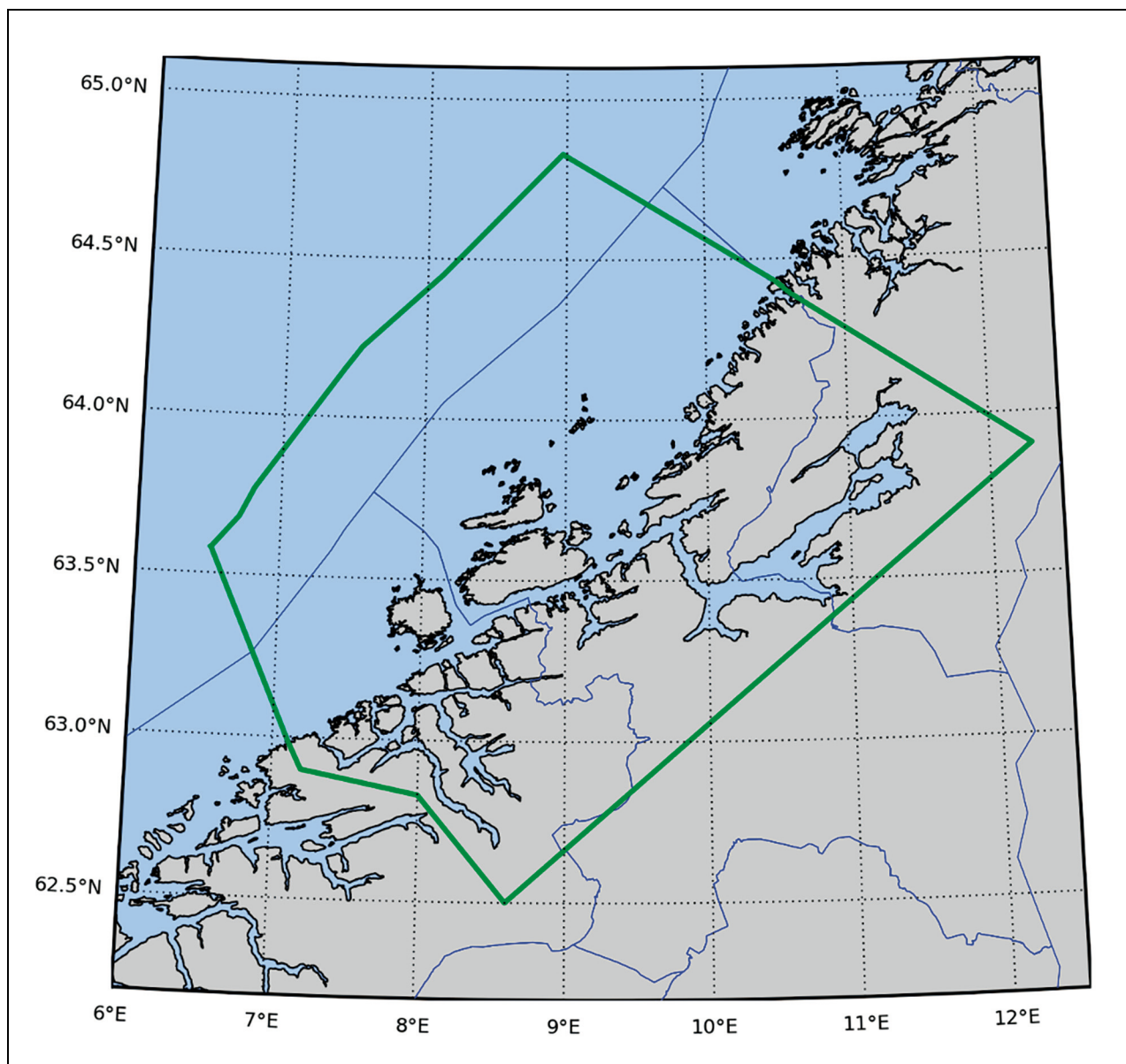
Område 5: Stadt til Hustadvika

Figur 1.6

Produksjonsområde 5 avgrenses ved 30 nautiske mil fra grunnlinjen og følgende linjer:

1. Nobba (Stadt) N 62°11.64' Ø 5°06.06 til åpen sjø N 62°31.80' Ø 4°15.00'

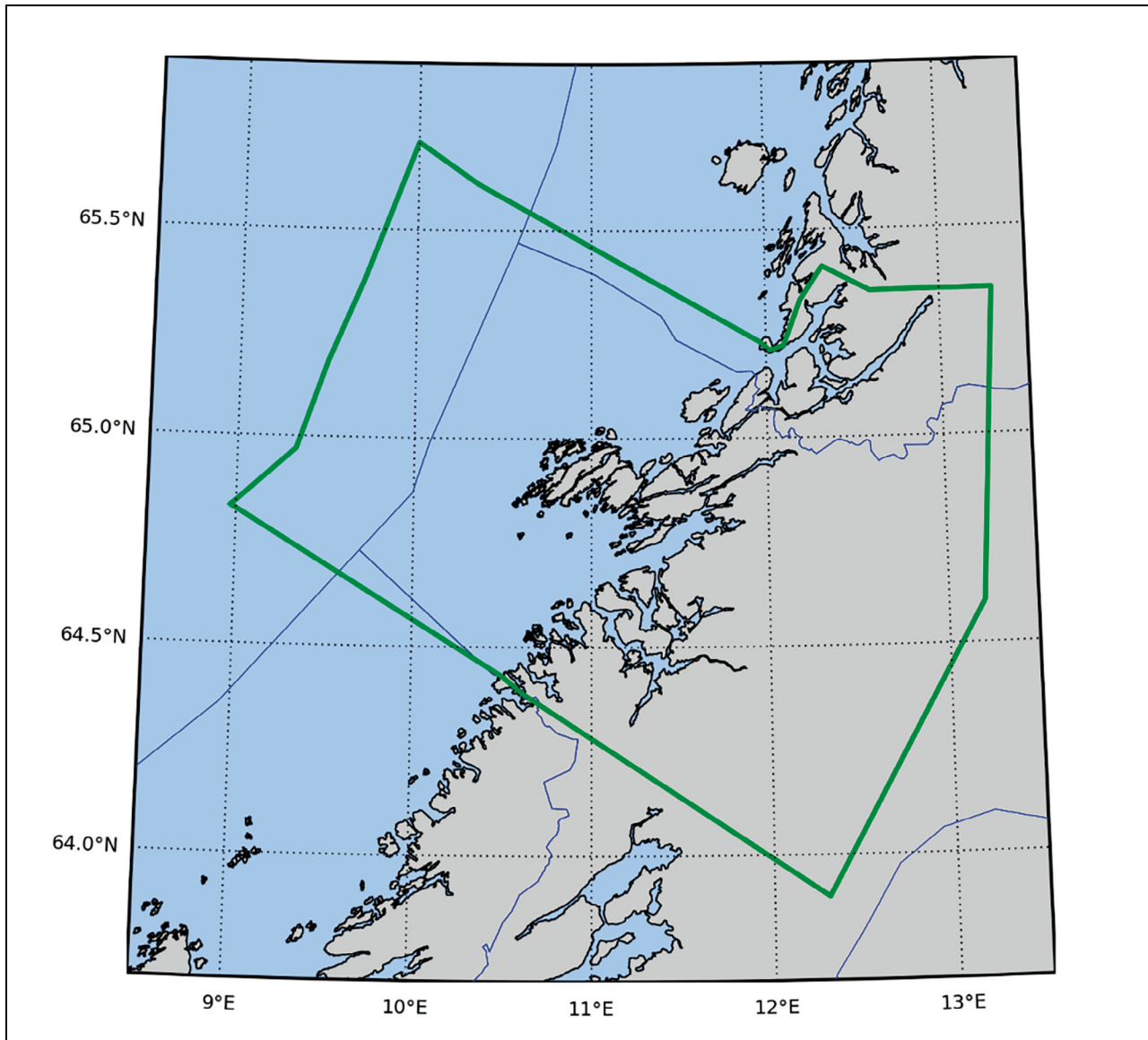
2. Taskneset (Fræna) N 62°59.28' Ø 7°06.30' til åpen sjø N 63°34.80' Ø 6°31.20'

Område 6: Nordmøre og Sør-Trøndelag

Figur 1.7

Produksjonsområde 6 avgrenses ved 30 nautiske mil fra grunnlinjen og følgende linjer:

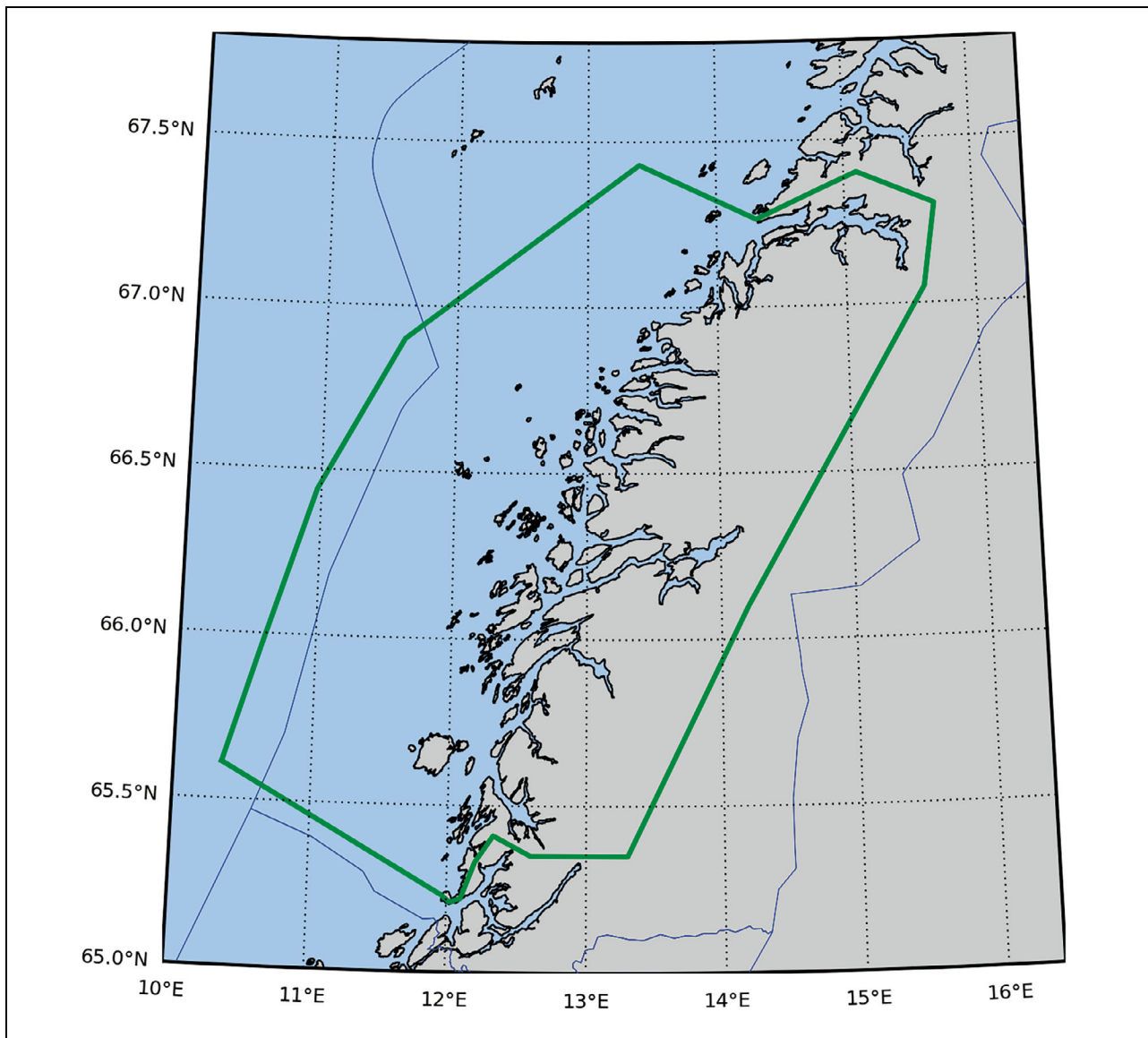
1. Taskneset (Fræna) N 62°59.28' Ø 7°06.30' til åpen sjø N 63°34.80' Ø 6°31.20'
2. Fylkesgrense ved Skjemta, Flatanger, N 64°25.74' Ø 10°30.60' til åpen sjø N 64°49.80' Ø 8°58.20'

Område 7: Nord-Trøndelag og Bindal

Figur 1.8

Produksjonsområde 7 avgrenses ved 30 nautiske mil fra grunnlinjen og følgende linjer:

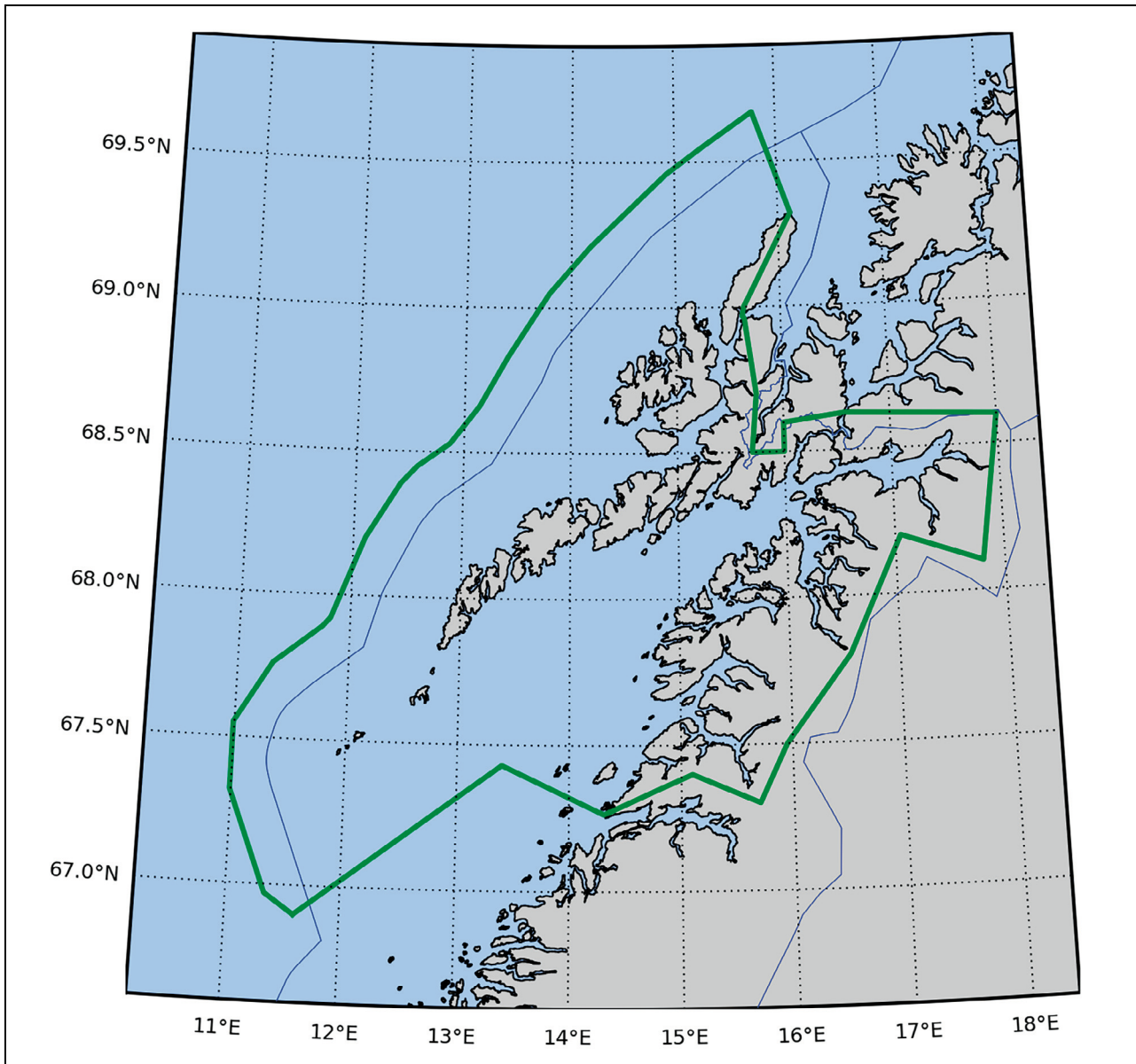
1. Fylkesgrense ved Skjemta, Flatanger, N 64°25.74' Ø 10°30.60' til åpen sjø N 64°49.80' Ø 8°58.20'
2. Langøya ved Kvaløya (Sømna) N 65°13.86' Ø 11°57.78' til åpen sjø N 65°36.60' Ø 10°21.00'

Område 8: Helgeland til Bodø

Figur 1.9

Produksjonsområde 8 avgrenses ved 20 nautiske mil fra grunnlinjen og følgende linjer:

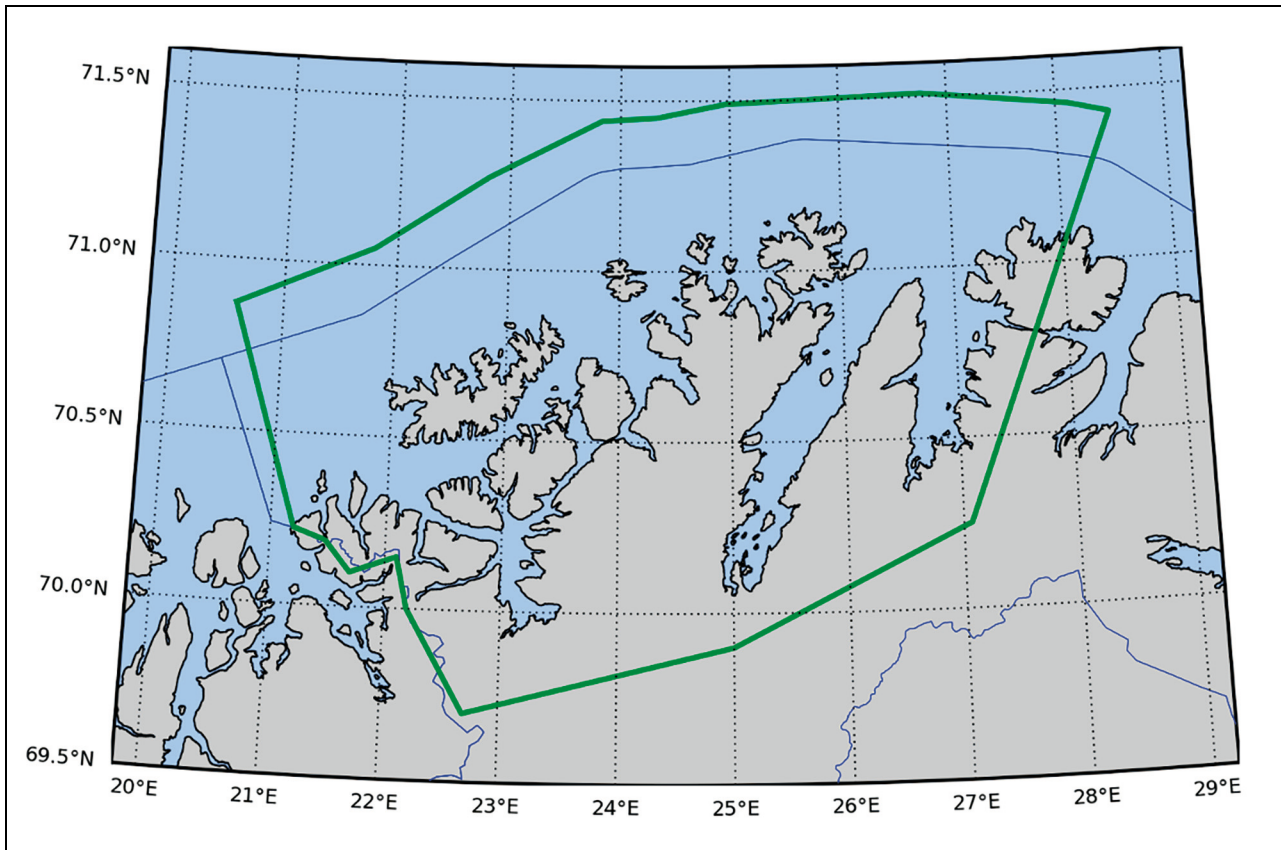
1. Langøya ved Kvaløya (Sømna) N 65°13.86' Ø 11°57.78' til åpen sjø N 65°36.60' Ø 10°21.00'
2. Ytre Herneskagen ved Bodø lufthavn N 67°15.84' Ø 14°18.60' til knutepunkt i Vestfjorden N 67°25.80' Ø 13°24.00'

Område 9: Vestfjorden og Vesterålen

Figur 1.10

Produksjonsområde 9 avgrensnes ved 20 nautiske mil fra grunnlinjen og følgende linjer:

1. Ytre Herneskagen ved Bodø lufthavn N 67°15.84' Ø 14°18.60' til knutepunkt i Vestfjorden N 67°25.80' Ø 13°24.00'
2. Tjeldsundbrua N 68°37.68' Ø 16°34.68'
3. Risøysundet fra Litle Risøya N 68°57.66' Ø 15°39.18' til N 68°58.02' Ø 15°38.04'
4. Andenes N 69°19.20' Ø 16°07.32' til åpen sjø N 69°40.20' Ø 15°46.20'

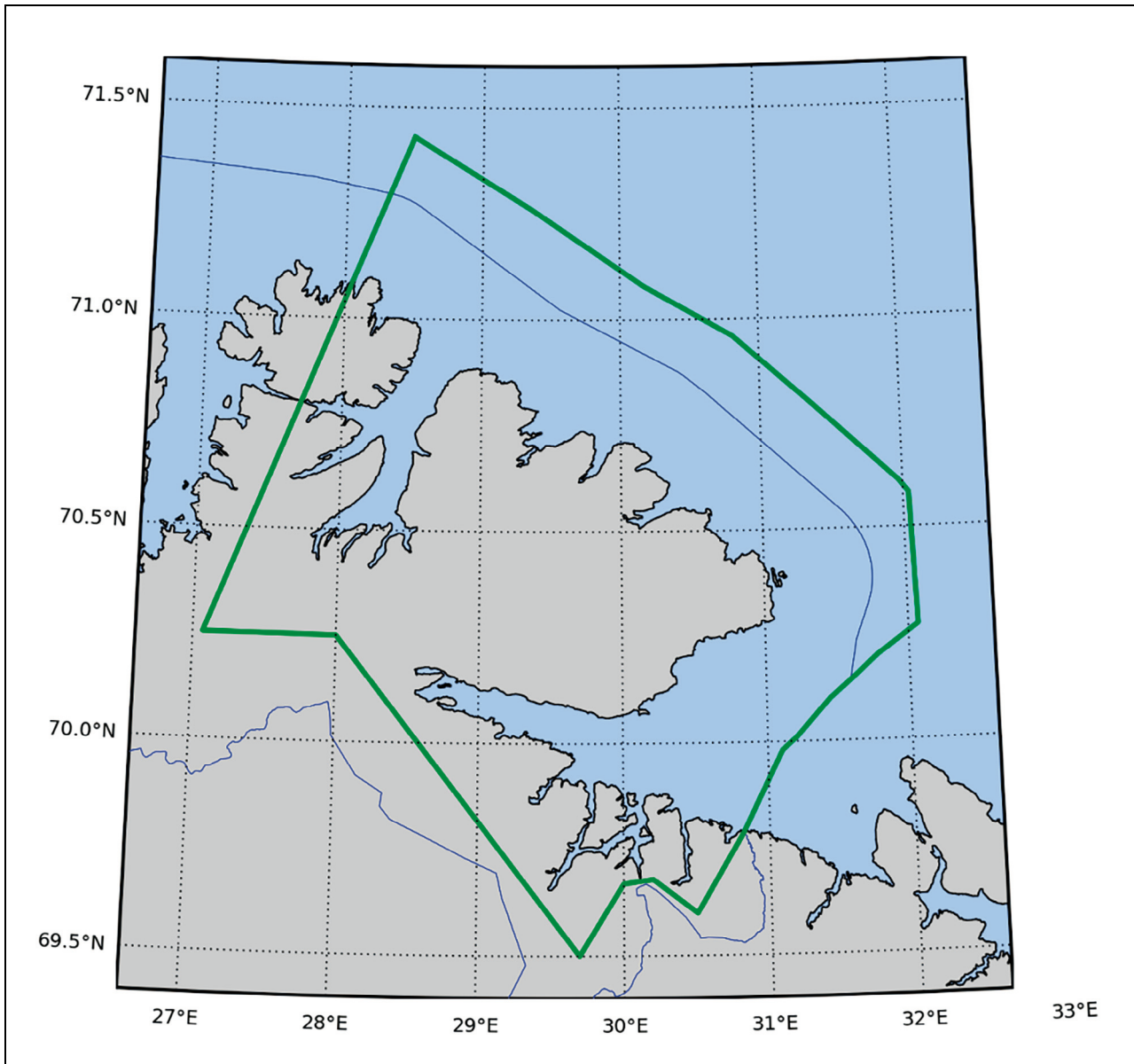
Område 12: Vest-Finnmark

Figur 1.13

Produksjonsområde 12 avgrenses ved 20 nautiske mil fra grunnlinjen og følgende linjer:

1. Fylkesgrense sør for Andsnes, N 70°13.38' Ø 21°12.00' til åpen sjø N 70°52.20' Ø 20°34.80'

2. Bispen ved Garmvik, N 71°05.28' Ø 28°03.36' til åpen sjø N 71°25.80' Ø 28°29.40'

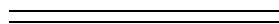
Område 13: Øst-Finnmark

Figur 1.14

Produksjonsområde 13 avgrenses av norsk økonomisk sone inntil 20 nautiske mil fra grunnlinjen og følgende linjer:

1. Bispen ved Gamvik, N 71°05.28' Ø 28°03.36' til åpen sjø N 71°25.80' Ø 28°29.40'

2. Grense mot Russland, sørøst for Sjærgårdsneset, N 69°47.22' Ø 30°49.20' til åpen sjø N 69°58.80' Ø 31°06.00'



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

Trykk: 07 Xpress AS – 03/2017

