

PRINSIPPER FOR REFORDELING AV KVOTER

1. INNLEDNING

Opprinnelig skjedde fisket med grunnlag i allemannsretten. Vi høstet av fellesskapets ressurs uten at det var satt noen kvantumsbegrensning. Da mer teknologi etter hvert ble tilgjengelig begynte en å nærme seg fiskebestandens bæreevne og for å hindre en overbeskatning har fisket blitt gradvis lukket og i dag er fisket for nesten alle kommersielle arter regulert med et største tillatte kvantum per deltakende fartøy. Det foreligger en særskilt høstingsadgang for 'eier med fartøy'.

I adgangsbegrensede fiskerier tildeler myndighetene fiskerne innenfor en gruppe andeler av gruppeknoten. Disse offentlig tilkjente andelene oppfattes i varierende grad som private. I næringen er det en forventning om at myndighetene skal regulere fisket slik at disse andelene gir en størst mulig økonomisk gevinst for fiskeren ved utøvelsen av fisket og for landindustrien slik at denne får en størst mulig verdiskaping av den fisken som landes. I hvor sterk grad aktørene oppfatter ressursen som privatisert avhenger av hvilken posisjon en har eller hvordan man har kommet til denne posisjonen. I mars 2003 ble havressurslovutvalget nedsatt ved kongelig resolusjon. Den 9. juni 2005 avga utvalget utkast til ny lov om forvaltning av viltlevende marine ressurser, Havressursloven (NOU 2005:10). NOU-en er en offentlig utredning og ikke Fiskeri- og kystdepartementets forslag. Det er viktig å understreke dette forbehold. I utredningen er det framsatt et forslag om å lovfeste statlig eiendomsrett til de viltlevende marine ressurser, unntatt de som vokser på privat grunn samt at inndratt fangst er Havressursfondets eiendom.

I de forskjellige fiskeriene har en ulike reguleringsbehov avhengig av hvilken fangstteknologi som benyttes, hvor tilgjengelig fisken er for fisker og hvilke sesongmessig svingninger en har. Vær og tilgjengelighet samt bestandens størrelse og årsklassesammensetning gjør at en kan få svingninger i reguleringsbehovet fra ett år til ett annet år selv innenfor samme fartøygruppe. Det har videre vært en teknologisk utvikling ikke minst i fiskeletingsutstyr som gjør fiskeren mer effektiv i sin fangstutøvelse nå i forhold til for bare få år siden. Samlet sett stiller dette større krav til reguleringenens utforming i dag i forhold til tidligere.

Jo mer sikker en kvote oppfattes jo større forventning har fiskeren til å kunne få fiske opp hele kvoten på den måten fiskeren finner hensiktsmessig. Landindustrien har en forventning til at myndighetene regulerer fisket slik at industrien får landinger av høy kvalitet på tidspunkt som landindustrien ønsker. Dette kan skape motstridende interesser mellom industri og fisker og skape ulike forventninger til myndighetenes utforming av reguleringsopplegget. Mens fisker ønsker frihet til å kunne fiske tilgjengelig kvote på tidspunkt hvor fisken er mest tilgjengelig og kostnadene ved å drive fangst er lavest, ønsker industrien å være leveringsdyktig på de tidspunkt da markedet er villig til å betale høyest pris for varene landindustrien produserer.

Svingningene fra ett år til et annet år gir som nevnt over store utfordringer til reguleringsopplegget. Ofte viser det seg at man i løpet av året må foreta justeringer. Flåtestrukturen i det aktuelle fiskeriet avgjør hvilke kvotetype en ser det hensiktsmessig å bruke. I et maksimalkvoteregulert fiskeri vil det være forholdsvis enkelt å foreta justeringer

slik som stopp i fisket eller refordelinger i form av økte maksimalkvoter. I fartøykvoteregulerte fiskerier må myndigheten være mer forsiktig i utgangspunktet for å sikre den garantien som ligger i fartøykvotebegrepet. Det vil derfor kunne oppstå behov for refordelinger. De erfaringene vi har hatt de senere årene gjør at vi ser det som hensiktsmessig å beskrive og å finne fram til omforente retningslinjer for når og hvordan refordelinger bør skje i de ulike fiskeriene.

I ulike sammenhenger og fora har problemstillinger knyttet til når og hvordan refordelinger bør skje vært drøftet og ulike løsningsforslag har vært foreslått. Dette har vært forslag som kvotebank, kvotefleksibilitet over årsskiftet, omfordelinger mellom fartøygrupper og refordelingsdatoer. En tar ikke sikte på å komme inn på alle problemene knyttet til refordelinger her, men en ønsker å rette søkelyset mot en del konkrete problemstillinger som næringen relativt nylig har stått overfor i forbindelse med den praktiske gjennomføringen av de ulike fiskeriene. Innspill som Fiskeridirektoratet har mottatt den senere tid er vedlagt saken. Dette er innspill fra Fiskebåtredernes Forbund og Norges Sildesalgslag. En har i gjennomgangen av de ulike reguleringsmodellene og virkemidlene i forbindelse med refordeling, forsøkt å kommentere problemstillinger og løsningsforslag i innspillene.

2. ULIKE REGULERINGSMODELLER I DE NORSKE FISKERIENE

2.1. Rettsgrunnlaget

Med hjemmel i saltvannsfiskelovens § 4 kan det fastsettes totalkvote og gruppekvoter i de enkelte fiskerier. Dersom det er fastsatt maksimalt fangstkvantum for en bestemt bestand, kan departementet med hjemmel i saltvannsfiskelovens § 5 gi forskrift om ”kvoter for de deltakende fartøyer”. Slike kvoter fastsettes i alminnelighet for ”bestemte tidsrom”, som regel for reguleringsåret.

Reguleringsmøtet(-rådet) har en viktig funksjon i forhold til å fordele total- eller gruppekvoten på fartøy og tilrå kvote for deltakende fartøy med hjemmel i saltvannsfiskelovens § 5. Det fremgår av forarbeidene til saltvannsfiskelovens § 10 at rådsmøteordningen (tidligere ”Reguleringsutvalg”) anses som et forum velegnet for drøftelse av ”alle problemer knyttet til næringen”. Før det eventuelt fastsettes kvoter for deltakende fartøy, skal rådsrådets uttalelse innhentes. For øvrige reguleringsforslag kan Fiskeri- og kystdepartementet avgjøre om disse skal forelegges rådsrådet.

Det følger av alminnelige rettsprinsipper at dersom en skal begrense et gode, og refordeling i ren form kan være en slik begrensning, må de alminnelige hensyn til forutsigelighet mv. være ivarettatt. Når det er fastsatt kvote for deltakende fartøy for et bestemt tidsrom, etter rådsrådet med næringen, har eier med fartøy en høstingsadgang som i utgangspunktet står ved lag hele det fastsatte tidsrommet. Dersom det skal settes begrensninger eller betingelser til den kvoten som er fastsatt, bør disse være drøftet med næringen i møtet. De vil som hovedregel være nedfelt i reguleringsforskriften. Fiskeridirektoratet vil i utkast til forskrift ha foreslått en regel om refordeling.

Rettslig sett behøver en ikke sette særlig strenge krav til detaljnivå når det gjelder hjemmel for refordeling. Likevel vil en ofte finne føringer i forskriften om hva det gis fullmakt til. Avhenging av drøftelsen i reguleringsmøtet kan fullmakten ha detaljer om første/siste dato for refordeling o.a . Andre ganger vil det følge av referat fra Reguleringsrådet og forarbeidene til refordelingfullmakten at det er behov for fleksibilitet, men at fullmakten skal benyttes etter samråd med næringen. Selv om det ikke skulle være en særskilt refordelingsfullmakt i reguleringsforskriften, vil Fiskeridirektoratet i de årlige reguleringsforskrifter ha en generell fullmakt til å fastsette de bestemmelser som er nødvendige for å sikre en hensiktsmessig avvikling av fisket. Det kan altså tenkes særtilfeller, ut fra force majeure- og tilsvarende nødbetraktninger, som tilsier strakstiltak.

2.2. Bakgrunn

Hovedmålsetningen for de nasjonale reguleringene er at Norge skal ha bærekraftige marine næringer med høyest mulig samlet verdiskaping, god lønnsomhet og internasjonal konkurransekraft i hele verdikjeden. Norge har videre gjennom internasjonale avtaler forpliktet seg overfor de nasjonene vi deler bestander med. Kvoteartvalene setter et tak på det totale uttaket ved at Norge forhandler seg frem til en total nasjonal kvote, som er den totale mengden av et gitt fiskeslag som er tilgjengelig for norske fiskere. En legger til grunn at de nasjonale reguleringene utformes slik at tilgjengelige kvoter blir tatt, samtidig som en overholder de internasjonale forpliktelsene overfor andre nasjoner.

I de fleste fiskerier er alle deltagende fartøy regulerte med individuelle kvoter. De individuelle kvotene kan enten være overregulert, flatt regulert eller underregulerte. Med overregulerte kvoter mener en at summen av de individuelle kvotene er større enn gruppeknoten. Tilsvarende er summen av de individuelle fartøykvotene lavere enn gruppeknoten dersom kvotene er underregulert. Dersom summen av de individuelle kvotene tilsvarer gruppeknoten, er kvotene flatt regulerte.

2.2.1. Fartøykvoter

Fartøykvoter innebærer at fartøyene gis kvoter som er garanterte. Fartøykvotene kan være svakt overregulerte, flatt regulert eller underregulerte. Når fartøygruppen består av en relativt stabil fartøymasse som en erfaringsmessig vet utnytter de tildelte kvotene, nyttes ofte fartøykvoter med tilnærmet flat regulering. Dersom man har erfaring for at fartøykvotene overfiskes benyttes underregulerte fartøykvoter. Dette er en fremgangsmåte som nyttes i de pelagiske fiskeriene for å hindre at gruppeknoten overfiskes. Dersom en tildelte fartøykvoter hvor summen av alle de individuelle kvotene var lik gruppeknoten, dvs. flat regulering, ville det være et stort potensial for overfiske av gruppeknoten i de pelagiske fiskerier. Dette har bakgrunn i det pelagiske fiskeriets natur. Når et fartøy skal ta den siste fangsten for å fylle opp kvoten, kan det være vanskelig å estimere hvor mye fisk et kast vil gi. Dette gjør at en lett kan få overfiske på den individuelle kvoten på den siste turen. For å ta hensyn til dette underreguleres gruppeknoten, slik at et overfiske av de individuelle kvotene ikke fører til et overfiske av gruppeknoten.

I enkelte fartøykvoteregulerte fiskeri er det behov for å overregulere de individuelle kvotene for å sikre at gruppeknoten blir tatt i løpet av reguleringsåret. Med overregulerte fartøykvoter er fartøykvoten også garantert og ansvaret for et eventuelt overfiske av gruppeknoten ligger

hos Fiskeridirektoratet. Ved dette reguleringsopplegget vil en fra årets begynnelse være mer forsiktig når en fastsetter fartøykvoter enn det en kanskje ville vært dersom en hadde større fleksibilitet med hensyn til å endre reguleringsopplegget underveis.

2.2.2. Maksimalkvoter

Maksimalkvoter er ikke garanterte kvoter. Summen av de individuelle kvotene overstiger ofte gruppekvoten mye. De maksimalkvoteregulerte fiskeriene blir tett fulgt opp av Fiskeridirektoratet og fisket stoppes når gruppekvoten er beregnet oppfisket. Gruppekvoten beregnes oppfisket blant annet på bakgrunn av fangstrapporteringer, værmeldinger, fisketakten hittil i år og hvor mange fartøy en forventer fortsatt kan delta i fiskeriet. Da en ikke har fullstendig informasjon om alle faktorene som påvirker fiskeriet og fangsten, vil det være svært vanskelig, om ikke umulig å stoppe fisket nøyaktig på gruppekvoten.

Uavhengig av om fiskeriet reguleres med fartøykvoter eller maksimalkvoter vil en oppleve at det enten gjenstår noe av gruppekvoten eller at den er overfisket. Målet med reguleringene bør på bakgrunn av dette være å treffe gruppekvoten så nært som praktisk mulig når en har en effektiv og hensiktsmessig forvaltning av ressursene, samtidig som en fokuserer på at totalkvoten ikke overfiskes.

2.3. Ulike reguleringsopplegg

En har i de senere år i stadig større grad benyttet fartøykvoter. Fartøykvoteregulering vil kunne gi ro i fisket og mulighet for en hensiktsmessig driftsplanlegging for alle deltagende fartøy. På denne måten kan fiske gjennomføres på en kostnadseffektiv måte samtidig som fartøyene har tilstrekkelig ro til å sikre best mulig kvalitet på fisken og således oppnå høyest mulig pris. En unngår da også den høye fisketakten som kommer mot slutten av et fiskeri som er maksimalkvoteregulert, og dermed unngår en lang ventetid ved anleggene som igjen kan føre til at kvaliteten på fisken forringes. For fisker vil dette totalt sett innebære større lønnsomhet per kilo fisk. Også landsiden vil normalt være tjent med fartøykvoter, da sesongen forlenges slik at markedet kan bli forsynt med fisk over en lengre tidsperiode. På bakgrunn av de mange positive effektene fartøykvoter har, bør en på sikt ha som mål å regulere en størst mulig grad av fartøygruppene med fartøykvoter. En eventuell videreføring av strukturvoteordning i en eller annen form vil trolig forutsette bruk av fartøykvoter som reguleringsmekanisme.

I de fleste fiskeriene har en de senere år hatt en reduksjon i graden av overreguleringen. Maksimalkvoter med stor grad av overregulering gir et kappfiske som bidrar til høy usikkerhet for fiskerne. Fangstfordelingen internt i fartøygruppen bestemmes til en viss grad av det enkelte fartøyets effektivitet.

Hvilke reguleringsmodeller som benyttes i de ulike fiskeriene, vil blant annet avhenge av flåtestruktur, fangstteknologi, behovet for å overholde internasjonale avtaler, sesongvariasjoner og landindustriens behov. Det finnes ingen universell løsning, og ulike modeller vil være hensiktsmessig i ulike tilfeller. Grupper som består av en relativt stabil fartøymasse som en erfaringsmessig vet utnytter kvotene reguleres stort sett med fartøykvoter. I pelagiske fiskeri er disse fartøykvotene stort sett underregulert, mens de innenfor bunnfisk er flatt regulert eller svakt overregulert.

I enkelte fartøygrupper med fartøykvoter vil det være behov for en viss overregulering for å sikre at gruppekvoten blir fisket opp. Denne overreguleringen vil mest sannsynlig måtte variere fra år til år, blant annet avhengig av tilgjengelighet.

I noen kystfartøygrupper er det stor variasjon i hvor mange fartøy som deltar hvert år og stor variasjon i hvor stor andel av kvoten som det enkelte fartøy utnytter. Samtidig er enkelte sesongpregete fiskeri preget av svært korte sesonger hvor en kan oppleve store variasjoner i tilgjengelighet og værforhold. I disse tilfellene har en for å sikre at gruppekvoten blir tatt funnet det hensiktsmessig å overregulere gruppekvotene og fastsette maksimalkvoter.

Vedlegg 1 gir en oversikt over hvilke reguleringsmodeller som benyttes i de ulike fiskerier og fartøygrupper i 2006.

2.4. Virkemidler for å legge til rette for at gruppekvoten skal bli oppfisket

I løpet av året kan en få behov for å justere reguleringsopplegget som ble fastsatt ved årets begynnelse for å få avvirket fiskeriene på en hensiktsmessig måte og for å legge til rette for at gruppekvoten skal bli oppfisket. Hvilke muligheter en har for å justere reguleringsopplegget i en fartøygruppe, avhenger av hvilken reguleringsmodell en har valgt for gjeldende fartøygruppe.

Et virkemiddel når en ønsker å refordle innen en reguleringsgruppe er å endre kvoteenheten. Fremgangsmåten avhenger av om fartøygruppen er regulert med fartøykvoter eller maksimalkvoter. Dette er fordi de ulike modellene har ulik grad av garanti. Dersom fartøyene er regulert med fartøykvoter ut året, vil den opprinnelige kvoteenheten være garantert ut året. Når kvoteenheten økes kan tilleggskvoten tildeles i form av en økning i fartøykvoten eller som en maksimalkvote. Tildeles tillegget som en fartøykvote, vil den nye og høyere fartøykvoten være garantert ut året.

Dersom tilleggskvoten tildeles i form av en maksimalkvote, vil det kun være den opprinnelige fartøykvoten som er garantert. Fisket på tilleggskvoten kan først starte når fartøyet har fisket opp fartøykvoten. Ved en eventuell stopp i fisket, vil fartøyene uavhengig av stoppen kunne fortsette å fiske innenfor den opprinnelige kvoteenheten. Denne reguleringsmodellen krever at en tar høyde for det forventede kvantum som vil fiskes innenfor garantien ved en eventuell stopp i fisket. På grunn av garantien som ligger i bunn vil en også måtte være mer forsiktig når tillegget deles ut.

Fartøykvoteregulerte fiskerier kan ha en kvoteskjæringsdato. Med kvoteskjæringsdato mener en her en dato, hvor en etter denne datoen kan oppheve/justere fartøykvotene. Denne modellen lar en gi fiskerne fartøykvoter frem til en gitt dato. Frem til denne datoen kan fiskerne få ro og kan planlegge fisket slik at de kan oppnå høyest mulig verdiskapning. Etter kvoteskjæringsdatoen har myndighetene muligheten til å endre reguleringsopplegget dersom det skulle vise seg å være behov for det, også ved å oppheve fartøykvotene. Dette reguleringsopplegget øker handlingsrommet. Fiskerne får ro i fisket samtidig som en mot slutten av sesongen har muligheten til å justere opplegget. På denne måten sikrer en at fiskerne får anledning til å fiske hele gruppekvoten uten risiko for et stort overfiske av gruppekvoten.

I maksimalkvoteregulerte fiskerier er den opprinnelige kvoten ikke garantert. En økning i kvoteenheten innebærer at alle fartøyene får en høyere maksimalkvote. En stopp i fisket vil gjelde alle fartøy som fisker på vedkommende gruppekvote, uavhengig av hvor mye fartøyet har fisket før stopptidspunktet. Denne reguleringsmodellen er enklere å administrere, da alle fartøyene må stoppe fisket og det er ikke behov for å estimere et tillegg som vil bli fisket etter stopptidspunktet.

Et annet virkemiddel når en skal refordele er å oppheve kvotene, dvs. fritt fiske. Dersom kvotene i utgangspunktet var gitt som maksimalkvoter vil det være uproblematisk å eventuelt stoppe fisket. Dersom kvotene i utgangspunktet var fartøykvoter vil en stopp i det frie fisket tilsvare en stopp i alt fiske som er ut over den opprinnelige garanterte fartøykvoten.

Dersom gjenstående kvantum er så lite at det ikke vil være hensiktsmessig å fordele dette på alle fartøyene som inngår i fartøygruppen, foretar en gjerne en loddrekning slik at noen få fartøy får tilgang til å fiske restkvantumet. Ordningen administreres ved at Fiskeridirektoratet foretar en loddrekning blant alle fartøyene i fartøygruppen, og setter opp en prioriteringsliste. Fartøyene som først blir trukket ut, blir tilbudt en kvote på toppen av den opprinnelige kvoten til fartøyet. Dersom tilbudet avslås, vil neste fartøy på trekningslisten få tilbudet.

I enkelte fiskerier er det eller har vært en refordelingsdato. Med refordelingsdato mener en her den datoen en tidligst eller senest kan gå inn å endre kvoteenheten med det formål å fiske opp gruppekvoten. I bunnfisksektoren er det i dag ingen refordelingsdato, men næringen har uttrykt ønske om en siste frist for refordeling. I pelagisk sektor har en innenfor enkelte fiskerier en første dato for refordeling. Refordeling kan da som hovedregel ikke skje før denne datoen.

En modell som har som mål å redusere behovet for refordeling er kvotefleksibilitet over årsskiftet. En slik fleksibilitet mellom kvoteår vil reise en del spørsmål knyttet til kontroll av overholdelsen av de tildelte kvoter. Siden de viktigste fiskeriene foregår på bestander vi forvalter i samarbeid med andre land, vil en fleksibilitet mellom år måtte nedfelles i avtalene med andre land. Dette vil være en krevende prosess og en anser det derfor foreløpig ikke som formålstjenelig å gå inn for en fleksibilitet mellom år på bestander vi deler med andre land. En utprøving av fleksibilitet mellom år synes således i første omgang å være mest aktuelt for bestander som ikke deles med andre land. I forhold til sei nord for 62°N som Norge forvalter alene har en allerede sett eksempler på at restkvote det ene året (2005) blir tatt hensyn til ved fastsettelse av totalkvote det neste året (2006) ved at denne blir høyere enn den ellers ville ha blitt.

En ordning med kvotebank på fartøynivå krever i utgangspunktet at vedkommende fiskeri/fartøygruppe er regulert med fartøykvoter uten noen form for overregulering. Ordningen egner seg ikke i fiskeri der det er lagt inn overregulering som i tillegg kan bli økt gjennom året for å sikre at gruppekvoten skal bli tatt.

En overføring av kvote fra ett år til det neste må ha en begrensning i tid f eks at kvotene som er overført til neste år må fiskes i løpet av årets første 2 måneder, dvs. at restkvotene må fiskes før en kan starte på de nye kvotene. I forhold til torskefisket vil dette i verste fall kunne bidra til enda større fangsttopper i første halvår, og mindre spredning av fangstene utover året slik landindustrien har uttrykt sterkt behov for.

3. RUTINER FOR Å HÅNDTERE RESTKVANTUM

Til tross for at reguleringsmodellene i de norske fiskeriene er tilpasset fiskets natur, er det ikke enkelt å treffe nøyaktig på gruppeknoten og totalkvoten. I fartøykvoteregulerte fiskeri som har vært tilnærmet flatt regulert, kan det ha deltatt flere eller færre fartøy enn forutsatt. I fartøykvoteregulerte pelagiske fiskeri som er underregulert, kan en ha satt av et for stort eller lite kvantum til individuelt overfiske, mens det i fartøykvoteregulerte fiskeri hvor fartøykvoten er overregulert, kan ha deltatt flere eller færre fartøy enn hva som var estimert. Strukturering i fartøygrupper vil også redusere den enkelte fartøygruppes uttak. Videre kan en i maksimalkvoteregulerte fiskeri ha stoppet fisket for tidlig eller for sent.

Fordi en ikke har fullstendig informasjon når reguleringsopplegget fastsettes og fordi forutsetningene en la til grunn ikke var eller bare delvis har vist seg å være riktige, vil det være vanskelig å treffe gruppeknoten på tonnet. Det vil enten gjenstå noe av gruppeknoten eller en vil ha et overfiske av gruppeknoten. Dersom det gjenstår noe av gruppeknoten, har en i avsnitt 2.3. gitt en oversikt over ulike virkemidler for å legge til rette for at gruppeknoten skal bli oppfisket.

I noen tilfeller kan en enten etter at opprinnelig reguleringsopplegg er gjennomført eller etter at det er foretatt refordeling(er) oppleve at det fremdeles gjenstår et restkvantum når sesongen nærmer seg slutten. Dette kan være et restkvantum som er relativt lite sammenlignet med totalkvoten og gruppeknoten. Det har i flere sammenhenger blitt reist spørsmål om når en skal refordele og når skal en ikke refordele et restkvantum.

Det har i tidligere år vært et stort press på myndighetene for at de med sin regulering skal treffe "inner-tier". I de tilfeller hvor det har gjenstått et restkvantum, har en opplevd et stort press for refordeling. Dette har også vært refordelinger av relativt små kvanta. Det kan synes som det fra næringens side ved avvikling av fiskeriene aksepteres at gruppeknoter og dermed totalkvoter overfiskes, men at en ikke kan akseptere at det gjenstår et restkvantum. Næringen er ikke på sikt tjent med å ha et reguleringsopplegg der det er allment godtatt at dersom en ikke kan treffe nøyaktig på gruppeknoten, er det et overfiske som er alternativet. Norge har gjennom internasjonale avtaler forpliktet seg til å overholde avtalt uttak i de ulike fiskeriene. Et overfiske på totalkvoten vil bety lavere kvoter i fremtiden som følge av en høyere fiske-dødelighet enn beregnet.

Det er viktig med forutsigbarhet i reguleringene, slik at flåten vet hva de har å forholde seg til. Spørsmålet om refordeling skaper usikkerhet blant fiskerne. De vet ikke sikkert om fisket kan avsluttes for året før alle total- og gruppeknoter er oppfisket. Dette fører til at det er vanskelig for reder å vite når mannskapet kan avslutte sesongen, samtidig som det er vanskelig å planlegge vedlikehold og reparasjoner. Dette fordi det på et tidspunkt når mannskap er reist hjem og/eller fartøyet er på verksted kan bli tilgjengelig en tilleggskvote. Denne usikkerheten kan omfatte store flåtegrupper, slik at kostnaden ved å vente på eventuelle refordelinger vil kunne være betydelige.

Refordeling genererer også administrative kostnader for myndigheter, faglag og salgslag. I tilfeller hvor restkvantumet er relativt lite kan det på bakgrunn av nevnte kostnader være mulig at det ville vært samfunnsøkonomisk lønnsomt å la restkvantumet stå igjen i havet.

Det vil være ønskelig dersom en kunne komme frem til omforente retningslinjer om når og innenfor hvilke kvanta refordeling skal skje.

4. OMFORDELING MELLOM FARTØYGRUPPER

I noen tilfeller kan en fartøygruppe av ulike årsaker få problemer med å ta sin tildelte gruppekvote og det kan derfor bli behov for å la fartøy som deltar i andre fartøygrupper få mulighet til å fiske på denne gruppekvoten. En ønsker derfor å belyse og få aksept i næringen for en del generelle prinsipper.

Dersom en fartøygruppe får problemer med å fiske opp gruppekvoten, er det vår oppfatning at en først må legge til rette for at gruppen skal kunne ta sitt gruppekvantum, dvs. at det må først innføres fritt fiske for gjeldende fartøygruppe.

Ved omfordeling mellom grupper har en hatt tilfeller der en lar grupper fiske utover sine gruppekvoter uten å endre forskriften ("lar det skli"). Fiskeridirektøren mener dette er en hensiktsmessig fremgangsmåte. Det man må ta stilling til er hvilke(n) gruppe(r) som skal tilgodeses dersom en gruppe ikke er i stand til å fiske sin gruppekvote.

Hovedskillet når en skal omfordele mellom fartøygrupper går mellom hav og kyst. I det legger en at restkvantum innen havfiskeflåten blir omfordelt i havflåten, mens restkvantum i kystfartøygruppen blir fordelt innad i kystgruppen. Det er først når en ser at kystfartøyene ikke klarer å ta kvoten selv at havfiskeflåten kan melde sin interesse for gjenstående kvantum.

Fordelingen innad i kystflåten gjøres ved at en først tilgodeser tilliggende fartøygrupper i størrelse. Det er her nærliggende at mindre kystfartøy får muligheten før større kystfartøy. I for eksempel seifisket ser en det som naturlig at et eventuelt ufisket kvantum i konvensjonell gruppe først gjøres tilgjengelig for not før eventuelt trål får anledning. Et restkvantum i not stilles først til disposisjon for konvensjonelle redskap.

Ved omfordeling må en likevel ta hensyn til eventuelt overfiske på andre gruppekvoter. Dette for å unngå et overfiske av totalkvoten.

5. BRUK AV INNDRATTE MIDLER

Administrativ inndragning av fangst eller dens verdi utover et deltakende fartøys kvote tilfaller vedkommende salgsorganisasjon med hjemmel i saltvannsfiskelovens § 7 og kan benyttes til kontroll, pristilskudd eller frakttilskudd. For øvrig kan salgslagene nytte inndratte midler til andre formål når departementet gir tillatelse.

I pelagisk sektor opplever en at kvotene lett overfiske på grunn av vansker med å forutse hvor mye fisk et kast vil gi. Av denne grunn vil pelagiske fiskerier som sild og makrell underreguleres (differansen mellom utdelt kvantum og gruppekvoten skal dekke inn

fartøyenes individuelle overfiske på kvoten). Se vedlagte tabell for å få en oversikt over hvilke fartøygrupper i pelagisk sektor som er underregulert i 2006. Prisutjevningstilskudd gis i pelagiske fiskerier som kompensasjon for at de enkelte fartøy får lavere kvote enn totalkvoten gir adgang til. Blant annet hos salgsorganisasjonene har det derfor blitt ansett som rimelig at inndratte midler fra merfangst over kvote i pelagiske fiskerier blir tilbakeført til fisker gjennom prisjevningstilskudd i ettertid. Det er også et moment at en slik ordning bidrar til å redusere utkast av merfangst på siste tur (NOU 2005:10 "Lov om forvaltning av viltlevende marine ressurser").

En modell hvor fartøy som har igjen et mindre restkvantum kan slippe å fangste dette selv og i stedet få utbetalt verdien av restkvoten ved bruk av inndratte midler, kan være et virkemiddel som kan bidra til å redusere gjennomsnittlig individuelt overfiske. En viser i denne forbindelse til NOU 2005:10 hvor bruk av administrativt inndratte midler diskuteres. Utvalget foreslår å gå bort i fra begrepet administrativ inndragning og foreslår en bestemmelse om administrativ tilbakeføring av ulovlig fangst som har som formål å fordele ressurser til fellesskapets beste. Utvalget er videre av den oppfatning at "det mest ryddige i forhold til salgslagenes dobbeltrolle som offentlige myndigheter og interesseorganisasjon, er et system der tilbakeførte midler blir innbetalt til et sentralt fond – Havressursfondet, i stedet for å disponeres skjønnsmessig av vedkommende salgslag innenfor retningslinjer gitt av departementet, slik det gjøres i dag." Utvalget fremhever videre at de tilskudd og utbetalinger som gis for å hindre utkast er av avgjørende betydning for en god og forutberegnelig ressursforvaltning.

Fiskeri- og kystdepartementet sendte i august 2005 forslag til ny forskrift om inndragning og anvendelse av inndratte midler på høring. Den nye forskriften har en mer presis angivelse av minimum anvendelse til kontroll samt at det etableres en ny regel om at midler som ikke nyttes innen vedtaksåret eller de to påfølgende år overføres til Salgslagenes Samarbeidsråd for videre fordeling til kontroll i lagene. Forskriften er ikke vedtatt.

Fiskeridirektøren finner det ikke naturlig å gå i dialog om endringer av elementer i inndragningsinstituttet på et tidspunkt hvor arbeidet med Havressursloven pågår og Fiskeri- og kystdepartementet har sendt på høring forslag til ny forskrift om inndratte midler og bruk av inndratte midler.

6. OPPSUMMERING OG KONKLUSJON

En har valgt ulike reguleringsmodeller avhengig av egenskaper ved de enkelte fiskeri. Uavhengig av valg av reguleringsopplegg har en behov for virkemidler for å sikre hensiktsmessig avvikling i fiskeriene samt å legge til rette for at gruppekvoten skal bli oppfisket. På bakgrunn av de mange positive effektene fartøykvoter har, bør en på sikt ha som mål å regulere alle fartøygrupper der det er hensiktsmessig med fartøykvoter. I hvilke tilfeller fartøykvoteregulering er hensiktsmessig avhenger av sesongvariasjoner i fiskeriet, flåtestruktur og landindustriens behov.

Det kan være behov for å benytte forskjellige modeller i bunnfisk og pelagiske fiskerier, i kyst- og havfiske og mellom de ulike fartøygruppene. Bunnfisksektoren er regulert med fartøykvoter. I kystflåten innenfor bunnfisk har næringen etterspurt en siste dato for

refordeling. En siste dato for refordeling vil skape ro i fisket slik at fiskerne får avsluttet fisket og rekke hjem til jul.

Fiskeridirektøren foreslår at siste dato for refordeling innenfor kystflåtens fiske etter torsk, hyse og sei settes til 20. november, hvor refordeling vil være en tilleggskvote uten garanti.

I de pelagiske fiskeri kan en se ut i fra vedlagte tabell at fartøygruppene har ulike reguleringsopplegg. Noen grupper er maksimalkvoteregulerte, mens andre er fartøykvoteregulerte. I havfiskeflåten består fartøygruppene av en relativt stabil fartøymasse som en erfaringsmessig vet utnytter de tildelte kvotene og en har lang erfaring med å regulere med fartøykvoter. Da en i pelagisk sektor lett vil oppleve at kvoten overfiskes på grunn av vansker med å beregne hvor mye fisk et kast vil gi, underreguleres de individuelle fartøykvotene. Ved eventuelle restkvoter i disse fartøykvoteregulerte fiskeriene, har en virkemidler for å legge til rette for at gruppekvoten skal bli oppfisket. Virkemidlene avhenger av hva som er mest hensiktsmessig for den situasjonen en befinner seg i på det aktuelle tidspunktet og kan blant annet være økte fartøykvoter, tilleggskvoter i form av maksimalkvoter eller loddtrekning.

I de pelagiske kystfiskeriene har en de siste årene i flere fartøygrupper gått fra maksimalkvoter til fartøykvoter. Hvor mange fartøy som deltar og hvor stor andel av kvoten de utnytter vil avhenge av tilgjengelighet, værforhold og forhold knyttet til levering av fangsten. Det er derfor stor usikkerhet når en ved inngangen til et reguleringsår skal avgjøre om disse fartøykvotene skal være rimelig flatt regulert eller overreguleres. Når de individuelle kvotene er garanterte ønsker en å være føre-var og vil derfor ikke gå så hardt ut fra årets begynnelse. På bakgrunn av at en er svært usikker på om forutsetningene reguleringsopplegget er basert på holder, ser en at det ville være hensiktsmessig i forbindelse med avviklingen av en del fiskeri å ha en fartøykvote som gjelder fra 1. januar og til en kvoteskjæringsdato. Denne kvoteskjæringsdatoen bør være avhengig av sesongvariasjonen i det enkelte fiskeri. Med dette reguleringsopplegget økes handlingsrommet, noe som kan åpne for at en i enkelte tilfeller kan gå litt kraftigere ut når en fastsetter kvotefaktor ved årets begynnelse. Denne reguleringsmodellen er rasjonell og fornuftig og gir Fiskeridirektoratet nødvendig handlekraft for å sikre at gruppekvoten blir tatt og for å overholde internasjonale kvoteavtaler. I enkelte fiskerier kan imidlertid fartøykvoter med en refordeling i form av maksimalkvoter på toppen være hensiktsmessig dersom fartøygruppen er liten og fangsteffektiviteten er lav slik at det potensielle overfisket er lite.

Fiskeridirektøren foreslår at en innenfor pelagisk kyst gis anledning til å benytte kvoteskjæringsdato der dette måtte være hensiktsmessig.

I enkelte fiskerier kan det enten etter at opprinnelig reguleringsopplegg er gjennomført eller etter at det er foretatt refordeling(er) gjenstå et relativt lite restkvantum når fisket går mot slutten. Det kan vurderes om næringens og forvaltningens kostnader knyttet til refordeling av relativt små kvanta er så høye at inntekten ikke står i forhold. Det vil da være økonomisk forsvarlig og lønnsomt å la denne fisken stå igjen i havet. Det vil være hensiktsmessig for avviklingen i fiskeriene om en kunne komme frem til omforente retningslinjer som anga hovedregelen for når det kan aksepteres at noe står igjen i havet og innenfor hvilke kvanta refordeling skal skje.

Fiskeridirektøren vil foreslå at en som hovedregel ikke refordeler restkvanta som er mindre enn 1 prosent av gruppekvoten.

I noen tilfeller kan en fartøygruppe ha problemer med å fiske sin tildelte gruppekvote slik at det etter at en har lagt til rette for at gruppen skal kunne ta sitt kvantum ved å innføre fritt fiske, kan gjenstå et restkvantum. Dette restkvantumet kan gjøres tilgjengelig for andre fartøygrupper, for å sikre at gruppekvoten blir tatt. En ønsker med dette å få aksept i næringen for de generelle hovedprinsipper for omfordeling mellom fartøygrupper.

Fiskeridirektøren foreslår at en som hovedregel ved omfordeling først må ta hensyn til eventuelt overfiske på andre gruppekvoter for å unngå et overfiske av totalkvoten.

Fiskeridirektøren foreslår at hovedskillet deretter går mellom kyst og hav. Dette innebærer at et restkvantum i havflåten skal omfordeles i havflåten, mens et restkvantum i kystflåten skal omfordeles innen kystflåten. Det er først når en ser at kystflåten ikke klarer å fiske opp kvoten selv at havfiskeflåten kan melde sin interesse for gjenstående kvantum.

Videre gjøres omfordeling i hav- og kystflåten ved at en først tilgodeser tiliggende fartøygrupper i størrelse, og at fartøygrupper bestående av mindre fartøy får muligheten før fartøygrupper bestående av større fartøy.