

Næringskomiteen
Stortinget
0026 OSLO

Fjordfiskerinemnda - Oversendelse av uttalelse vedr. behandling av Meld. St. 32 (2018-2019) *Et kvotesystem for økt verdiskaping*

Fiskeridirektoratet region Nord er sekretariat for Fjordfiskerinemnda (FFN).

Vedlagt oversendes uttalelse fra Fjordfiskerinemnda, som er innspill til Næringskomiteens behandling av Meld. St. 32 (2018-2019) *Et kvotesystem for økt verdiskaping*.

Med hilsen

Erling Johan Johansen
seksjonssjef

Bernt Bertelsen
seniorrådgiver

Brevet er godkjent elektronisk og sendes uten håndskreven underskrift.

Mottakerliste:

Næringskomiteen	Stortinget	0026	OSLO
-----------------	------------	------	------

Kopi til:

Finnmark fylkeskommune	Fylkeshuset	9815	VADSØ
Nordland fylkeskommune	Fylkeshuset	8048	BODØ
Nærings- og fiskeridepartementet	Postboks 8090 Dep	0032	OSLO
Sametinget	Årvøvargeidnu 50	9730	KARASJOK
Troms fylkeskommune	Postboks 6600	9296	TROMSØ

Vedlegg

Uttalelse fra Fjordfiskeremnda vedr. Næringskomiteens behandling av kvotemeldingen



Uttalelse fra Fjordfiskerinemnda vedr. Meld. St. 32 (2018-2019) *Et kvotesystem for økt verdiskaping*

Fjordfiskerinemnda viser til at nemda – som rådgivende organ for fiskerimyndighetene – skal styrke forvaltningen av kystnære marine bestander og fjordfiskeriene i Finnmark, Troms og Nordland. Samjisk bruk og denne brukens betydning for samiske lokalsamfunn skal ha særlig vekt. Fjordfiskerinemndas mandat er tilgjengelig på nettsiden

<https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/dep/nfd/nyheter/2013/fjordfiskerinemnda-bli-oppretta/mandat-for-fjordfiskerinemnda-/id748027/>

Fiskerinæringa er den viktigste næringa for bosettingen i Nord-Norge. Bedriftsøkonomisk effektivitet kan ikke alene være premis for utviklingen i fiskerinæringen, dvs. samfunnsøkonomisk lønnsomhet må også vektlegges sterkt i utforming av regelverket. Fjordfiskerinemnda er opptatt av å opprettholde levende kystsamfunn og lokale kystfiskerier, basert på lønnsom utnyttelse av de marine ressursene. Både havressursloven og deltakerloven har formålsparagrafer om at fiskeriene skal trygge bosetting og sysselsetting i kystdistriktene, og at høstingen av de marine ressursene fortsatt skal komme kystbefolkningen til gode, som gjengitt i meldingens kap. 2.3. Nemnda vi påpeke viktigheten av at disse overordnede målene har fokus ved behandling av forslagene i Meld. St. 32 (2018-2019) *Et kvotesystem for økt verdiskaping*.

Fjordfiskerinemnda forventer at Stortinget i behandlingen av kvotemeldinga også ser til at lovens bestemmelser vedrørende samiske interesser blir oppfylt. Dette dreier seg om:

- havressurslova § 7 g) om nødvendige vurderinger av *«at forvaltningstiltak er med og sikrar det materielle grunnlaget for samisk kultur»*
- havressurslova § 11, 6. ledd: *«I område som er omfatta av deltakerloven § 21 fjerde ledd, skal det ved tildeling av kvotar av villlevande marine ressursar, og ved andre former for regulering av desse ressursane, leggjast vesentleg vekt på samisk bruk og kva denne bruken har å seie for samiske lokalsamfunn»*
- deltakerloven § 21 fjerde ledd: *«Uten hinder av bestemmelser fastsatt i medhold av første ledd har personer som er bosatt i Finnmark, kommunene Kåffjord, Skjervøy, Nordreisa, Kvæningen, Karlsøy, Lyngen og Storfjord og de områder med sjøsamisk innslag i resten av Troms og Nordland som Kongen fastsetter, rett til å fiske torsk, hysse og sei med konvensjonelle redskaper...»*.

Havfiskeflåten og store kystfartøy har vært gjennom en utvikling med konsentrasjon av kvoter og effektivisering som har medført at fiskerinæringens tilstedeværelse og aktivitet i distriktene er svekket. I stortingsmeldingen foreslås det et proveny fra næringen til staten, en form for ressursrente ved at næringen betaler kvoteleie fra en kvotebeholdning. Dette som et tiltak for å øke fiskeflåtens bidrag til samfunnet. Fjordfiskerinemnda er enig i at utviklingen tilsier en form for innkreving av ressursrente fra havfiskeflåten og de største fartøyene i kystgruppen, men at dette må innføres uten at de minste fartøygruppene i kystflåten omfattes. Skillet kan eksempelvis settes ved en fartøylengde på 15 meter, og må i hvert fall ikke berøre fartøy under 11 meter. Dette fordi de minste fartøyene bidrar til den aktivitet som i størst grad oppfyller de distriktpolitiske målene i fiskerilovgivning. For øvrig bør innkrevet ressursrente øremerkes slik at denne i størst mulig grad kommer kystsamfunn til gode.

Fjordfiskerinemnda er for øvrig noe tvilende til behovet for en modernisering av selve kvotesystemet (kap. 2.4), herunder forslaget om et system med faste kvotefaktorer (andeler)

av tilgjengelig totalkvote. Forslaget er begrunnet med et behov for større forutsigbarhet og mer stabile rammebetingelser, og under meldingens kap. 3.3 står det at med «*usikkerheten som følger av høsting fra naturen, er viktig for næringsutøvere å ha forutsigbare rammevilkår*». Nemnda oppfatter at dette vil innebære en innskrenking av det politiske handlingsrommet, for til en viss grad å kompensere for naturgitte forhold. Nemnda mener det er viktig å opprettholde det politiske handlingsrommet, og at et reelt politisk handlingsrom er særlig viktig i perioder med ev. nedgang i bestandsstørrelser og fiskens tilgjengelighet. Den etablerte «trålstigen» i torskefisket – som øker andelen til kystflåten når totalkvoten går ned, er også et eksempel på at det ikke vil være legitimt å etablere et system hvor noen på forhånd gis rett til en bestemt andel av totalkvoten.

Fjordfiskeremnda mener kvotegrunnlaget for de minste fartøyene må styrkes vesentlig for at lovfestet rett til fiske skal være reell, samt for å oppfylle havressurslovas formålsparagraf om å sikre sysselsetting og bosetting i kystsamfunnene.

Fartøygruppen med hjemmelslengde under 11 meter i fisket etter torsk nord for 62° N består av mange fartøy (1177 fartøy ifølge fig. 2.1 i meldingen), og er således en gruppe som fortsatt bidrar til stor aktivitet og verdiskaping langs kysten. Dersom Stortinget velger å slutte seg til forslaget i meldingen om at fartøy i denne gruppen som har fartøylengde over 11 meter skal få tilgang til strukturingsordning («flyttes opp»), er det viktig at dette gjennomføres på en slik måte at den gjenværende fartøygruppen under 11 meter beholder dagens andel av totalkvoten. Fartøy som får tilgang til strukturering/kan struktureres må ikke trekke med seg kvotefaktorer fra denne gruppen. I motsatt fall vil sjarkflåten tappes for kvoteandeler, med de negative konsekvenser dette får for lokalsamfunn og verdiskaping langs kysten.

Åpen gruppe i torskefisket med sine ca. 2400 fartøy er svært viktig for kyst- og fjordsamfunnene generelt – og for rekruttering av unge fiskere spesielt – i hele det geografiske virkeområdet for Fjordfiskeremnda. Fartøy i åpen gruppe har fra årets start blitt tildelt ca. 8,5 % av den norske totalkvoten av torsk, men reell andel har vært større grunnet praksis for ekstra tildelinger utover året. Den minste flåtens effektivitet kan være meget varierende ut fra værforhold og fiskens tilgjengelighet, og det har derfor vært praksis for at denne delen av flåten tilføres/godskrives ekstra kvantum (fra buffer i form av eksempelvis ubenyttet/ufordelt tredjelandskvantum) ved behov – for å holde aktiviteten i gang lengst mulig. Etter siste års innføring av ordning med kvotefleksibilitet over årsskiftet, er det imidlertid lagt til grunn at alle grupper – også åpen gruppe – skal klare seg med sin «opprinnelige» gruppekvote, og at eventuelt «overfiske» skal gå til fratrekk på neste års gruppekvote. Dette medførte for 2019 en situasjon hvor gruppekvoten for åpen gruppe ble så liten at det *ad hoc* måtte gjøres omfordelinger for at det i hele tatt skulle være grunnlag for et kommersielt fiske for fartøy i denne gruppen.

Fartøy i åpen gruppe bidrar til en variert flåtestruktur og god distriktpolitikk, med et fiske som er lite energikrevende og som også stimulerer til en god utnyttelse av andre fiskeslag enn torsk. Fjordfiskeremnda vil også påpeke ovennevnte lovfestede rett til fiske (jf. deltakerloven § 21 fjerde ledd), og at dette må gjenspeiles i størrelsen på kvotene i åpen gruppe og kystfiskekvoten. Det er åpenbart et behov for at en større andel av totalkvoten i torskefisket fordeles til åpen gruppe, om den lovfestede retten til fiske skal være reell. Innføringen av dagens praksis med «kvotefleks» for alle grupper, innebærer at det i realiteten ikke lenger tas hensyn til den minste flåtens behov, med bl.a. det resultat at den lovfestede retten til fiske i realiteten ikke oppfylles.

Fjordfiskenemnda mener åpen gruppe sin andel av den norske totalkvoten i torskefisket bør økes til 12 %, enten ved at en slik andel trekkes fra totalkvoten («toppen») før fordeling mellom øvrige fartøygrupper, eller ved at gruppeandelen oppjusteres slik at dette utgjør 12 % av totalkvoten. En slik økning for åpen gruppe vil bidra til å oppfylle ovennevnte mål, samt gjenopprette/kompensere for den situasjonen som var gjeldende frem til innføring av «kvotefleks» i torskefisket – hvor man altså gjennom politisk handlingsrom hadde praksis for å tilføre åpen gruppe kvanta utover året. Fjordfiskenemnda ber Stortinget være spesielt oppmerksom og ta dette i betraktning ved sin behandling av stortingsmeldingen.

Når det gjelder Kystfiskekvoten, står det i meldingens kap. 3.5.1 at *«Regjeringen mener det er naturlig og nødvendig å se kystfiskekvoten i sammenheng med fisket i åpen gruppe, og ønsker derfor å kompensere fangstgrunnlaget i åpen gruppe med det kvantum som tidligere er avsatt til kystfiskekvoten, men med samme tildeling av kvotetillegget på fartøynivå som tidligere»*. Det er i meldingen ikke belyst hvilke effekter dette vil kunne få for reguleringen gjennom året. Kystfiskekvoten er i dag en «avsetning» på 3000 tonn – «tatt fra toppen»/norsk totalkvote, mens det altså foreslås at kvantumet skal legges til/inngå i gruppekvoten for åpen gruppe (og forbeholdes fartøy i et virkeområde som tidligere). En avsetning håndteres reguleringsteknisk som et estimert forbruk gjennom året, mens en gruppekvote reguleres slik at kvoten ikke overfiskes. En omlegging som foreslått vil gi fordelingsmessige effekter, mellom fartøy som kvalifiserer til kystfiskekvote/tilleggskvotepålegg og fartøy som ikke kvalifiserer til dette. Dersom tilleggskvotepålegg fra kystfiskekvoten ev. skal reguleres/fordeles som tidligere, vil et ev. overfiske belastes gruppen generelt – og dermed øvrige fartøy i åpen gruppe. En omlegging som foreslått i meldingen vil trolig måtte medføre en strammere praksis for tildeling av kystfiskekvote/tilleggskvotepålegg og tidligere stopp i fisket. Fjordfiskenemnda mener Kystfiskekvoten fortsatt skal holdes utenfor/«tas fra toppen» av norsk totalkvote, og at det ikke vil være riktig å blande denne sammen med gruppekvoten for åpen gruppe.

Størrelsen på Kystfiskekvoten utgjør for øvrig ikke en bestemt andel av norsk totalkvote, noe som derimot er tilfelle for gruppekvoten for åpen gruppe. Fjordfiskenemnda mener imidlertid det er gode grunner til å løfte også åpen gruppe ut av de gruppene som inngår i fordelingsnøkkelen, dvs. at også kvantum til åpen gruppe trekkes først fra norsk totalkvote. Stortinget må sikre at det etableres reelle muligheter til fiske i tråd med ovennevnte lovbestemmelser, herunder må miljømessige, økonomiske og sosiale konsekvenser av kvotenivå og andre forvaltningstiltak i det samiske fiskeriområdet tas i betraktning.

Fjordfiskenemnda mener for øvrig at kvantumet i åpen gruppe i størst mulig grad bør fordeles som garanterte kvoter (inkl. overregulering), for å unngå konkurransefiske og oppnå mest mulig like konkurransevilkår langs kysten. Særlig i en situasjon med relativt liten gruppekvote og god tilgjengelighet. Men dette innebærer ikke nødvendigvis at overreguleringen må ned, slik det argumenteres for flere steder i meldingen. En stipulert overregulering kan inngå i de garanterte kvotene, tilsvarende slik kvoter fordeles i det regulerte kongekrabbefisket. Det må da selvsagt vises en viss varsomhet mht. overreguleringsgrad for å unngå overfiske ved god tilgjengelighet, men dette kan ev. justeres/kompenseres gjennom refordeling.

Det blir også i meldingens kap. 3.7.1 (*«Kvalitet»*) argumentert for garanterte fartøykvoter. Det er imidlertid misvisende at *«Fartøykvoter innebærer at det ikke lenger vil være behov for overregulering»*. Det er som ovenfor nevnt, fullt mulig å tildele fartøykvoter i fiskerier hvor man har erfart at ikke alle fisker sine tildelte kvoter, og hvor det dermed kan legges til grunn en overregulering som gir oppjusterte (garanterte) kvoter.

Videre blir det under kap. 3.7.3 argumentet for å tilrettelegge for økt «spesialisering», ved at kvotegrunnlaget skal kunne splittes opp når fiskeritillatelsen omfatter flere fiskeslag. Formålet er at en andel av kvotegrunnlaget skal kunne gjøres tilgjengelig gjennom en markeds plass, slik at fiskere kan spesialisere seg eksempelvis i fisket etter sei og hyse – og gjennom dette få overreguleringen ned. For kystflåten under 11 meter kan det ikke være et mål i seg selv å få overreguleringen ned, ettersom dette er en flåtegruppe som har vært – og fortsatt vil være – avhengig av værforhold og fiskens tilgjengelighet langs kysten. Av helt naturlige grunner blir kvotegrunnlaget utnyttet ulikt innad i gruppen, noe som gir rom for overregulering og ulik spesialisering. I de fartøygruppene hvor det er innført strukturering har overreguleringen blitt borte, som følge av at de som har kjøpt kvoter bygger større fartøy som utnytter sine kvoter fullt ut. Høy overregulering benyttes kun i tilfeller hvor det ikke ligger an til kappfiske, og er ikke et reelt problem for næringsaktørene. Det innebærer bare en form for frihet til å velge – ut fra fiskens tilgjengelighet og andre forhold, og sikrer at gruppekvoter blir fisket. Mange utnytter fiskemulighetene godt, og kan altså gjennom høy overregulering fiske kvantum som andre ikke fisker. Ved ev. strukturering eller innføring av forslaget i meldingens kap. 3.7.3., vil man måtte betale for ekstra kvoter til slik spesialisering, med den følge at det også må investeres i større og mer effektive fartøy - hvoretter overreguleringen selvsagt vil reduseres og etter hvert måtte fjernes.

Videre bør man være oppmerksom på at torskefiskeriene nord for 62° N i stor grad er et blandingsfiske etter torsk, hyse og sei. Dersom man skulle velge å åpne for «en markeds plass» for spesialisering, vil dette trolig øke risikoen for ulovlig dumping av fisk, ettersom fiskerne i større grad vil få uunngåelig bifangst av fiskeslag hvor man har solgt unna/mangler kvotegrunnlag - særlig i blandingsfisket i Øst-Finnmark på slutten av året.

Dagens kvotesystem omfatter bare de største vandrende fiskebestandene. Fjordfiskerinemnda vil derfor avslutningsvis påpeke at det er store kunnskapshull vedrørende de kommersielle ressursene i fjordene, og at det er et betydelig behov for å styrke forvaltningen av kommersielle kystnære lokale bestander – hvor det er til dels stort beskatningstrykk grunnet bl.a. et tilnærmet uregulert turistfiske. Fiskeriforvaltningen må ha et vesentlig større fokus på behovet for relevant og nødvendig datainnhenting i våre kyst- og fjordområder, og i den sammenheng ta Fjordfiskerinemnda med på råd. Dette er helt grunnleggende for at nemnda skal kunne oppfylle mandatets § 3 pkt. b) om å «*Innhente vitenskapelig og lokal og tradisjonell kunnskap om viktige gyte- og oppvekstområder for bestander som høstes kystnært og i fjordene, og vurdere hvilke reguleringstiltak, herunder redskapsbruk, som sikrer en bærekraftig høsting og tilrettelegger for lokal utnyttelse av ressursene*». Nemnda ønsker derfor at Stortinget ved sin behandling av meldingen – ev. i annen sammenheng – kan sørge for at nemndas beslutningsgrunnlag og medvirkning styrkes. Nemnda må sikres et fullverdig sekretariat (øremerkede midler til sekretariatet) og et styrket beslutningsgrunnlag gjennom økt forvaltningsinnsats for relevante bestander (eksempelvis fra fiskeriforskningsavgiften). Dette vil bidra til å oppfylle fiskerilovgivningens formålsparagrafer, forvaltningsprinsippet i havressursloven og Stortingets vedtak ved behandlingen av Prop. 70 L (2011–2012) *Endringer i deltakerloven, havressurslova og finnmarksloven (kystfiskeutvalet)* (omtalt side 125 i Meld. St. 32 (2018-2019) *Et kvotesystem for økt verdiskaping*).