

SAK 5/2015

INNFORING AV KVOTEFLEKSIBILITET MELLOM KVOTEÅR I TORSKEFISKERIENE NORD FOR 62°N

5.1 BAKGRUNN

På 44. sesjon i Den blandete norsk-russiske fiskerikommisjon ble det i den gjensidige fiskeritavtalen for 2015 åpnet opp for kvotefleksibilitet mellom kvoteår på inntil 10 % i fisket etter torsk og hyse fra og med 2015. Slik fleksibilitet vil kunne få virkning for reguleringsåret 2015. Overfor Russland gjelder fleksibiliteten den totale norske kvoten.

Fiskeridirektøren besluttet å etablere en arbeidsgruppe som skulle utarbeide forslag til implementering av kvotefleksibilitet mellom kvoteår i torskfiskeriene, samt se på konsekvenser for den nasjonale reguleringen av fisket etter torsk og hyse nord for 62°N. Arbeidsgruppens rapport var ferdigstilt 15. mai og ligger vedlagt.

5.2 SAMMENDRAG

Fiskeridirektøren foreslår å innføre kvotefleksibilitet mellom kvoteår i fisket etter sei nord for 62°N fra og med 2015.

Fiskeridirektøren anbefaler å innføre kvotefleksibilitet på gruppenivå i 2015, og ber reguleringsmøtet diskutere hvordan en fartøygruppes eventuelle overfiske og underfiske ut over 10 % skal bokføres det påfølgende år.

Fiskeridirektøren mener at kvotefleksibilitet mellom kvoteår ikke er det best egnede virkemiddelet for å oppnå målsettingen om å utjevne landingsmønsteret i fisket etter torsk og foreslår derfor å videreføre ferskfiskordningen.

Fiskeridirektøren ber reguleringsmøte diskutere hvorvidt det er rom for overregulerte garanterte kvoter i en modell med kvotefleksibilitet.

Fiskeridirektøren mener at det kan være hensiktsmessig å innføre kvotefleksibilitet i flere fartøygrupper på fartøynivå i fremtiden. Fiskeridirektøren fraråder en slik reguleringsmodell i torskfiskeriene før et nytt kvoteregister er ferdigstilt i Fiskeridirektoratet.

5.3 KVOTEFLEKSIBILITET I FISKET ETTER SEI NORD FOR 62°N

Fiskeridirektøren anbefaler i likhet med arbeidsgruppen, å innføre kvotefleksibilitet mellom ulike kvoteår også i fisket etter sei etter samme modell som for torsk og hyse. Dette med bakgrunn i at fiskerireguleringene og praktisk gjennomføring av fisket etter de tre

fiskeslagene har mange fellesnevner. Det vil derfor være en forenkling for næring og forvaltning dersom reguleringsregimene er harmoniserte der det er formålstjenlig.

Fiskeridirektøren tilrår at det innføres kvotefleksibilitet i fisket etter sei nord for 62°N etter samme modell som i fisket etter torsk og hyse nord for 62°N.

5.4 KVOTEFLEKSIBILITET PÅ GRUPPENIVÅ

Avtalen om kvotefleksibilitet med Russland åpner for muligheten til å overføre inntil 10 % av ubrukt kvote til påfølgende år. Det gis også adgang til å forskuttere inntil 10 % på neste års kvote. Alt fiske utover tildelt kvote skal i sin helhet trekkes fra kvoten det påfølgende år.

Som vist i rapport fra arbeidsgruppen punkt 4, kan kvotefleksibilitet innføres nasjonalt på ulike nivå. Det bør derfor kartlegges hvilken type kvotefleksibilitet som er mest hensiktsmessig innenfor de ulike fiskeriene. Fiskeridirektøren mener i likhet med arbeidsgruppen, at det er fornuftig å innføre kvotefleksibilitet i torskfiskeriene basert på de erfaringene næring og forvaltning har opparbeidet seg i årene med kvotefleksibilitet i de pelagiske fiskeriene. Det vil også være en fordel å harmonisere reguleringsmodeller med kvotefleksibilitet i de ulike fiskeriene i et forenklingsperspektiv der dette ansees for formålstjenlig.

Kvotefleksibilitet er fra og med 2015 innført på totalkvotenivå, og Norge står fritt til å utforme en nasjonal regulering innenfor rammen av den bilaterale avtalen med Russland. Fiskeridirektøren finner i likhet med arbeidsgruppen, at det i første omgang hensiktsmessig å innføre kvotefleksibilitet på gruppenivå. Med dette menes at eventuelt over- eller underfiske av den enkelte gruppekvote i 2015 tilsvarende skal belastes eller godskrives den enkelte gruppekvote i 2016. En ordning med kvotefleksibilitet bare på totalkvotenivå vil innebære risiko for omfordeling av kvantum mellom grupper med ulik kvoteutnyttelse. Dette innebærer at en fartøygruppe som ikke har overfisket gruppekvoten må være med på å bære overfiske til andre fartøygrupper. Det samme vil gjelde dersom en fartøygruppe ikke har fisket hele gruppekvoten sin og restkvoten fordeles på alle fartøygruppene. Fiskeridirektøren mener kvotefleksibiliteten bør utformes slik at den i størst mulig grad opprettholder den relative fordelingen mellom gruppene.

Det må utarbeides regler for overføring av kvote fra ett kvoteår til det annet, slik at ikke øvre grense i kvoteavtalen på 10 % overstiges. Summen av overfiske eller underfiske i alle fartøygrupper må ikke utgjøre mer enn avtalt prosent på totalkvoten.

Det må innenfor de ulike fiskeriene defineres hva som er en fartøygruppe. Fiskeridirektøren anbefaler å legge arbeidsgruppens forslag til grunn med hensyn til hvilket nivå kvotefleksibiliteten skal gjelde.

Fiskeridirektøren foreslår at det skal benyttes kvotefleksibilitet mellom kvoteår på følgende fartøygrupper:

- Trålgruppen
- Konvensjonelle havfiskefartøy
- Seinotgruppen
- Lukket kystgruppe under 11 meter hjemmelslengde
- Lukket kystgruppe mellom 11 og 15 meter hjemmelslengde
- Lukket kystgruppe mellom 15 og 21 meter hjemmelslengde
- Lukket kystgruppe over 21 meter hjemmelslengde
- Ferskfiskordning torsk felles for hele lukket kystgruppe (under-/overfiske tilfaller hele lukket kystgruppe)
- Bifangstavsetning hyse under 15 meter hjemmelslengde (under-/overfiske tilfaller lukket kystgruppe under 15 meter hjemmelslengde)
- Åpen kystgruppe (inklusive ferskfiskordning)

Et eventuelt over- eller underfiske på disse gruppekvoteene går til fratrekk eller påplussing på gruppekvoteen det påfølgende år.

Fiskeridirektøren foreslår at det ikke skal benyttes kvotefleksibilitet mellom kvoteår på avsetninger og kvoteordninger som er avledet av ordinær næringsvirksomhet, for eksempel forskning-, lærling- og undervisningskvoter o.l. Et eventuelt over- eller underfiske på disse avsetningene går til fratrekk eller påplussing på totalkvoten det påfølgende år.

Fiskeridirektøren mener det må lages «kjøreregler» med hensyn til hvor over- eller underfiske av gruppekvoteer ut over 10 % skal bokføres. Dersom alt over- eller underfiske salderes mot neste år totalkvote, vil dette påvirke fordelingen mellom fartøygruppene. Hvis alt over- eller underfiske salderes mot neste års gruppekvoteer, vil derimot ikke fordelingen mellom fartøygruppene påvirkes.

Det har utviklet seg en praksis i en del fiskerier der myndighetene har latt enkelte fartøygrupper få «skli» på andre fartøygruppers gruppekvoteer i samråd med fiskerinæringen. Det har også utviklet seg en «arvefølge» mellom flåtegrupper. Hensikten med disse løsningene har vært å legge til rette for at totalkvoten skulle tas i løpet av kvoteåret. Arbeidsgruppen viser til at ved innføring av kvotefleksibilitet på gruppenivå, blir behovet for å «skli» mellom gruppekvoteer mindre da en fartøygruppes over- eller underfiske salderes mot neste års gruppekvote. Men dersom kvantumet som blir overført mellom gruppene utgjør mer enn 10 %, må det tas stilling til hvordan dette skal bokføres. Vi har et konkret eksempel allerede for 2015 der konvensjonelle havfiskefartøy har overfisket gruppekvoteen med 20 %. Fiskeridirektøren anser det for rimelig at alt kvantum fisket ut over en fartøygruppes gruppekvote går til fratrekk på fartøygruppens gruppekvote det påfølgende år.

Fiskeridirektøren foreslår at ethvert kvantum fisket ut over vedkommende fartøygruppes gruppekvote, skal gå til fratrekk på fartøygruppens gruppekvote det påfølgende år.

I enkelte fartøygrupper gjenstår mer enn 10 % av årets gruppekvote. Eksempel på dette er åpen kystgruppes fiske etter hyse i 2014, der det gjenstod 47 % av gruppeknoten ved årsskiftet. Dersom det tillates overføring på mer enn 10 % av en fartøygruppes gruppekvote fra det ene kvoteåret til det annet, kan det oppstå en situasjon der enkelte fartøygrupper «akkumulerer» mye kvote over flere år. For å sikre en best mulig samlet utnyttelse av kvotene, bør den enkelte fartøygruppe ikke kunne overføre mer enn 10 % av gruppeknoten til det påfølgende kvoteår.

Fiskeridirektøren foreslår at dersom det gjenstår mer enn 10 % av en fartøygruppes restkvote, skal den overskytende kvoten refordelles til alle fartøygrupper etter etablerte fordelingsnøkler det påfølgende år.

5.5 UTJEVNING AV LANDINGSMØNSTER

Arbeidsgruppen konkluderer med at innføring av kvotefleksibilitet mellom kvoteår ikke er det best egnede virkemiddelet for å utjevne landingsmønsteret i fisket etter torsk. Det blir argumentert med at andre virkemiddel med innslag av periodisering og bonuselement for fartøy som sparer kvoter til et høstfiske innenfor det enkelte kvoteår, som for eksempel ferskfiskordningen, vil være mer treffsikkert og målrettet. Fiskeridirektøren er enig med arbeidsgruppen og viser til at det kan tenkes reguleringsmodeller med kvotefleksibilitet som detaljstyrer fiskeflåten slik at forskuttet eller forskjøvet kvantum «øremerkes» til deler av kvoteåret for å utjevne landingsmønsteret i fisket etter torsk. Fiskeridirektøren fraråder slike reguleringsmodeller da de kompliserer reguleringene og kvotekontrollen unødvendig både for næring og forvaltning. Fiskeridirektøren er av den oppfatning at allerede eksisterende reguleringer som forskyver torskefisket innenfor det enkelte kvoteår er like effektivt, enklere og mer målrettet.

Arbeidsgruppen viser til at ferskfiskordningen i de senere årene har vært det mest effektive virkemiddelet med sikte på å forskyve noe av kystflåtens fangst av torsk over til andre halvår. Ordningen har også stimulert til ferske leveranser av hyse, sei og andre arter til landindustrien i ellers rolige perioder. Ferskfiskordningen har et bonuselement som stimulerer til å fiske egen torskekvote utenom toppsesongen i kombinasjon med andre arter, mens man i en modell kvotefleksibilitet låner eller sparer kvote hos seg selv. Fiskeridirektøren mener at ferskfiskordningen i en eller annen form bør bestå, gitt målsettingen om å stimulere til ferske fangster i andre halvår og så lenge kvotefleksibiliteten bare er flyttet ned på gruppenivå. Fiskeridirektøren mener at behovet for og utformingen av ferskfiskordningen må vurderes på ny ved eventuell innføring av kvotefleksibilitet på fartøynivå i kystflåten.

Fiskeridirektøren er bekymret for at et større kystnært fiske etter torsk i andre halvår vil gå på bekostning av gjenoppbygging av kysttorskbestanden. Fiskeridirektøren viser til at en

bærekraftig fangst av kysttorsk aldri kan utgjøre mer enn anslagsvis 5 % av totalfangsten av torsk nord for 62°N. En strategi der en søker å vri noe særlig mer av beskatningen over mot kystnære fangster av fersk torsk i annet halvår, er med andre ord verken samfunnsøkonomisk fornuftig eller økologisk bærekraftig.

5.6 KVOTEFLEKSIBILITET OG OVERREGULERING

Fiskeridirektøren viser til at arbeidsgruppen har ulik oppfatning med hensyn til bruk av overregulerte garanterte kvoter i en modell med kvotefleksibilitet. Noen av arbeidsgruppens medlemmer mener at ordningen med overregulerte garanterte kvoter kan videreføres selv om overreguleringen av de garanterte kvotene overstiger de 10 % som de enkelte reguleringsgruppene kan forskuttere eller forskyve mellom kvoteårene.

Det er et etablert prinsipp i pelagiske fiskerier etter innføring av kvotefleksibilitet mellom kvoteår, at all overregulering gis som maksimalkvoter. Det kan argumenteres for at dette prinsippet også bør innføres i torskefiskeriene. Selv om erfaring tilsier at overreguleringen i de minste fartøygruppene bør ligge høyt i torskefiskeriene, viser også erfaring de siste årene at den minste kystflåten kan være svært fangsteffektiv dersom vær, tilgjengelighet og markedssituasjonen er god. Norsk totalkvote er overfisket enkelte år som følge av myndighetene ikke har hatt anledning til å stoppe fisket i kystflåten i tide som følge av overregulerte garanterte kvoter. Vi har erfart at gruppekvoteene er overfisket med langt mer enn 10 %. Dersom et eventuelt overfiske av totalkvoten skal holdes innenfor 10 %, innebærer et fiske ut over 10 % i enkelte fartøygrupper at andre fartøygrupper ikke kan utnytte en 10 % kvotefleksibilitet fullt ut.

Fiskeridirektøren ber om innspill på spørsmålet om overregulering av garanterte kvoter i en reguleringsmodell med kvotefleksibilitet.

5.7 KVOTEFLEKSIBILITET PÅ LENGRE SIKT

Fiskeridirektøren er enig med arbeidsgruppen i at det er hensiktsmessig å innføre kvotefleksibilitet på fartøynivå i en del fartøygrupper når reguleringsregimene og de tekniske forutsetningene ligger til rette for en slik reguleringsmodell. Kvotefleksibilitet kan være et positivt tiltak for fiskerinæringen, og på sikt kan slik fleksibilitet også gjøre oppfølgingen av de årlige fiskerireguleringene enklere. Kvotefleksibilitet på fartøynivå gjør det mindre risikopreget for fartøy å spare kvote til andre halvår, og åpner for fleksibilitet på siste tur slik at en kan unngå inndragning ved overfiske av kvoten.

Fiskeridirektoratet har startet arbeidet med å utvikle nye registre for å håndtere kvoter, fangst, fiskefartøy mv, jf. punkt 9 i arbeidsgrupperapport. Fiskeridirektøren mener at det er en helt nødvendig forutsetning at et nytt kvoteregister i Fiskeridirektoratet ferdigstilles før det innføres kvotefleksibilitet på fartøynivå i torskefiskeriene.

Fiskeridirektøren anbefaler i likhet med arbeidsgruppen, en stegvis innføring av kvotefleksibilitet på fartøynivå der det ansees som hensiktsmessig. Først i fartøygrupper som reguleres med fartøykvoter uten overregulering. Detaljer rundt kvotefleksibilitet på fartøynivå i de ulike fartøygruppene bør drøftes i reguleringsmøtet før implementering når forvaltningen har utviklet et nytt kvoteregister som håndterer alle kvoteordninger (inklusive kvotefleksibilitet). Fiskeridirektøren ber om at mulige forenklinger av reguleringene kartlegges samtidig med at kvotefleksibilitet innføres på fartøynivå.