

KVOTEFLEKSIBILITET OVER ÅRSSKIFTE

1 BAKGRUNN

Det har ved flere anledninger blitt ytret ønsker fra næringen om å innføre fleksibilitet i forhold til kvoteåret (kvotebank). Et av argumentene er å unngå reguleringsmessige tiltak mot slutten av året som legger beslag på stor kapasitet hos myndigheter, fiskeriorganisasjoner og salgslag, samt skaper lite forutsigbarhet for fiskeflåten mot slutten av året.

Problemstillingen har blitt drøftet tidligere. Landstyret i Norges Fiskarlag nedsatte i 1996 en arbeidsgruppe¹ som utredet spørsmålet om kvotefleksibilitet mellom reguleringsår på gruppenivå. Bakgrunnen for dette var problemet med refordeling av kvoter mellom gruppene.

Kvotefleksibilitet ble også vurdert i Perspektivmeldingen (St. meld.nr. 51 (1997-1998)). Dette med bakgrunn i samme problemstilling som Norges Fiskarlag la til grunn, og ordningen ble lansert og drøftet i et fordelingsperspektiv dvs. som et tiltak for å bringe uttaket i samsvar med opprinnelig fordelingsvedtak.

Fiskeriforskning har i et arbeidsnotat² fra 2005 drøftet sentrale aspekt ved en kvotebankordning med bakgrunn i et verdiskapningsperspektiv. Deres utgangspunkt er at kvotebank er et tiltak som kan bidra til å utjevne råstoffleveransene slik at det blir et mer effektivt samspill mellom de ulike ledd i verdikjeden som igjen kan bidra til å øke næringens samlede verdiskapning. Fiskeriforskning har fokusert på effekten av en slik ordning på kystfartøygruppen.

2 ULIKE TYPER KVOTEFLEKSIBILITET

Det finnes ulike typer kvotefleksibilitet:

- 1) Overføring av kvoter fra et år til neste
- 2) Forskuttere en mindre del av neste års kvote
- 3) Utveksling av kvoter mellom arter og fartøyer innenfor kvoteåret

En ordning med kvotefleksibilitet kan inneholde en eller flere av elementene skissert overfor. Vi skal i det følgende avgrense oss til punkt 1 og 2 overfor. Når man i det videre arbeidet bruker begrepet kvotefleksibilitet menes kvotefleksibilitet over årskiftet.

Norge praktiserer per i dag en form for kvotefleksibilitet i reguleringen av kolmule. Kolmule forvaltes i samarbeid med Island, Færøyene og EU. I henhold til kyststatsavtalen for 2006 og 2007 kan kyststatspartene overføre inntil 10 % av ubrukt kolmulekvote til neste år. Dersom tildelt kvote blir overfisket, skal dette kvantumet fratrekkes kvoten som er tildelt den aktuelle part neste år.

¹ Hansen, K. W., Remøy, Å. og Ulriksen, V (1996): Modeller for "Kvotefleksibilitet mellom reguleringsår" og "Kvotelåne mellom fartøygrupper". Innstilling til Norges Fiskerlag. 10. sept.

² Se Rånes, S. Å., Dreyer, B. og Isaksen, JER (2005): Kvotebank: "Saldo i vår favør?". Arbeidsnotat

For 2007 reguleres det norske kolmulefisket med at et eventuelt overfiske/underfiske av de enkelte gruppekvote i 2007 skal belastes/godskrives den enkelte gruppekvote neste år. Fiskeridirektøren konkluderte høsten 2006 at så lenge dette fiskeriet ikke var regulert med fartøykvoter uten overregulering, var det ikke mulig å gjennomføre fleksibilitet på fartøynivå.

Norge har også prøvd ut kvotefleksibilitet på en bestand som ikke deles med andre land. I seireguleringen nord for 62°N ble restkvoten fra 2005 tatt hensyn til ved fastsettelsen av totalkvoten for 2006.

På Island er det innført kvotefleksibilitet i fiske etter nasjonale arter, samt kolmule. Fisket er fartøykvoteregulert uten noen form for overregulering. Fartøyene har anledning til å overføre deler av fartøykvoten fra et år til et annet. Det er innført ulike prosentsetninger for hvor mye av fartøykvoten som kan overføres til neste år. For bunnfisk, reke, sjøkreps og sild har fartøyene anledning til å overføre inntil 20 % til neste år. For artene kolmule, haneskjell og fjordreke har fartøyene anledning til å overføre hhv. 10 % og 5 % til neste år. Fartøyene har også mulighet til å overfiske fartøykvoten inneværende år med følgende prosentsetninger; kvoten etter kolmule kan overfiskes med 10%, bunnfisk, sild og reke med 5 %, andre arter med 3 %. Overfiske inneværende år blir fratrukket ved neste års kvotetildeling. Dette er noen av flere ordninger som bidrar til å øke fleksibiliteten i det islandske kvotesystemet.

3 FORHANDLINGER MED ANDRE LAND

Norges viktigste fiskerier foregår på bestander Norge forvalter i samarbeid med andre land. Innføringen av kvotefleksibilitet på en bestand Norge deler med andre krever at landene er enige om innføringen av et slikt opplegg. Det er viktig at landene har et kontrollregime av en slik art at partene har god oversikt over hva som faktisk fiskes dvs. transparente system for kvoteavregning. En kvotefleksibilitet mellom år må derfor drøftes grundig og nedfelles i kvoteavtalene.

Det må drøftes hvilken type kvotefleksibilitet som ønskes innført og kvotefleksibilitetens størrelse. Med kvotefleksibilitetens størrelse menes hvor stor andel av totalkvoten (øvre grense) som kan overføres/fratrekkes neste år. Det bør også diskuteres rutiner for utveksling av fangstinformasjon. Partene bør under påfølgende kvoteforhandlinger redegjøre for partenes individuelle gjennomføring av ordningen. Dette for å sikre at kvotefleksibilitet fungerer på en forsvarlig og hensiktsmessig måte slik at bestanden blir høstet bærekraftig.

Prosentsetningen må tilpasses de ulike fiskeslagene, og fastsettes med bakgrunn i biologiske vurderinger om bestandens forfatning og virkningen av kvotefleksibiliteten ved svingninger i bestanden. En høy prosentsetning vil påvirke usikkerheten vedrørende uttaket som brukes i ACFMs kvoterådgivningsprosess.

4 NASJONAL REGULERING

Ved innføring av en kvotefleksibilitet er det en rekke forhold som bør kartlegges. Et utvalg er skissert nedenunder.

1) Formål for innføring av kvotefleksibilitet

Spørsmålet vedrørende kvotefleksibilitet mellom år er blitt tatt opp flere ganger. Problemstillingen er blitt drøftet med bakgrunn i fordelingsperspektiv og med bakgrunn i verdiskapningsperspektiv (se avsnitt 1).

Før man setter i verk en prosess med innføring av kvotefleksibilitet over år er det viktig å klarlegge hvilket perspektiv som skal ligge til grunn. Utformingen av systemet vil bli preget av hvilke hensyn som blir satt høyest.

2) Ulike typer kvotefleksibilitet

Man må på nasjonalt nivå klarlegge hvilken type kvotefleksibilitet som er mest hensiktsmessig å benytte innenfor de ulike fiskeriene. I noen fiskeri kan det være hensiktsmessig å praktisere en ordning med overføring av kvoter fra et år til neste, i andre fiskeri kan det være hensiktsmessig å forskuttere en mindre del av neste års kvote. I mange sammenhenger vil en kombinasjon av disse være mest hensiktsmessig.

3) Fiskeri

Her menes en vurdering av hvilket fiskeri (art) som kan være aktuell i prosessen med å innføre en ordning med kvotefleksibilitet.

4) Nivå og fartøygrupper

Nasjonalt kan kvotefleksibilitet foregå på tre ulike nivå: totalkvotenivå, gruppekvotenivå og fartøykvotenivå.

Totalkvotenivå

Med dette menes at overfiske/restkvote på nasjonalt nivå det ene året trekkes fra/legges til totalkvoten før fordeling på fartøygruppene påfølgende år.

Dette er en ordning som kan oppfattes som urettferdig dersom en flåtegruppe som ikke har overfisket gruppekvoten sin må være med på å bære overfisket til eventuelle andre fartøygrupper. Det samme vil gjelde dersom en flåtegruppe ikke har fisket hele gruppekvoten sin og restkvoten fordeles på alle gruppene. Dette vil være en form for omfordeling mellom gruppene.

Gruppenivå

Med dette menes at overfiske/restkvote på gruppenivå det ene året trekkes fra/legges til neste års kvote før fordeling på fartøynivå.

Det må utarbeides regler for overføring slik at ikke øvre grense i kvoteavtalen overstiges. Summen av alle grupper må ikke utgjøre mer enn avtalt prosent på totalkvoten. Overfiske av gruppekvoten vil medføre trekk på gruppekvoten neste år, et underfiske vil legges til neste års kvote. Fartøyenes kvoter som er fastsatt ved årets begynnelse (uten overregulering) vil kunne gjelde ut året, noe som vil skape forutsigbarhet både for fiskeflåten, fiskeriorganisasjoner og myndigheter. Det blir ikke nødvendig å foreta refordelinger på små restkvoter, noe som ofte gir marginal lønnsomhet, samt ofte medfører overfiske av gruppekvoten.

Fartøynivå

Med dette menes at overfiske/restkvote inneværende år på fartøynivå trekkes fra/legges til neste års fartøykvote.

En slik regulering vil for det enkelte fartøy være svært hensiktsmessig. Den vil gi fartøyet større fleksibilitet, redusere usikkerheten i fisket, samt gjøre det enklere å planlegge og utøve fisket.

Innføring av kvotefleksibilitet på fartøynivå forutsetter at fartøykvotene er fordelt uten overregulering.

På fartøynivå vil reguleringen bli mer komplisert fordi det er muligheter for individuelle tilpasninger i forhold til gruppenivå. Et sentralt spørsmål vil være hvor mye av fartøykvoten som kan overføres til neste år. Andre spørsmål vil være om det skal være begrensninger vedrørende når kvoten skal fiskes, kvotens varighet osv.

Med fleksibilitet på fartøynivå må det fastsettes regler for overføring slik at ikke øvre grense i kvoteavtalen overstiges. Summen av alle grupper må ikke utgjøre mer enn avtalt prosent på totalkvoten.

Fartøygrupper

Man må innenfor de enkelte fiskeri definere hva som er en gruppe. Det kan være aktuelt å definere andre grupper enn det som er etablert i dagens reguleringer.

På gruppenivå og fartøynivå trenger ikke alle flåtegruppene å være inkludert i ordninger med kvotefleksibilitet over årsskiftet. Fartøygrupper innenfor samme fiskeri er ofte regulert forskjellig. Enkelte grupper er regulert uten overregulering, dette er mulig i stabile fartøygrupper der alle fisker sine individuelle fartøykvoter. Andre grupper er nødvendig å regulere med høy overregulering for å sikre at gruppen fisker gruppekvoten sin. Dette er fartøygrupper som består av mange fartøy med stor variasjon i årlig deltagelse, grad av kvoteutnyttelse, samt er sårbar for vær- og fangstforhold. Det vil ikke være mulig å innføre kvotefleksibilitet over årsskiftet i slike fartøygrupper, dette på grunn av at summen av alle maksimalkvotene vil være større enn gruppekvoten. I tillegg må antall rettigheter i fartøygrupper regulert med kvotefleksibilitet være stabile, slik at ikke nye fartøyrettigheter kommer til i løpet av året. Nye rettigheter vil innebære at man får en overregulering i fisket.

5 **TEKNISKE LØSNINGER**

Kvotefleksibilitet på totalkvote- og gruppenivå vil kunne gjennomføres med de tekniske løsningene Fiskeridirektoratet har per i dag. Kvotefleksibilitet på fartøynivå vil kreve gode og effektive tekniske løsninger for individuell kvoteavregning og kvotekontroll. Dette må utvikles av Fiskeridirektoratet i samarbeid med de ulike fiskesalgslagene.

6 **KONKLUSJON**

Fiskeridirektøren er enig med næringen om at refordelingsspørsmål binder opp mye tid og ressurser både hos myndigheter, næringens organisasjoner og fiskerne og at det har vært formålstjenlig å utarbeide modeller som kan forenkle reguleringen mot årets slutt.

Siden de viktigste fiskeriene foregår på bestander Norge forvalter i samarbeid med andre land, vil en fleksibilitet mellom år måtte nedfelles i kvoteavtalene. Innføring av kvotefleksibilitet vil kreve at man har et etablert internasjonalt regime med transparente systemer for kvoteavregning. Det vil være risikabelt å inngå en fleksibilitetsordning med land som ikke har et kontrollregime med god oversikt over uttaket av bestanden.

Kvotefleksibilitet over årsskiftet kan nasjonalt innføres på tre nivå; totalkvotenivå, gruppekvotenivå og fartøynivå. I første omgang kan det være hensiktsmessig å innføre kvotefleksibilitet på total- og gruppenivå. Dette vil medføre en bedre avvikling av fisket, stabilitet og forutsigbarhet for den enkelte næringsutøver. Dersom det oppstår alvorlig svikt i forutsetningene for fisket, som i verste fall kan føre til overskridelse av avtalt overføringssmulighet, vil det være behov for justeringer i fisket.

I en kvotefleksibilitetsdebatt bør man ta opp spørsmålet om man ønsker å innføre fleksibilitet på fartøynivå. Dette vil være en hensiktsmessig ordning for det enkelte fartøy. Innføring av kvotefleksibilitet på fartøynivå forutsetter ingen overregulering innen gruppen. Det kan heller ikke foretas overføring av kvoter mellom ulike fartøygrupper. De marginale overreguleringene som finnes per i dag må fjernes.

En eventuell innføring av kvotefleksibilitet over årsskiftet er en omfattende prosess som krever gjennomtenkte opplegg med kartlegging av de ulike momentene. Fiskeridirektøren vil derfor be om innspill fra Reguleringsmøtet om ulike modeller som kan bearbeides videre slik at Norge eventuelt kan ta opp temaet vedrørende kvotefleksibilitet for norsk vårgytende sild og eventuelt en mer utvidet kvotefleksibilitet for kolmule i høstens kvoteforhandlinger med andre land.

Sei nord for 62°N er også et fiskeri hvor en eventuelt kan vurdere kvotefleksibilitet.

Fiskeridirektøren vil be Reguleringsmøtet om innspill i forbindelse med en eventuell innføring av kvotefleksibilitet over årsskiftet for artene norsk vårgytende sild, kolmule og sei.