

Rapport fra arbeidsgruppen som har vurdert innføring av kvotefleksibilitet mellom kvoteår i torskefiskeriene nord for 62°N

1. Oppsummering - arbeidsgruppens anbefaling

Arbeidsgruppen mener at kvotefleksibilitet kan være et positivt tiltak for fiskerinæringen, og at slik fleksibilitet på sikt også kan gjøre oppfølgingen av de årlige fiskerireguleringene enklere. Arbeidsgruppen tror imidlertid ikke at innføring av kvotefleksibilitet mellom kvoteår nødvendigvis er det beste virkemiddelet for å utjevne landingsmønsteret i fisket etter torsk. Andre virkemiddel med innslag av periodisering og bonuselement for fartøy som sparer kvoter til et høstfiske innenfor det enkelte kvoteår, som for eksempel ferskfiskordningen, er mer treffsikkert og målrettet.

Arbeidsgruppen mener at det også vil være fornuftig å innføre kvotefleksibilitet mellom kvoteår i fisket etter sei siden det innføres kvotefleksibilitet i fisket etter torsk og hyse nord for 62°N.

Arbeidsgruppen tar til etterretning at det er nødvendig å utvikle et nytt kvoteregister som tar høyde for fangst på alle kvoteordninger «i sann tid» for å kunne innføre kvotefleksibilitet på fartøynivå i torskefiskeriene. Innføring av kvotefleksibilitet ved å flytte 10 % av kvoten fra det enkelte kvoteåret til det andre ansees ikke som selve utfordringen. Utfordringen ligger i å bokføre fangst på kvote på de til enhver tid gyldige fiskeritillatelser som tar høyde for alle bestemmelser og unntak i både innsats- og uttaksreguleringene.

Arbeidsgruppen mener at det som en mellomløsning frem til et nytt kvoteregister er ferdigstilt, vil være fornuftig å innføre kvotefleksibilitet på gruppenivå i alle reguleringsgruppene i torskefiskeriene fra og med 2015.

Arbeidsgruppen er av den oppfatningen at det på sikt bør innføres kvotefleksibilitet på fartøynivå i de fleste reguleringsgruppene, men arbeidsgruppens medlemmer er noe delt i synet med hensyn til når tiden er moden for å innføre slik fleksibilitet på fartøynivå.

Arbeidsgruppen har også ulik oppfatning med hensyn til bruk av overregulerte garanterte kvoter i en modell med kvotefleksibilitet. Noen av gruppens 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.

Arbeidsgruppen anbefaler at detaljene i reguleringsmodeller med kvotefleksibilitet på fartøynivå drøftes i reguleringsmøtet før full implementering. Eventuelle muligheter for forenkling av reguleringen også bør vurderes samtidig.

2. Bakgrunn

På 44. sesjon i Den blandete norsk-russiske fiskerikommisjon ble det i den gjensidige fiskeriavtalen 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. Det vises til diskusjonen i reguleringsmøtet november 2014 der Fiskeridirektøren besluttet å etablere en arbeidsgruppe som skal utarbeide et forslag til implementering av kvotefleksibilitet mellom kvoteår i torskefiskeriene og utrede konsekvenser for den nasjonale reguleringen av fisket etter torsk og hyse nord for 62°N. Arbeidsgruppen fikk i oppdrag å utarbeide en rapport til Fiskeridirektøren med frist 12. mai 2015. Det tas sikte på å ta med rapporten i Fiskeridirektørens forslag til saksframlegg i reguleringsmøtet 4. juni 2015.

Nærings- og fiskeridepartementet har i brev av 5. desember 2014 presisert målsettingene med å innføre kvotefleksibilitet i torskefiskeriene som følgende:

«Bidra til større forutsigbarhet i fiskerinæringen og samtidig føre til at en større andel av totalkvotene av torsk og hyse blir fisket utenfor hovedsesongen om vinteren/våren»

Arbeidsgruppen har latt målsettingene fra Nærings- og fiskeridepartementet være overordnet i gruppens diskusjoner. Det legges til grunn at forutsigbarhet for næringen skal gjelde både fiskefartøy og fiskemottak/-industri.

Arbeidsgruppen fikk i tillegg følgende bestilling fra Fiskeridirektøren:

- Hvor langt ønsker/kan man bringe fleksibiliteten ned på gruppe- eller fartøynivå i 2015 og på lengre sikt, hensyn tatt til overregulering og de mange spesialkvoteordningene som har fått utvikle seg i reguleringen av torske- og hysefisket
- Forslag til konkrete endringer innenfor reguleringsmodellene for de ulike fartøygruppene både på kort og lengre sikt

- Er det forenklingsgevinster innenfor rekkevidde ved at noen av dagens særordninger kan endres eller tas ut av reguleringene (ferskfiskordning, kvotebonus levendelagring, slumpfiskeordning, bifangst)?
- Bør det også innføres kvotefleksibilitet i fisket etter sei nord for 62°N selv om denne ikke omfattes av fellesforvaltningen mellom Norge og Russland?
- Hvilke krav må stilles til informasjonsflyten vedrørende fartøys fangst og kvote mellom Fiskeridirektoratet og fiskesalgslagene for at innføring kvotefleksibilitet i torskefiskeriene skal være praktisk gjennomførbar?

3. Arbeidsgruppens sammensetting og møtevirksomhet

Arbeidsgruppen har vært ledet av Fiskeridirektoratet, som også har vært sekretariat. Arbeidsgruppens medlemmer har variert etter hvilke problemstillinger som har vært diskutert, og vi har hatt to varianter av arbeidsgruppen:

I. Kjernegruppe

Fiskeridirektoratet

Norges Fiskarlag

Norges Kystfiskarlag

Sjømat Norge (tidligere Fiskeri- og havbruksnæringens landsforening)

Norges Råfisklag

II. Utvidet arbeidsgruppe

Kjernegruppen

Vest-Norges fiskesalgslag

Sunnmøre og Romsdal fiskeslagslag

Fiskeridirektoratet med aktuelle medlemmer fra arbeidsgruppen som utvikler nytt kvoteregister

Kjernegruppen har hatt to møter (16. februar og 21. april), mens utvidet arbeidsgruppe har hatt to møter (10. februar og 12. mars).

Følgende personer har deltatt i diskusjonene og i arbeidet med å lage rapport fra arbeidsgruppen:

Kjernegruppe:

Elling Lorentsen, Norges Fiskarlag

Kjell Olav Halland, Norges Kystfiskarlag

Kristin Alnes, Sjømat Norge

Einar Mortensen, Norges Råfisklag

Trond Ottemo, Ressursavdelingen i Fiskeridirektoratet

Guro Gjelsvik, Ressursavdelingen i Fiskeridirektoratet

Synnøve Liabø, Ressursavdelingen i Fiskeridirektoratet

Utvidet arbeidsgruppe:

Sveinung Flem, Sunnmøre og Romsdal Fiskeslagslag (Per Eklund 12. mars)

Solfrid Ramsevik, Vest-Norges Fiskeslagslag

Inger-Anne Arvesen, Ressursavdelingen i Fiskeridirektoratet

Ellen Fasmer, IT-avdelingen i Fiskeridirektoratet

Paul Johe, IT-avdelingen i Fiskeridirektoratet

John- Erik Ågotnes, Statistikkavdelingen i Fiskeridirektoratet

Arbeidsgruppen har også hatt diskusjoner pr. e-post frem mot endelig ferdigstilling av rapporten til Fiskeridirektøren.

4. Hva innebærer kvotefleksibilitet mellom kvoteår?

Kvotefleksibilitet mellom kvoteår slik det er formulert i avtalen med Russland, gir Norge følgende handlingsrom og forpliktelser:

- En anledning til å overføre inntil 10 % ubenyttet kvantum til neste år. En eventuell overføring kommer i tillegg til norsk kvote neste år.
- En anledning til å fiske inntil 10 % mer enn norsk kvote inneværende år. Alt kvantum fisket over kvoten skal trekkes fra norsk kvote neste år.

Vi har, som omtalt innledningsvis, inngått en avtale med Russland som innebærer kvotefleksibilitet mellom de ulike kvoteårene, og dette har pr. i dag implikasjoner for den norske totalkvoten fra og med 2015. Kvotefleksibilitet kan implementeres i de nasjonale reguleringene innenfor mange varianter. I pelagiske fiskerier er tilsvarende kvotefleksibilitet benyttet på tre nivåer:

- I. Totalkvotenivå; vi justerer et overfiske eller underfiske av totalkvoten på neste års totalkvote (er allerede innført fra og med 2015)
- II. Gruppekvtotenivå; vi justerer et overfiske eller underfiske av gruppekvtoten på neste års gruppekvote
- III. Fartøynivå; vi justerer et overfiske eller underfiske av det enkelte fartøys kvote på fartøyet kvote det påfølgende år, avhengig av kvotereguleringen:
 - Begrenset kvotefleksibilitet; fartøy kan kun fiske inntil 10 % av garantert kvote/fartøykvote på forskudd

- Full fleksibilitet; fartøy kan dra med seg inntil 10 % ubrukt kvantum eventuelt fiske inntil 10 % på forskudd av garantert kvote/fartøykvote inneværende år

Arbeidsgruppen mener det er fornuftig å innføre kvotefleksibilitet i torskefiskeriene basert på de erfaringene næring og forvaltning har opparbeidet i årene med fra kvotefleksibilitet i de pelagiske fiskeriene. Det vil også være en fordel å harmonisere kvotefleksibilitetsmodellene i de ulike fiskeriene i et forenklingsspektiv der dette ansees for formålstjenlig.

5. Kvote­fleksibilitet mellom kvoteår som regulerings­teknisk virkemiddel

Arbeidsgruppen viser til to hensyn som bør legges til grunn for valg av reguleringer:

- Fiskeflåtens muligheter og behov for å gjennomføre et kystnært fiskeri som er kostnadseffektivt på de arter som er i området
- Fiskeindustriens behov for råstoff gjennom hele året for å oppnå en stabil drift basert på det råstoffet som til enhver tid er tilgjengelig

Arbeidsgruppen har diskutert hva man kan forvente å oppnå med innføring av kvotefleksibilitet mellom kvoteår. I forhold til mandatet gitt fra Nærings- og fiskeridepartementet (punkt 2) ser ikke arbeidsgruppen at det er behov for sesongutjevning i fisket etter hyse. I vedlagt fangststatistikk (statistikkvedlegg) dokumenteres landingsmønsteret for de ulike fartøygruppene de siste fem årene. Fisket etter torsk har en helt klar sesongprofil, men vi finner ikke tilsvarende sesongtopping i fisket etter hyse. Utfordringen med hensyn til fisket etter hyse kjennetegnes mer av problemstillingen rundt å få blandingsforholdet mellom torsk og hyse til å «gå opp» i perioder med høy innblanding av hyse i fangstene kombinert med at hysekvotene er relativt lave sett i forhold til torskekvotene (jf. diskusjon i punkt 10.2.2). Arbeidsgruppen velger derfor å konsentrere diskusjonen på utjevning av landingsmønster opp mot fisket etter torsk.

Arbeidsgruppen mener at selv i en situasjon der det innføres kvotefleksibilitet mellom kvoteår er det, på kort sikt, behov for at en slik ordning kombineres med andre ordninger for å utjevne landingsmønsteret i fisket etter torsk. Virkemiddel med innslag av periodisering og bonuselement for fartøy som sparer kvoter til et høstfiske innenfor det enkelte kvoteår, som for eksempel ferskfiskordningen, vil trolig være mer treffsikkert og målrettet (jf. diskusjon i punkt 10.2).

Arbeidsgruppen ser nødvendigheten av at det utvikles retningslinjer med hensyn til eventuelle refordelinger og stopp av fisket i reguleringsmodeller med kvotefleksibilitet da dette kan påvirke fordelingen mellom reguleringsgruppene. Det

anbefales at detaljer her drøftes i reguleringsmøtet med hensyn til det enkelte fiskeri og reguleringsgruppe.

6. Kvotefleksibilitet mellom kvoteår i fisket etter sei nord for 62°N

Arbeidsgruppen konkluderer med at det er mest hensiktsmessig å innføre kvotefleksibilitet mellom ulike kvoteår i fisket etter sei etter samme modell som for torsk og hyse, til tross for at sei nord for 62°N er en eksklusiv norsk bestand. Fiskerireguleringene og praktisk gjennomføring av fisket etter de tre fiskeslagene har mange fellesnevner. Det vil være en forenkling for forvaltning og næring dersom reguleringsregimene er harmonisert der det er formålstjenlig. Fisket etter sei har i midlertid en del særtrekk som må vurderes i en kvotefleksibilitetsmodell, og vi kommer nærmere inn på detaljer når vi ser på de ulike reguleringsgruppene.

Norges Fiskarlag viser til at det tidligere har vært innført kvotefleksibilitet i fisket etter sei nord for 62°N, men dette ble besluttet avvirket uten noen klar begrunnelse.

7. Erfaring fra pelagiske fiskerier

Vi har erfaring fra kvotefleksibilitet mellom kvoteår i pelagiske fiskerier siden 2008. Det ble først åpnet opp for kvotefleksibiliteten i fisket etter norsk vårgytende sild, og pr. i dag er følgende fiskerier omfattet av ordningen:

- Norsk vårgytende sild
- Makrell
- Kolmule
- Sild sør for 62°N

Kvotefleksibiliteten i pelagiske fiskerier ble først innført på total- og gruppekvote nivå, mens den i dag er flyttet ned på fartøynivå enten med full eller begrenset kvotefleksibilitet.

En fordel med kvotefleksibilitet mellom kvoteår, er at det blir mindre påkrevd å refordele kvoter eller stoppe fiskerier for å balansere fangst opp mot totalkvoter og gruppekvoter. Kvotefleksibilitet på fartøynivå gjør det mindre risikopreget å spare kvote til andre halvår, og åpner for fleksibilitet på siste tur slik at en kan unngå inndragning ved overfiske av kvoten.

Det har vært og er en del utfordringer med innføring av kvotefleksibilitet i de pelagiske fiskeriene. Stikkord er kompliserende kvotekontroll ved eierskifte,

strukturering, splitting av kvotepakker, overregulering, soneadganger, slumpfisk og bifangst i kombinasjon med kvotefleksibilitet.

Den største utfordringen med kvotefleksibilitet har vært tekniske begrensninger i fartøy- og kvoteregistrene med hensyn til å sammenholde kvoter og fangst på de enkelte fartøy over år. Det er også avdekket behov for et tydelig regelverk for korrekt kvoteavregning som definerer i hvilken rekkefølge de ulike kvoter og kvoteordninger skal belastes det enkelte fartøy. Skal for eksempel fartøyets kvotepakke garanterte kvoter (grunnkvoter og strukturkvoter) kvotebelastes før maksimalkvotetillegget (grunnkvoter og strukturkvoter) eller skal maksimalkvote (grunnkvote) kvotebelastes før maksimalkvote (strukturkvoter)? Valg av metode for kvoteavregning vil påvirke et fartøys restkvoter ved eventuelt kjøp- og slag og fiskemuligheter ved eventuell refordeling eller stopp i fisket i løpet av kvoteåret/kvoteårene.

Fiskeridirektoratet mangler i dag et kvoteregister som til enhver tid har korrekte opplysninger om fartøys kvote, fangst og dermed restkvote. Norges Sildesalgslag har vært en helt nødvendig premissleverandør for å få innført kvotefleksibilitet på fartøynivå i de pelagiske fiskeriene. Fiskeridirektoratet er løpende i tett dialog med Norges Sildesalgslag, og salgslaget har i dag ansvaret for å til enhver tid holde oversikt over de enkelte fartøys kvoter og restkvoter. Arbeidet er krevende og manuelle rutiner er nødvendig for å oppnå korrekt informasjon på enkeltfartøy.

Innføring av kvotefleksibilitet i torskefiskeriene er mer krevende da kompleksiteten i reguleringene her er større sammenlignet med reguleringene i de pelagiske fiskeriene. For eksempel er det i kystflåtens fiske etter torsk og hyse mulig å fiske innenfor flere kvoteordninger på samme art samtidig uten at det spesifiseres på landings-/sluttseddel hvilken kvotetype det fiskes innenfor. Norges Råfisklag har utarbeidet rutiner der de splitter fangst på ulike kvoteordninger, der andeler (prosjenter) varierer i løpet av året. I en modell med kvotefleksibilitet på fartøynivå hvor fartøy kan forskuttere eller forskyve kvote mellom kvoteår, vil det være vanskelig å beregne hvilke kvoteordninger de enkelte fangster skal bokføres på. I tillegg er antall fartøy langt høyere i torskefiskeriene, og fisket er for en stor del et blandingsfiskeri som pågår hele året. Fiskeridirektoratet anser det også som en kompliserende faktor at omsetningen av hvitfisk foregår gjennom flere fiskesalgslag som ikke er homogene med hensyn til tekniske løsninger og omsetning.

8. Tekniske forutsetninger for kvotefleksibilitet på fartøynivå i torskefiskeriene

Kvotefleksibilitet mellom kvoteår på fartøynivå forutsetter at forvaltningen og fiskesalgslagene til enhver tid har full klarhet i opplysninger om kvoter og fangst på

det enkelte fartøy på *alle* kvoteordninger for at kvotekontrollen skal være tilfredsstillende. Pr. dag finnes det ikke et slikt register.

Fiskeridirektoratet har startet arbeidet med å utvikle nye registre for å håndtere kvoter, fangst, fiskefartøy mv. Dagens registre fanger ikke opp alle detaljer og ordninger som regelverket fastsetter for fiskeriene, og i mange sammenhenger er det nødvendig med mye manuelt arbeid for å behandle data i registrene. Det gamle systemet har ikke god nok fleksibilitet til å håndtere en fiskeriforvaltning som stadig er i endring. Det nye systemet vil bli modulbasert for å gjøre det mer fleksibelt, og for å redusere risikoen for at feil eller mangler ett sted gir en alvorlig påvirkning på systemet som helhet. For tiden pågår det en kartlegging av hvilke elementer som må være med i et slikt system. Planen er at kvoter og fangst skal registreres i et kontosystem, der kvotefleksibilitet i utgangspunktet skal kunne håndteres greit. Å flytte 10 % av kvoten fra det enkelte kvoteår til det andre ansees ikke som selve utfordringen. Utfordringen ligger i å bokføre fangst på kvote på de til enhver tid gyldige fiskeritillatelser som tar høyde for alle bestemmelser og unntak i både innsats- og uttaksreguleringene. Ved innføring av kvotefleksibilitet på fartøynivå blir det nødvendig å se alle kvoter i et treårsperspektiv, og kvotebildet blir da ytterligere komplisert.

Det kan gå noe tid før nye elementer i fiskerireguleringene kan bli implementert i registrene. Det vil være lettere å få til en datahåndtering med høy grad av automatiserte rutiner dersom reguleringene forenkles. Det vil også være nødvendig å rydde i registrene for å ha god kvalitet på dataene som skal legges inn i det nye systemet. Når nytt regelverk skal fastsettes, er det helt avgjørende at de som lager regelverket forstår at i en digital verden, slik fiskeriforvaltningen nå er, så må det avsettes tid til å implementere det nye i IT-systemene før ordningene trer i kraft. Blir ikke dette fulgt vil også et nytt system snart bli utdatert. Det er usikkert når et kvoteregister er ferdig utarbeidet, men årsskiftet 2016/17 er realistisk.

I dag får fiskesalgslagene overført informasjon om de fleste kvoter med tilhørende fartøy fra Fiskeridirektoratet. Denne overføringen tar ikke hensyn til om det er fisket på den aktuelle kvoten, og det vil si at man ikke opererer med noen restkvote i Fiskeridirektoratets kvoteregister. Beregningen av restkvote skjer i kvotekontrollen hos salgslagene, som også har ansvaret for kvotekontrollen. Hvis man i tillegg skal ha en ordning der det er mulig å forskuttere eller sette igjen kvote ved kvoteårets slutt, blir dette et ekstra element som kompliserer kvotekontrollen ytterligere. Det må i tilfelle må i tilfelle bygges opp et eget «restkvoteregister» som kan ta vare på historikken til hver enkelt kvote over en periode på tre år. Hvis det skal innføres kvotefleksibilitet på fartøynivå før nytt kvoteregister er ferdigstilt i Fiskeridirektoratet, må fiskesalgslagene bygge opp nye system som håndterer dette frem til Fiskeridirektoratet har utviklet sine nye registre.

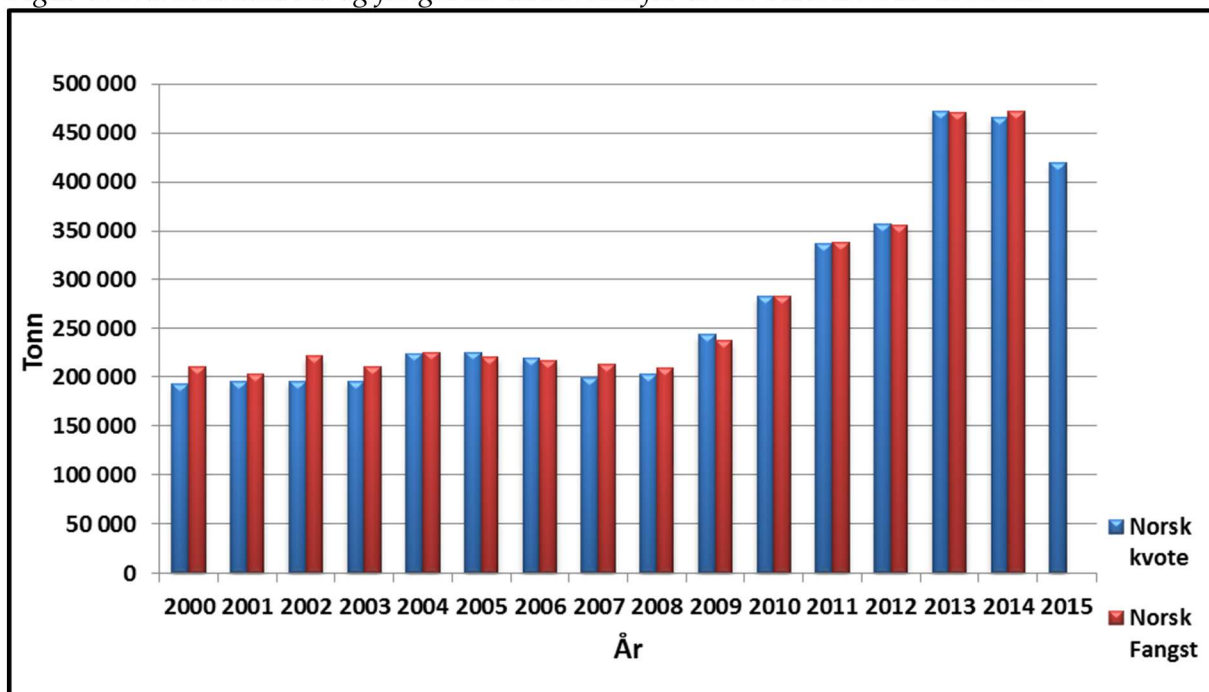
Arbeidsgruppen mener at målsetningen på sikt må være at man også i torskefiskeriene, på lik linje med pelagiske fiskerier, etablerer kvotefleksibilitet på fartøynivå. Men arbeidsgruppen erkjenner at de tekniske forutsetningene i Fiskeridirektoratets kvoteregister for å gjennomføre dette ikke vil være på plass på en stund. For 2015 og 2016 vil det kun være aktuelt med fleksibilitet på gruppenivå for alle fartøygrupper med mindre fiskesalgslagene er beredt til å ta ansvaret for et kvoteregister på lik linje med Norges Sildesalgslag i pelagiske fiskerier.

9. Norsk fiske etter torsk og hyse nord for 62°N i perioden 2000 til 2015

Frem til nå har et overfiske eller underfiske av totalkvotene blitt nullet ut ved årsskiftet. Over tid har dette gitt den norske fiskerinæringen høyere fangster enn det kvotene streng tatt tilsier. Med innføring av kvotefleksibilitet mellom kvoteår i torskefiskeriene, vil slikt overfiske nå belastes neste års kvote. Samlet sett vil dette redusere fangstmulighetene sammenlignet med tidligere år.

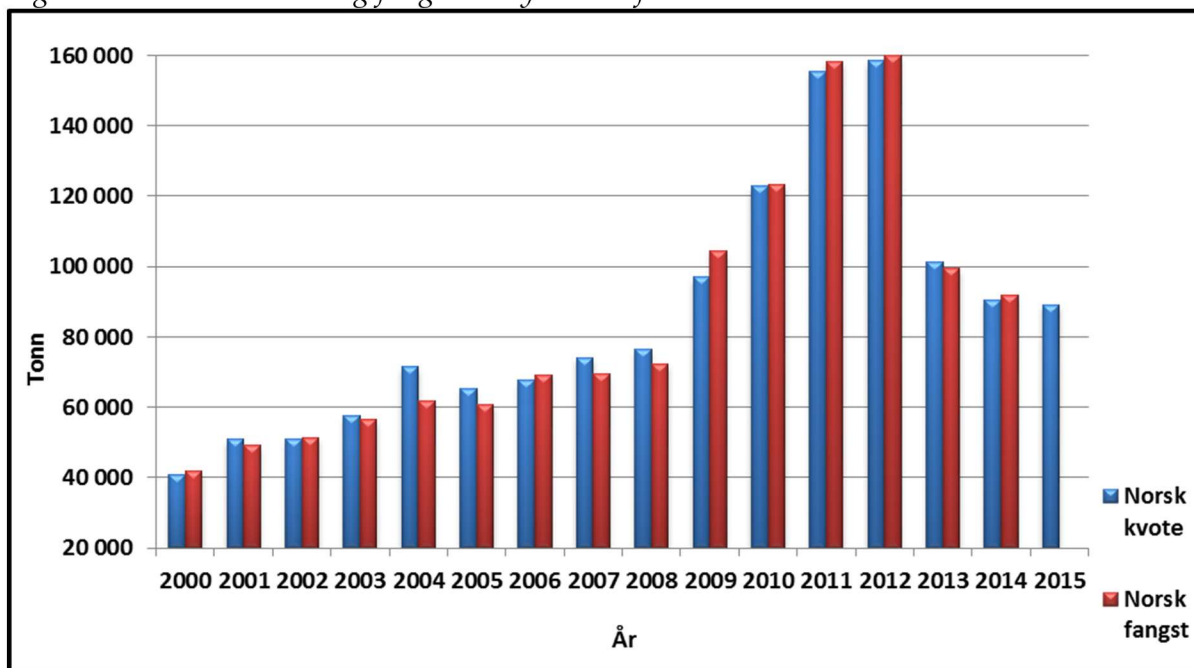
Figur 1 viser norsk totalkvote og fangst av torsk nord for 62°N i årene 2000 til 2015. Samlet kvote i årene 2000 til 2014 utgjør totalt 4 012 036 tonn, mens samlet fangst i perioden utgjør 4 091 470 tonn. Norsk torskekvote ble overfisket med ca. 79 400 tonn, og det vil si 2 % i årene 2000 til 2014.

Figur 1: Norsk totalkvote og fangst av torsk nord for 62°N i årene 2000 til 2015:



Figur 2 viser norsk totalkvote og fangst av hyse nord for 62°N i årene 2000 til 2015. Samlet kvote i årene 2000 til 2014 utgjør totalt 1 280 341 tonn, mens samlet fangst i perioden utgjør 1 270 138 tonn. Norsk hysekvote ble underfisket med ca. 10 200 tonn, og det vil si 0,8 % i årene 2000 til 2014.

Figur 2: Norsk totalkvote og fangst av hyse nord for 62°N i årene 2000 til 2015:



10. Innføring av kvotefleksibilitet mellom kvoteår på kort sikt

Vi viser til diskusjonen i punkt 8 der det konkluderes med at det pr. i dag ikke finnes et kvoteregister av god nok kvalitet til å håndtere innføring av kvotefleksibilitet på fartøynivå. Arbeidsgruppen mener derfor at det som en mellomløsning frem til et nytt kvoteregister er ferdigstilt, vil være fornuftig å innføre kvotefleksibilitet på gruppenivå i alle reguleringsgruppene i torskefiskeriene.

Gjeldende regulering åpner opp for at vi fra og med 2015 kan innføre kvotefleksibilitet på gruppenivå i fisket etter torsk, hyse og sei nord for 62°N i 2015. Jf. paragraf 6 i forskrift om regulering av fisket etter torsk, hyse og sei nord for 62°N:

*«§ 6 Kvotefleksibilitet over årsskiftet på gruppenivå
Ved overfiske eller underfiske på inntil 10 % i 2015 kan Fiskeridirektoratet belaste eller godskrive gruppekvote med et tilsvarende kvantum i 2016.*

Dersom det gjenstår mer enn 10 % av en fartøygruppes restkvote, kan den overskytende kvoten reforderes til de andre fartøygruppene.»

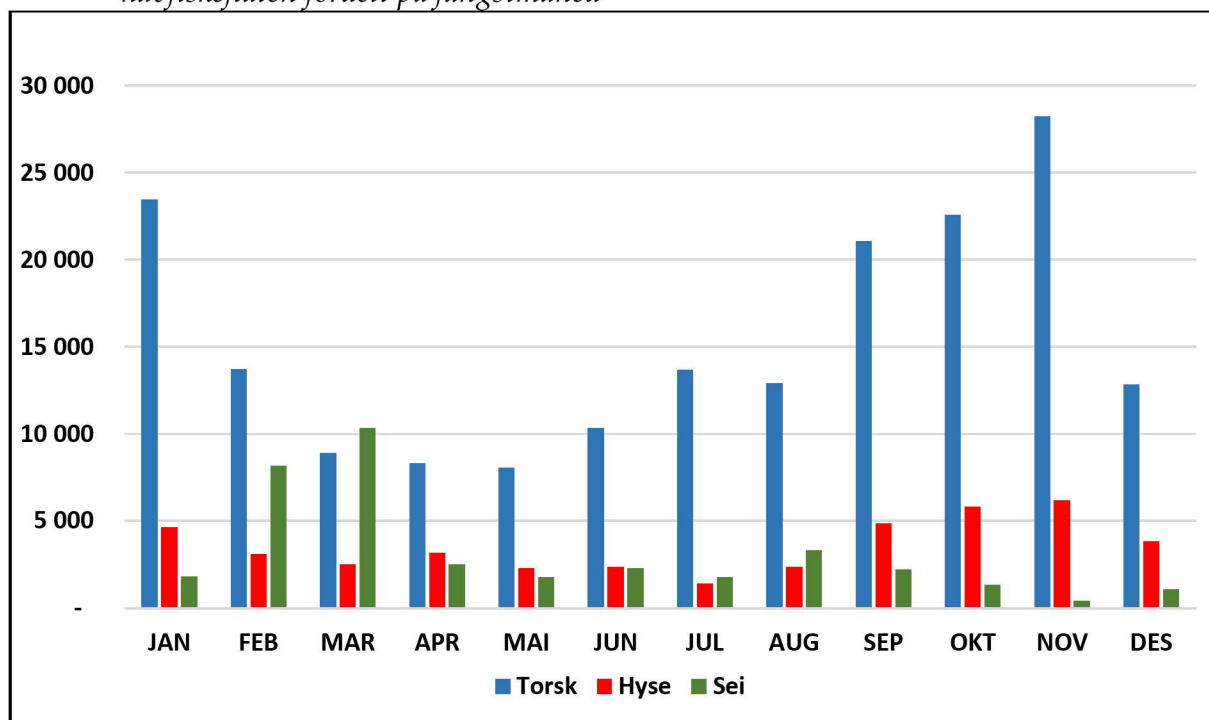
Arbeidsgruppen mener det er fornuftig å innføre kvotefleksibilitet på gruppenivå i torskefiskeriene av flere årsaker:

- Kvotefleksibilitet er innført på totalkvotenivå
- Reduserer behovet for refordelinger av kvoter eller stopp i fiskerier for å balansere fangst opp mot totalkvoter og gruppekvotes
- Lettere å styre fangst mot vedtatte fordelingsnøkler og dermed legge til rette for at gruppekvotes tas av fartøy hjemmehørende i aktuell reguleringsgruppe

10.1 Havfiskeflåten - landingsmønster

Figur 3 viser havfiskeflåtens landinger av torsk, hyse og sei nord for 62°N fordelt på fangstmåned i 2014. Vi finner tilnærmet det samme fiskemønsteret for alle havgående fartøy de siste årene. Torsken fiskes hovedsakelig utenom kystflåtens hovedsesong, hyse fiskes jevnt hele året og litt mer i høstmånedene, mens seifisket for en stor del foregår i februar og mars.

Figur 3: Landet kvantum av torsk, hyse og sei nord for 62°N i 2014 (rund vekt tonn) fra havfiskeflåten fordelt på fangstmåned



Det kan se ut som om havfiskeflåten til en viss grad har tilpasset seg markedet og utviklet et fiskemønster der de fisker torsk når pris og etterspørsel er god. For mer detaljer om gjennomsnittspriser og fangst fordelt på måneder jf. statistikkvedlegget. Havfiskeflåten fisker torsk tidlig på året før vinterfisket tar til i kystflåten, og de fisker også mye torsk fra september og ut året. Prisnivået på torsk er en del høyere i andre halvår. Vi finner ikke at havfiskeflåten har tilpasset landinger til prisvariasjoner i løpet av året i fisket etter hyse og sei.

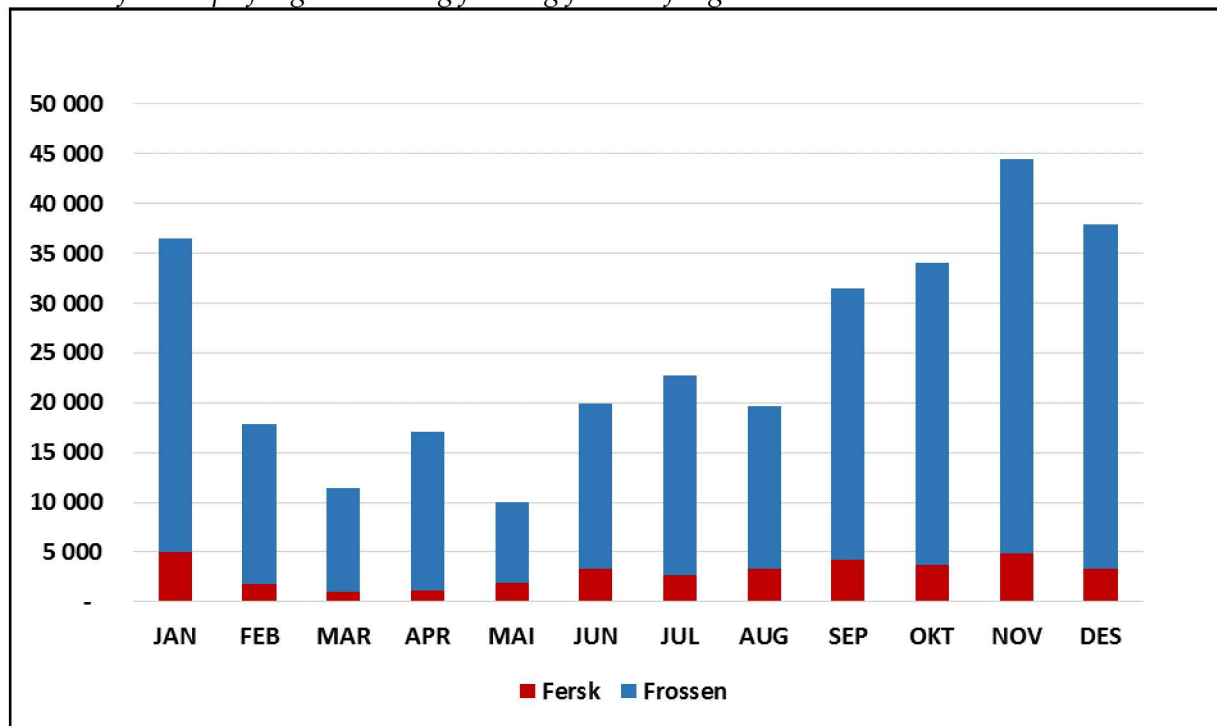
10.1.1 Torsketrålerne

Det er pr. 12. april 37 fartøy med torsketråltillatelse. Fartøygruppen er regulert med fartøykvoter uten overregulering i fisket etter torsk og hyse, mens de i fisket etter sei har noe overregulering.

Figur 4 viser landet fangst av torsk fra fartøy med torsketråltillatelse i 2013 og 2014 samlet fordelt på fersk og frossen fangst. Ferske landinger utgjorde 18 700 tonn og 17 500 tonn i henholdsvis 2013 og 2014, og det vil si at ferske landinger utgjorde samlet ca. 12 % av landingene totalt. Vi ser at trålerne lander mest fersk torsk i månedene utenom hovedsesongen for kystfisket i første halvår. Det kan se ut som om de industrieide trålerne har tilpasset seg industri og marked pr. i dag.

Norges Kystfiskerilags representant i arbeidsgruppen mener at det burde leveres mer fersk fisk fra trålerne for å øke verdiskapningen i kystsamfunnene.

Figur 4: Landet kvantum av torsk (rund vekt tonn) fra torsketrålerne i årene 2013 og 2014 fordelt på fangstmåned og fersk og frossen fangst



Årets gruppekvoteer til torsketrålerne utgjør 129 927 tonn torsk, 32 411 tonn hyse og 30 618 tonn sei. En 10 % kvotefleksibilitetsløsning på gruppenivå innebærer at inntil 12 993 tonn torsk, 3 241 tonn hyse og 3 062 tonn sei kan forskutteres eller forskyves i forhold til aktuelt kvoteår. Arbeidsgruppen legger til grunn at kvotefleksibilitet på gruppenivå ikke vil medføre overføring av noe større kvanta torsk og hyse mellom kvoteår da reguleringsregimet er fartøykvoter uten overregulering og kvoteutnyttelsen er høy. Torsketrålerne fiske etter sei er derimot overregulert med maksimalkvoter med 10 % overregulering, så her kan en se for seg at kvotefleksibiliteten kan gi forskyvninger i kvantum mellom år.

10.1.2 Seitrålerne

Det er pr. 12. april fire fartøy registrert med seitråltillatelse. Seitrålerne fiske etter torsk og hyse er regulert ved bifangstreguleringer der det er avsatt 750 tonn torsk og 750 tonn hyse til kvotemessig dekning. I år har seitrålerne også noen tilleggskvoter på torsk og hyse som kan fiskes i et direkte fiske, men tilleggskvotene antas å være et engangstilfelle. Etter gruppens oppfatning bør det ikke være adgang til å spare eller

forskuttere kvantum på særordninger som kan variere fra år til år. Et eventuelt over- eller underfiske av avsetningene bør heller salderes mot totalkvoten.

Årets gruppekvote av sei til seitrålerne utgjør 7 155 tonn. En 10 % kvotefleksibilitetsløsning på gruppenivå innebærer at inntil 716 tonn sei kan forskutteres eller forskyves i forhold til aktuelt kvoteår. Seitrålerne fiske etter sei er overregulert med maksimalkvoter med 20 % overregulering, og i denne reguleringen kan det bli aktuelt å benytte kvotefleksibilitet på gruppenivå dersom dette er hensiktsmessig. Fisket må følges tett og eventuelt stoppes på maksimalkvotetillegg dersom gruppekvoten pluss 10 % av overreguleringen blir beregnet oppfisket.

10.1.3 Konvensjonelle havfiskefartøy

Det er pr. 12 april registrert 26 konvensjonelle havfiskefartøy, hvorav 13 i tillegg har tillatelse til å fiske med seigarn. Fartøygruppen er regulert med fartøykvoter uten overregulering i fisket etter torsk og hyse, mens de i fisket etter sei har noe overregulering. Fartøygruppen leverer omtrent bare frossen fisk og har, i likhet med torsketrålerne, tilpasset seg markedssituasjonen noe med hensyn til pris og etterspørsel (for mer detaljer se statistikkvedlegg).

Årets gruppekvoter utgjør 33 987 tonn torsk, 9 739 tonn hyse og 4 324 tonn sei, hvorav 500 tonn avsatt til bifangst. En 10 % kvotefleksibilitetsløsning på gruppenivå innebærer at inntil 3 399 tonn torsk, 9 74 tonn hyse og 432 tonn sei kan forskutteres eller forskyves i forhold til aktuelt kvoteår. Det er imidlertid ikke noe potensiale for å utnytte en slik fleksibilitet for kvotene av torsk og hyse, da disse er regulert med fartøykvoter uten overregulering og utnyttelsesgraden er høy. Konvensjonelle havfiskefartøys fiske etter sei er overregulert med maksimalkvoter med 130 % overregulering uten garanterte kvoter i bunn.

Konvensjonelle havfiskefartøy som fisker med seigarn har utnyttet gruppekvoten godt de siste årene, og har på grunn at den romslige kvotesituasjonen totalt sett pleid å «skli» på gruppekvotene til andre fartøygrupper tidligere år. Ved innføring av kvotefleksibilitet på gruppenivå, blir behovet for å «skli» mellom gruppekvoter mindre da en fartøygruppes over- eller underfiske salderes mot neste års gruppekvote. Dersom kvantumet som blir overført mellom gruppene utgjør mer enn 10 %, må det tas stilling til hvordan dette skal bokføres. Overreguleringen ligger på 130 % i 2015 og fisket må derfor følges tett hvis vi skal holde det innenfor gruppekvote pluss 10 %.

Øvrige konvensjonelle havfiskefartøy har kun anledning til å fiske sei som bifangst og har en bifangstavsetning på 500 tonn i inneværende år. Det foreslås at det ikke kan forskutteres eller forskyves kvantum på denne avsetningen, og at over- eller

underfiske av denne avsetningen bokføres på gruppekvoten til konvensjonelle havfiskefartøy. Gruppekvoten er allerede overfisket med 20 %, og det må tas stilling hvor dette overfiske skal belastes i 2016.

10.2 Lukket kystgruppe

Lukket kystgruppe er siden 2002 delt inn i fire lengdegrupper basert på hjemmelslengde etter den såkalte Finnmarksmodellen. Hver av de fire lengdegruppene har egne gruppekvoter i fisket etter torsk, hyse og sei nord for 62°N. Årets gruppekvoter utgjør 206 112 tonn torsk, 40 038 tonn hyse og 29 480 tonn sei (inklusive avsatte kvantum til ferskfisk- og bifangstordning). En 10 % kvotefleksibilitetsløsning på gruppenivå innebærer at inntil 20 611 tonn torsk, 4 004 tonn hyse og 2 948 tonn sei kan forskutteres eller forskyves i forhold til aktuelt kvoteår.

Landingsmønsteret i lukket kystgruppe for de ulike fartøygruppene de siste fem årene går frem av statistikkvedlegg. Fisket etter torsk har en helt klar sesongprofil uavhengig av fartøystørrelse, men vi finner ikke tilsvarende sesongtopping i fisket etter hyse (og sei). Utfordringen med hensyn til fisket etter hyse kjennetegnes mer av problemstillinger rundt å få blandingsforholdet mellom torsk og hyse til å «gå opp» i perioder med høy innblanding av hyse i fangstene kombinert med at hysekvotene er relativt lave sett i forhold til torskekvotene.

Tabell 1 viser antall deltakeradganger (aktive og passive) for fartøy i lukket kystgruppe pr. 12. april 2015 fordelt etter fartøyenes hjemmelslengde og største lengde.

Tabell 1: Antall deltakeradganger (aktive og passive) for konvensjonelle fartøy i lukket kystgruppe fordelt på hjemmelslengde og største lengde pr. 12. april 2015

Antall deltakeradganger	Største lengde				
Hjemmelslengde	0 - 10,9 m	11 - 14,9 m	15 - 20,9 m	Over 21 m	Totalt
0 - 10,9 m	1 003	159	15	6	1 183
11 - 14,9 m	26	344	30	23	423
15 - 20,9 m	2	18	79	66	165
21 - 27,9 m		2	6	70	78
Totalt	1 031	523	130	165	1 849

Kilde: Konsesjons- og deltakerregisteret i Fiskeridirektoratet pr. 12. april 2015

Reguleringsopplegget i lukket kystgruppe følger Finnmarksmodellen med hel og halv overregulering avhengig av fartøyets største lengde. Dette innebærer at fartøy som har hjemmelslengde under 11 meter og en største lengde over 11 meter, har halvparten så stor overregulering som fartøy som har både en største lengde og hjemmelslengde under 11 meter. Dette er fartøygrupper der det ofte foretas refordelinger i løpet av året for å legge til rette for at gruppekvoter tas, eventuelt legge til rette for at kystflåten tar sine andeler ved refordeling fra mindre til større kystfartøy.

10.2.1 Torsk – lukket kystgruppe

Fartøygruppene er regulert med fartøykvoter med overregulering fra årets start (jf. tabell 2).

Deltakelse og kvoteutnyttelse i fartøygruppen under 11 meter hjemmelslengde er varierende og avhenger av vær, tilgjengelighet, mottaks- og markedssituasjonen. Det er derfor ofte nødvendig med justeringer av overreguleringen i løpet av året. Enkelte år står det igjen kvote ved årets slutt til tross for høy overregulering i kombinasjon med fritt fiske, mens kvoten andre år overfiskes. Etablert reguleringsmodell innebærer overregulerte fartøykvoter med 50 % (25 %) overregulering fra årets start i 2015. Overregulerte garanterte kvoter har vist seg å gi mer ro og forutsigbarhet i fisket for den minste kystflåten sammenlignet med maksimalkvoter og har i så måte vært med på å motvirke sesongtoppen i torskefisket. Ulempen med overregulerte garanterte kvoter, er at det er vanskelig stoppe fisket i tide. Det er dermed som følge av usikker kvoteutnyttelse av garanterte kvoter etter en stopp i fisket en risiko for overfiske av gruppekvoteut ut over 10 %. Dette aktualiserer spørsmålet om overfiske ut over 10 % skal tas av totalkvoten det påfølgende år eller om det skal belastes gruppekvoteut. Dersom det tas fra totalkvoten, vil det påvirke fordelingen mellom flåtegruppene.

Tabell 2: Overregulering i lukket kystgruppes fiske etter torsk nord for 62°N

Hjemmelslengde	Største lengde	Overregulering fartøykvoter (garantert kvantum)
Under 11 m	Under 11 m	50 %
	Over 11 m	25 %
11 - 14,9 m	Under 11 m	10 %
	Over 11 m	5%
15 - 20,9 m	Under 11 m	10 %
	Over 11 m	5 %
21 - 27,9 m	Under 11 m	2 %
	Over 11 m	1 %

I en reguleringsmodell med kvotefleksibilitet mellom ulike kvoteår, ser ikke flertallet av arbeidsgruppens medlemmer det som forsvarlig å operere med overregulerte garanterte kvoter. Overreguleringen må i tilfellet ligge veldig lavt, og det vil si under 10 % dersom vi ikke skal risikere at gruppekvoten overfiskes med mer enn 10 %. Erfaring tilsier at overregulering på under 10 % er alt for lavt for lukket kystgruppe under 11 meter hjemmelslengde som følge av dårlig kvoteutnyttelse. Det er et etablert prinsipp i pelagiske fiskerier etter innføring av kvotefleksibilitet mellom kvoteår, at all overregulering gis som maksimalkvoter.

Norges Fiskarlag og Sjømat Norge er ikke enig at det er så entydig uforenlig å operere med en viss grad av overregulerte kvoter i kombinasjon med et system med kvotefleksibilitet. Gitt at overreguleringen er nøktern, bør det ikke være noe problem å kombinere overregulerte garanterte kvoter med kvotefleksibilitet på gruppenivå. Forvaltningen vil fortsatt ha de samme instrumentene til å sikre at kvoten tas/ikke overfiskes gjennom stopp og refordeling.

Norges Fiskarlag foreslår en overreguleringsgrad av garanterte kvoter i størrelsesorden 20 % til 30 % i et normalår, da dette gir grunnlag for bedre forutsigbarhet i fisket og mindre behov for refordelinger.

Graden av overregulering i lukket kystgruppe under 11 meter hjemmelslengde bør påvirkes av størrelsen på totalkvoten og må gjerne justeres ved behov i samråd med fiskerinæringen i løpet av året. En overregulering på 50 % for fartøy med hjemmelslengde og største lengde under 11 meter og 25 % for fartøy med hjemmelslengde under 11 meter og største lengde over 11 meter synes fornuftig med dagens kvotenivå. Kvote Tabellen vil i tilfelle se slik ut:

Tabell 3: Maksimalkvoter og garanterte kvoter i lukket kystgruppes fiske etter torsk nord for 62°N

Hjemmels- lengde	Kvotefaktor	Garantert kvote	Maksimalkvote største lengde under 11 m	Maksimalkvote største lengde over 11 m
under 7 meter	1,21	25,2	37,9	31,6
7 - 7,9	1,43	29,8	44,7	37,3
8 - 8,9	1,70	35,5	53,2	44,3
9 - 9,9	2,08	43,4	65,1	54,2
10 - 10,9	2,25	46,9	70,4	58,7
11 - 11,9	3,06	63,8	-	-
12 - 12,9	3,63	75,7	-	-
13 - 13,9	4,40	91,8	-	-
14 - 14,9	5,01	104,5	-	-
15 - 15,9	5,92	123,5	-	-
16 - 16,9	6,59	137,5	-	-
17 - 17,9	7,27	151,6	-	-
18 - 18,9	8,03	167,5	-	-
19 - 19,9	8,71	181,7	-	-
20 - 20,9	9,31	194,2	-	-
21 - 21,9	8,91	185,8	-	-
22 - 22,9	9,30	194,0	-	-
23 - 23,9	9,67	201,7	-	-
24 - 24,9	10,04	209,4	-	-
25 - 25,9	10,34	215,7	-	-
26 - 26,9	10,73	223,8	-	-
27 - 27,9	11,02	229,8	-	-

Arbeidsgruppen er imidlertid skeptiske til å innføre overregulerte maksimalkvoter i kystgruppens fiske etter torsk da det trolig vil stimulere til ytterligere kappfiske og sesongtopping i de hektiske vinter- og vårmånedene.

I fartøygruppene over 11 meter hjemmelslengde ser arbeidsgruppen ikke behov for overregulering for å legge til rette for at gruppekvoter tas. Her anbefales fartøykvoter uten overregulering fra årets start, og at eventuelt underfiske av kvoten overføres til den aktuelle lengdegruppen til neste kvoteår. En slik regulering vil gi ro og forutsigbarhet i fisket der enkeltfartøy vet at de ikke løper noen risiko ved å spare kvote til et eventuelt høstfiske. Reguleringen av fartøygruppene er da også tilpasset en modell med full kvotefleksibilitet på fartøynivå en gang i fremtiden.

10.2.2 Hyse – lukket kystgruppe

Fartøygruppene er regulert med maksimalkvoter med overregulering og garantert kvantum i bunn uten overregulering fra årets start (jf. tabell 4).

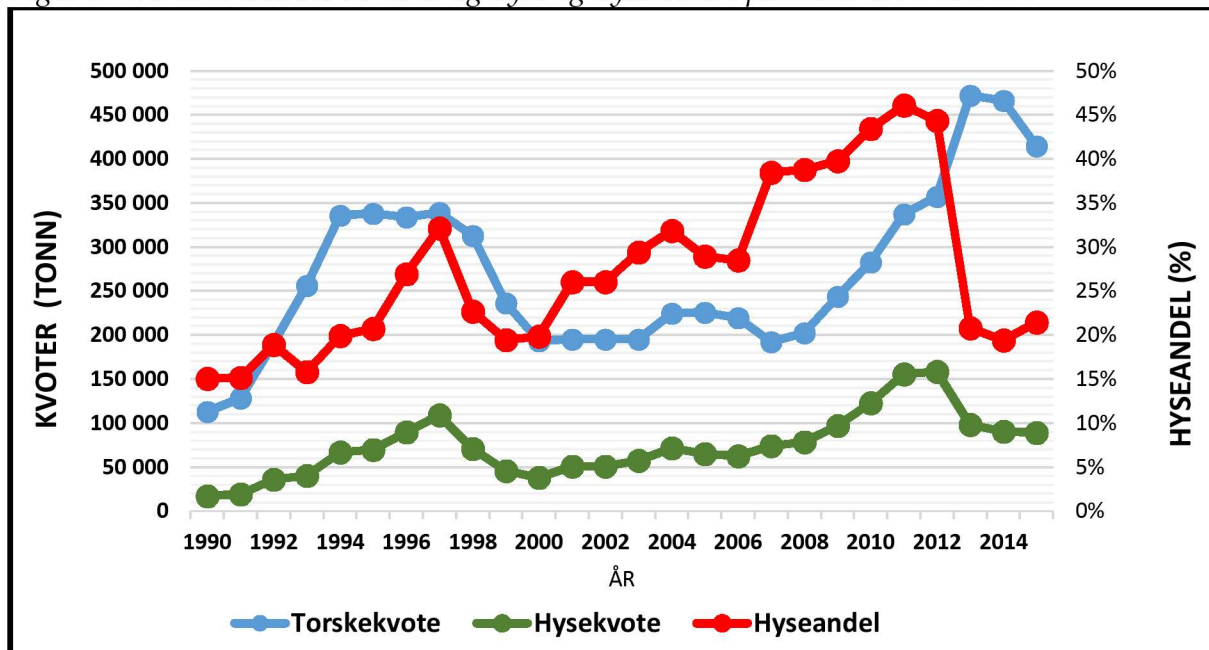
Deltakelse og kvoteutnyttelse i fartøygruppen under 15 meter hjemmelslengde i fisket etter hyse er svært varierende og ligger mye lavere enn for torsk og det gjør det vanskeligere å treffe med reguleringsopplegget. Fartøy over 15 meter hjemmelslengde har fått «skli» på gruppekvotene til de minste fartøyene de siste årene. Ved innføring av kvotefleksibilitet på gruppenivå, kan behovet for å «skli» mellom gruppekvoter bli mindre da en fartøygruppes over- eller underfiske salderes mot neste års gruppekvote. Hvis det alltid er de samme fartøygruppene som forskutterer og forskyver kvote, vil en kvotefleksibilitet bare avhjelpe en trang eller romslig kvotesituasjon det første året og problemstillingen er minst like aktuell påfølgende år. Dersom kvantumet som overføres mellom gruppene utgjør mer enn 10 %, må det i tilfellet tas stilling til hvordan dette skal bokføres det påfølgende år.

Tabell 4: Overregulering i lukket kystgruppes fiske etter hyse nord for 62°N

Hjemmelslengde	Største lengde	Overregulering maksimalkvoter
Under 11 m	Under 11 m	1 200 %
	Over 11 m	600 %
11 - 14,9 m	Under 11 m	600 %
	Over 11 m	300 %
15 - 20,9 m	Under 11 m	80 %
	Over 11 m	40 %
21 - 27,9 m	Under 11 m	80 %
	Over 11 m	40 %

Figur 5 viser norsk totalkvote av torsk og hyse og hyseandel de siste 15 årene. Vi ser at blandingsforholdet mellom torsk og hyse varierer mye. Hyseandelen lå på over 45 % i 2011, mens den i enkelte år har lagt på under 20 %. En kvotefleksmodell må ta hensyn til at torsk, hyse (og sei) for en stor del foregår som blandingsfiskerier. Dersom det forskutteres kvantum på en art som er knapp faktor og forskyves kvantum på en art det er høye kvoter ett år, kan blandingsforholdet bli enda vanskeligere de påfølgende årene. Dette er først og fremst utfordrende for den minste kystflåten som er mindre mobile og dermed har mindre mulighet til å forflytte seg til områder der «kvotekabalen» på torsk, hyse (og sei) går opp. Arbeidsgruppen mener vi bør utvikle reguleringsmodeller som er robuste nok til å ta høyde for ulike biologiske variasjoner enten vi innfører kvotefleksibilitet på gruppenivå eller fartøynivå.

Figur 5: Norsk totalkvote av torsk og hyse og hyseandel i perioden 1990 til 2015



Arbeidsgruppen mener det bør innføres en tilsvarende modell for kystflåtens fiske etter hyse nord for 62°N som for på torsken, det vil si at all overregulering gis som maksimalkvoter slik som i 2015. Overreguleringen i 2015 for fartøygruppen over 15 meter hjemmelslengde bør vurderes for 2015 i gjeldende regulering da overreguleringen pr. i dag synes noe høy for noen fartøygrupper hvis gruppekvoteene ikke skal overfiskes med mer enn 10 %.

Sjømat Norge mener også at det på grunn av stor variasjon i kvoteutnyttelsen i hysefisket, både for båter under og over 15 meter, kan være grunn til å vurdere om en bør se hele lukket kystgruppe under ett i spørsmålet om kvotefleksibilitet.

Norges Fiskarlag viser til utviklingen i fisket etter hyse for lukket kystgruppe, der det – hvis gruppekvoteene hadde vært styrende for fartøyenes kvotegrunnlag – ville vært mulig å etablere kvotefleksibilitet på fartøynivå, men da med svært lave kvoter. Slik fisket gjennomføres nå, vil kvotefleksibilitet på gruppenivå avhjelpe avviklingen av fisket for enkelte fartøygrupper.

10.2.3 Sei – lukket kystgruppe

Lukket kystgruppe har vært regulert med fritt fiske etter sei de siste 15 årene. Tradisjonelt har denne fartøygruppen ikke utnyttet kvotene sine. Etterhvert som totalkvoten har blitt redusert, er det ikke lenger grunnlag for fritt fiske. Lukket

kystgruppe har vært regulert med fritt seifiske fra årets begynnelse, men fra 11. mai ble det innført maksimalkvoter. Det har hele tiden vært garanterte kvoter i bunn uten overregulering.

Deltakelse og kvoteutnyttelse er også i seifisket svært varierende. Fartøygruppen under 11 meter hjemmelslengde utnytter ikke hele gruppeknoten sin, mens fartøy over 11 meter hjemmelslengde utnytter gruppeknotene sine, og vel så det. Det vises til diskusjonen på hyse omkring behovet for å «skli» på gruppeknotene som kan bli mindre aktuelt ved innføring av kvotefleksibilitet på gruppenivå.

Arbeidsgruppen mener at kystflåten fiske etter sei bør reguleres etter samme modell som på torsk og hyse. Dette innebærer romslige maksimalkvoter med garanterte kvoter i bunn uten overregulering som gjør det mulig å stoppe fiske i de enkelte lengdegruppene uten at gruppeknotene overfiskes med mer enn 10 %.

Vi har liten erfaring med hvilken grad av overregulering som passer for denne fartøygruppen, slik at fisket må følges tett i samarbeid med fiskerinæringen. Dersom kvotesituasjonen bedrer seg, eller kvoteutnyttelsen går ned, kan det vurderes om det kan innføres fritt fiske igjen. Ved fritt fiske må fisket likevel fisket følges tett, ettersom det må tas høyde for fiske innenfor bifangstordning og maksimal-/garanterte kvoter etter en stopp.

Norges Fiskarlag viser til det som er uttalt om hyse i lukket kystgruppe, og mener tilsvarende endring kan forventes også i fisket etter sei for denne fartøygruppen.

10.2.4 Sei – notfisket

Fartøy med adgang til å delta i lukket gruppe er regulert med maksimalkvoter med garanterte kvoter i bunn. Fartøy i åpen gruppe kan fiske og lande tilsvarende kvote som fartøy i lukket gruppe med hjemmelslengde under 15 meter.

Fartøy som har adgang til å fiske sei med not kan også fiske seinotkvoten med konvensjonelle redskap. Kvoteordninger der samme fartøy kan fiske på flere fiskeritillatelser eller kvoteordninger samtidig er en utfordring i kvoteregnskapet og gjør dermed at innføring av kvotefleksibilitet mellom ulike kvoteår blir utfordrende.

Pr. 13. april er det 126 fartøy som har adgang til å delta i lukket gruppe i fisket etter sei med not, og av disse kan 103 fartøy også delta i lukket kystgruppes fiske etter sei med konvensjonelle redskap.

Fartøy som har både notkvote og konvensjonell kvote, kan da fiske begge kvoter. Reguleringen som gjør det mulig å fiske begge kvotene ble innført for 2014. Tidligere

har det vært en begrensning ved at fartøy ikke kunne fiske mer enn den høyeste kvoten, men regelen har ikke hatt betydning ettersom det har vært fritt fiske i den konvensjonelle kystgruppen.

Hos Fiskeridirektoratet kvoteavregnes fangst på gruppekvoten etter hvilket redskap som føres på sluttseddelen. Det oppgis ikke hvilken tillatelse det fiskes på på sluttsedlene. Dersom man fisker notkvoten med konvensjonelle redskap, avregnes dette på gruppekvoten for konvensjonelle redskap.

Vi har to gruppekvoter, en for notfartøy og en (egentlig fire i Finnmarksmodellen) for fartøy som fisker med konvensjonelle redskap i lukket gruppe. Gruppekvoten belastes som nevnt etter hvilket redskap som oppgis på sluttseddelen. Fartøy som fisker med not kan altså fiske denne kvoten med konvensjonelle redskap, men ikke motsatt. Dersom redskapsfleksibiliteten benyttes, vil det føre til at gruppekvotene i lukket gruppe (konvensjonell kvote) belastes for mye. I et system med kvotefleksibilitet over år kan det ikke være slik at man kan fiske samme art på to tillatelser, uten å angi hvor fangsten skal kvoteavregnes. Arbeidsgruppen vil derfor anbefale at det opprettes en ny kvotetype «notkvote» som må spesifiseres på landings-/sluttseddel når notkvoten skal belastes.

Notfartøy er regulert med maksimalkvoter med høy overregulering. Overreguleringen har blitt redusert i takt med reduksjonen i totalkvoten på sei, fra 235 % i 2011 til 100 % i 2014 og 75 % i 2015. Hvis fisket på maksimalkvotene stoppes, må det tas høyde for at fisket fortsetter innenfor garanterte kvoter.

Norges Fiskarlag mener at fisket etter sei med not og konvensjonelle redskaper må sees i sammenheng, der fartøy som har både not- og annen konvensjonell kvote gis mulighet til å fiske de tildelte kvanta. Reguleringen må minimum ta sikte på at gruppekvotene er fordelt og blir avregnet i forhold til omforente fordelingsnøkler, og at dette danner utgangspunkt for beregning av kvotefleksibilitet.

10.2.5 Ferskfiskordning – lukket kystgruppe

I tillegg til ordinære kvoter kan fartøy fiske torsk innenfor ferskfiskordningen som er en felles avsetning for hele lukket kystgruppe. Det er avsatt 19 300 tonn til en ferskfiskordning for fartøy i lukket kystgruppe i fisket etter torsk i 2015, og fisket på ordningen startet 6. april. Ordningen innebærer at fartøy som lander all fangst fersk får et kvotetillegg på torsk. Kvotetillegget gis uavhengig av om fartøyet har torskekvote igjen.

Fra og med 6. april har kvotetillegget vært 20 % av fangsten på ukebasis, og kvotetillegget øker til 30 % 29. juni. Det er ingen begrensninger med hensyn til andel

torsk i enkeltlandinger så lenge man holder seg innenfor tillatt torskeprosent på ukebasis.

Ferskfiskordningen har i de senere år 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. Det er også viktig å merke seg at ferskfiskordningen har et bonuselement som stimulerer til å fiske egen torskekvote utenom toppsesongen i kombinasjon med andre arter, mens man i en kvotefleksmodell låner eller sparer kvote hos seg selv. Arbeidsgruppen mener at ferskfiskordningen i en eller annen form bør bestå gitt målsettingen om å stimulere til ferske fangster i andre halvår.

Arbeidsgruppen ser ikke at innføring av kvotefleksibilitet mellom kvoteår er det best egnede virkemiddelet for å utjevne landingsmønsteret i fisket etter torsk. 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.

Med hensyn til bokføring av fangster på ulike kvoteordninger, har det utviklet seg en praksis der all fangst bokføres på gruppeknoten ved fritt fiske i en/flere lengdegrupper. Dette betyr at ferskfiskordningen ikke blir belastet av fartøy som fisker innenfor fritt fiske, selv om fisket innenfor ferskfiskordningen pågår samtidig. Ved en stopp i det frie fisket eller bruk kvotefleksibilitet ved overfiske/underfiske av gruppeknotene, vil denne praksisen gi uheldige utslag. Arbeidsgruppe forslår derfor at alle fangster føres på ferskfiskordningen innenfor de til enhver tid gjeldene prosentsatser. Et eventuelt over- eller underfiske av ferskfiskordningen bør godskrives eller belastes lukket kystgruppes kvote før fordeling på de fire lengdegruppene i Finnmarksmodellen det påfølgende år.

10.2.6 Bifangst hyse – lukket kystgruppe

For fartøy under 15 meter hjemmelslengde er det avsatt et kvantum fra egne gruppeknoter til en bifangstordning i fisket etter hyse med ukeavregning. Denne bifangstordningen er ment å legge til rette for et høstfiske etter torsk og hyse. Arbeidsgruppen anbefaler at denne ordningen bør videreføres i en modell med kvotefleksibilitet på gruppenivå.

For fartøy over 15 meter hjemmelslengde bør det åpnes opp for noe bifangst hvis fisket etter hyse stoppes på maksimalknotene. Her er det i årets regulering ikke avsatt et eget kvantum til kvotemessig dekning for bifangst. Det bør derfor tas høyde for fiske innenfor en bifangstordning ved en eventuell stopp.

10.2.7 Bifangst sei – lukket kystgruppe

Bifangst av sei har ikke vært en særlig aktuell problemstilling ettersom lukket kystgruppe har hatt fritt fiske. Etter Fiskeridirektoratets oppfatning bør det avsettes et eget kvantum til bifangstordning dersom man ser at det er nødvendig å ha ukeavregning av bifangst.

Det bør være adgang til å ha bifangst av sei når fritt fiske stoppes, eller når fisket stoppes på maksimalkvoter. Det bør derfor legges inn i stoppen at det kan fiskes sei som bifangst i etterkant. Det er i tilfellet snakk om uunngåelig bifangst som gjelder den enkelte fangst og landing for fartøy som ikke har kvote igjen.

10.3 Åpen kystgruppe

Fangststatistikken viser at åpen kystgruppe har en kraftig sesongtopp i fisket etter torsk, mens fangstene av hyse og sei er noe jevnere fordelt. Kvoteutnyttelsen i fisket etter torsk er i de fleste år god, mens kvoteutnyttelsen i fisket etter hyse og sei er dårligere. Lukket kystgruppe har fått «skli» på hyse- og seikvotene i åpen kystgruppe de senere årene. Arbeidsgruppen anbefaler at det innføres kvotefleksibilitet på gruppenivå for åpen kystgruppe i fisket etter torsk, hyse og sei fra og med 2015.

Det er avsatt et eget kvantum til ferskfiskordning i åpen kystgruppe på 2 100 tonn i 2015. Formålet med ordningen og reguleringen er lik den i lukket kystgruppe (jf. punkt 10.2.5). Det ble landet ca. 1 300 tonn torsk på selve ferskfiskordningen etter 1. mai i 2014, og det ble i tillegg i perioden landet en del torsk og andre arter som utløste ferskfiskbonusen. Arbeidsgruppen mener at ferskfiskordningen bør videreføres i åpen kystgruppe da denne bidrar til fiske av torsk utenom hovedsesong, samt å stimulere til fiske etter andre arter.

10.4 Andre kvoter eller avsetninger

Arbeidsgruppen har konkludert med at det ikke bør være mulig å benytte kvotefleksibilitet mellom kvoteår på avsetninger. Avsetningene dette er aktuelt for er:

- Forskning-, lærling- og undervisningskvoter
- Innblanding av torsk loddefisket (bare torsk)
- Kystfiskekvote (bare torsk)
- Ungdom- og rekreasjonsfisket
- Kvotebonus levende fangst (bare torsk)

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

11. Innføring av kvotefleksibilitet mellom kvoteår på lengre sikt

Arbeidsgruppen er enige om 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 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.

Arbeidsgruppen har diskutert muligheten for å innføre kvotefleksibilitet på fartøynivå i for eksempel havfiskeflåten allerede i 2015/2016, med den begrunnelsen at det er et begrenset antall fartøy som i tilfellet blir berørt. I tilfellet må fiskesalgslagene ta ansvar for å håndtere dette frem til nytt kvoteregister er ferdigstilt i Fiskeridirektoratet.

Arbeidsgruppen er noe delt med hensyn til tempo i prosessen med å innføre kvotefleksibilitet på fartøynivå. Fiskeridirektoratet mener at det er en helt nødvendig forutsetning at et nytt kvoteregister i Fiskeridirektoratet er på plass før det kan innføres kvotefleksibilitet på fartøynivå i noen reguleringsgrupper i torskefiskeriene.

Norges Råfisklag ønsker ikke å håndtere et «restkvoteregister» på fartøynivå manuelt. Sammenlignet med Norges Sildesalgslag har Norges Råfisklag langt flere fartøy og mer komplekse reguleringer å forholde seg til. Råfisklaget sier videre at dersom de skal ta hånd om kvoteavregning for sine 4 500 fartøy i en modell med kvotefleksibilitet, så må det påregnes litt tid for å bygge opp et elektronisk system og at 2015/2016 er for tidlig. Ved siden av den økte kompleksiteten i kvotekontrollen ved innføring av kvotefleksibilitet på fartøynivå, påpeker Råfisklaget kompleksiteten med kvoteavregning når fartøy/kvoter/fiskeritillatelser kjøpes og selges i løpet av året. Fiskeridirektoratets manglende oversikt over oppfisket kvantum knyttet til den enkelte kvote-ID som omsettes, medfører allerede i dag et betydelig manuelt merarbeid i forbindelse med kvotekontrollen.

Videre påpeker Norges Råfisklag også at det er lite effektiv ressursutnyttelse å bygge flere kvoteavregningsmoduler hos fiskesalgslagene parallelt med at Fiskeridirektoratet bygger et nytt kvoteregister. Prinsipielt mener Råfisklaget at det er Fiskeridirektoratets oppgave å ha registre som kan håndtere tildelinger av kvoter, og at det er fiskesalgslagenes oppgave å drive kontroll med at de enkelte fartøyene forholder seg til sine tildelte kvoter. Dersom det blir aktuelt å innføre kvotefleksibilitet på fartøynivå for deler av flåten før Fiskeridirektoratet har nytt kvoteregister klart, så må Råfisklaget komme tilbake til dette etter at en har vurdert hvor mye ressurser en blir nødt til å sette av til dette.

Arbeidsgruppen påpeker at det er mest kostnadseffektivt at det bygges ett kvoteregister som kan benyttes og utvikles videre av alle aktørene i fellesskap. Dette vil også bidra til likebehandling i kvotekontrollen. Ett felles kvoteregister til bruk for forvaltning og næring vil innebære forenklings- og effektiviseringsgevinster med hensyn til utøvelse, regulering og kontroll av fiskeriene.

Sunnmøre- og Romsdal Fiskesalgslag og Vest-Norges Fiskesalgslag er enig i Norges Råfisklags vurdering av de praktiske utfordringene med administrasjon av en ordning med kvotefleksibilitet. Vest-Norges Fiskesalgslag og Sunnmøre og Romsdal Fiskesalgslag mener derimot at de kan håndtere en kvotefleksibilitet på fartøynivå for de fartøygrupper der reguleringsmessige forhold ligger til rette for det på et noe tidligere tidspunkt. De er beredt til å ta ansvar for kvoteavregning på fartøynivå i kombinasjon med kvotefleksibilitet mellom kvoteår i torskefiskeriene på samme måte som Norges Sildesalgslag har tatt i pelagiske fiskerier. Det vil imidlertid være gunstig med et tydelig, ikke altfor komplisert regelverk. Sunnmøre- og Romsdal Fiskesalgslag og Vest-Norges Fiskesalgslag forventer også at opplysninger om kvotefleksibilitet blir innarbeidet i dataene for de aktuelle fartøy/fiskeslag der salgslaget allerede mottar «gyldige kvoter» elektronisk. Fiskeridirektoratet mener at forutsetningene for å innarbeide «gyldige kvoter» elektronisk ikke er realistisk før et nytt kvoteregister er på plass.

Norges Fiskarlag og Sjømat Norge mener at det i prinsippet bør kunne forventes at fiskeriforvaltningen har gode nok datasystemer til å håndtere kvoteavregningen på fartøynivå, og de er overrasket over at Fiskeridirektoratet og fiskesalgslagene har problemer med de tekniske løsningene som må ligge til grunn for ordningen.

Norges Fiskarlag og Sjømat Norge er av den oppfatning at salgslagene i hvitfisk, på samme måte som Sildelaget bør kunne ta på seg ansvaret for å håndtere et slikt system for havfiskeflåten (trål og konvensjonell) frem til Fiskeridirektoratet har utviklet sine registre.

11.1 Havfiskeflåten

Vi viser til diskusjonen i punkt 10.1. Arbeidsgruppen mener det er fornuftig å innføre full kvotefleksibilitet på fartøynivå i alle fartøygrupper i fisket etter torsk, hyse og sei. Det må imidlertid sees på overregulering i fisket etter sei og eventuelt vurderes begrenset fleksibilitet her.

Arbeidsgruppen anbefaler at detaljene i en reguleringsmodell med kvotefleksibilitet på fartøynivå drøftes i reguleringsmøtet før full implementering. Eventuelle muligheter for forenkling av reguleringen også bør vurderes samtidig.

11.1.1 Forenklingsgevinster - havfiskeflåten

I pelagisk sektor har havfiskeflåten mulighet til å benytte slumpfiskeordning og ordning med kvotefleksibilitet, men ikke samtidig. Fartøyet må velge en av ordningene det enkelte reguleringsår. Dette er formulert slik i reguleringsforskriftene:

«Fartøy som i 2015 benytter slumpfiskeordningen i tråd med forskrift 4. mars 2005 nr. 193 om strukturkvoteordningen for havfiskeflåten (strukturkvoteforskriften) § 15, kan ikke benytte adgangen til kvotefleksibilitet på fartøynivå.»

Arbeidsgruppen anbefaler at det drøftes i reguleringsmøte hvorvidt en slumpfiskeordning er nødvendig når det innføres kvotefleksibilitet på fartøynivå i havfiskeflåten.

11.2 Kystfiskeflåten

Vi viser til diskusjonen i punkt 10.2.

Fiskerinæringen er i stadig utvikling der vi går mot færre og mer effektive enheter. Dette innebærer lavere overregulering og fartøykvoteregulering. På sikt er det en målsetting å få ro i fisket i kystfiskeflåten på samme måte som i havfiskeflåten. Målsettingen er at hver aktør skal besitte nok forutsigbarhet til tilpasse seg optimalt, og at markedsmekanismene fungerer både med hensyn til pris, produkt, kvalitet, sesong og geografi. Hvorvidt dette vil påvirke landingsmønsteret, vil avhenge av om prisen som betales for torskefisk utenom hovedsesongen er høy nok til å utjevne flåtens eventuelle merkostnader med å fiske utenom sesongtoppen om vinteren og våren.

Arbeidsgruppen anbefaler en stegvis innføring av kvotefleksibilitet på fartøynivå i lukket kystgruppe. Først i de største lengdegruppene som kan reguleres med

fartøykvoter uten overregulering. Detaljer rundt kvotefleksibilitet på fartøynivå i de ulike fartøygruppene i kystgruppen bør drøftes i reguleringsmøtet før implementering. Også her bør eventuelle muligheter for forenkling av reguleringen vurderes samtidig. Arbeidsgruppen ser det som lite realistisk å innføre kvotefleksibilitet på fartøynivå i åpen kystgruppe, men at en løsning med kvotefleksibilitet på gruppenivå er mest hensiktsmessig her.

11.2.1 Behov for virkemiddel med hensyn til sesongutjevning

Jf. diskusjonen i punkt 10.2.5 om ferskfiskordning. Arbeidsgruppen mener at det er behov for virkemiddel for å utjevne sesongtoppen i torskefisket, gitt målsetningen om å redusere sesongtoppen i vinter- og vårmånedene. Også ved overgang til kvotefleksibilitet på fartøynivå i kystflåten, vil det være behov for en variant av dagens ferskfiskordning og bifangst (hyse og sei) dersom landingsmønsteret i torskefisket skal påvirkes. Arbeidsgruppen mener endelig utforming av ferskfiskordning og bifangstreguleringer i en modell med kvotefleksibilitet på fartøynivå bør drøftes i reguleringsmøtet når det er aktuelt.

11.2.2 Forenklingsgevinster i kystfiskeflåten

Vi viser til diskusjon i punkt 7. og 8. Jo flere kvoteordninger de ulike fangstene skal føres på, desto mer utfordrende er det å drive en effektiv kvotekontroll «i sann tid» som skal gå over flere kvoteår. Arbeidsgruppen anbefaler derfor at det drøftes i reguleringsmøtet hvorvidt de ulike kvoteordningene er nødvendige og eventuelt om de må justeres ved innføring av kvotefleksibilitet på fartøynivå i kystfiskeflåten. Eksempler på slike kvoteordninger er ferskfiskordning, bifangstordninger osv.

11.3 Andre kvoter eller avsetninger

Her anbefales samme ordning som ved innføring av kvotefleksibilitet på gruppenivå (kapittel 10.4)